

Nathalia Bertú Moura

A BAIXA EFETIVIDADE DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO
MUNICIPAL EM CURVELO:
CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E PROPOSIÇÕES.

Belo Horizonte

2017

Nathalia Bertú Moura

A Baixa Efetividade da Gestão da Educação Municipal em Curvelo:
Causas, consequências e proposições.

Monografia apresentada no XXXIII Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública.

Orientador: João Batista Rezende

Belo Horizonte

2017

M929b Moura, Nathalia Bertú.
A baixa efetividade da gestão da educação municipal em Curvelo:
[manuscrito] : causas, consequências e proposições / Nathalia Bertú
Moura. – 2017.
[11], 97 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração
Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo
Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: João Batista Rezende
Bibliografia: f. 65-70

1. Municipalização do ensino – Curvelo (MG). 2. Índice de
Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) – Curvelo (MG). 3. Gestão da
qualidade total na educação – Curvelo (MG). I. Rezende, João Batista. II.
Título.

CDU 37.014.5(815.12 Curvelo)

Nathalia Bertú Moura

A Baixa Efetividade da Gestão da Educação Municipal em Curvelo: Causas, consequências e proposições.

Monografia apresentada no XXIII Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Fundação João Pinheiro

Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora

João Batista Rezende (Orientador), Doutor em Administração Pública, Fundação João Pinheiro

Laura da Veiga, Doutora em Social Sciences Applied to Education, Fundação João Pinheiro

Marcos Arcanjo de Assis, Mestre em Administração Pública, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2017.

À minha mãe, meu pai e meus avós, minhas origens.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Aos meus pais, José Julio de Moura Filho e Silvana Bertú, pelos exemplos de vida, pela confiança, dedicação, inspiração, cuidados e amor.

Aos meus familiares, pelo apoio, interesse e torcida constantes, ao longo de toda a minha vida e em cada uma das escolhas que fiz.

Ao Professor João Batista Rezende, meu orientador, por tantos ensinamentos e pelo interesse, dedicação, carinho e prontidão em relação a todos os projetos que desenvolvi.

Aos meus colegas e amigos do XXXIII Csap, por todos os momentos de alegria e de resiliência que nos uniram e nos fortaleceram como unidade.

À Fundação João Pinheiro e à Secretaria de Estado de Planejamento, pela oportunidade de realizar esta graduação.

Aos professores e funcionários da Fundação João Pinheiro, pelo apoio consistente em meus objetivos e pelo auxílio ao meu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

Aos competentes colegas da Secretaria de Estado de Educação, em especial à Superintendente Silvia Andere, que me recebeu juntamente à equipe da Superintendência de Recursos Humanos e da DGDC, pelo acolhimento e pela indubitável contribuição ao meu crescimento profissional e humano.

A Curvelo e ao TCEMG, que me acolheram com tanto cuidado e dedicação.

Aos amigos, em especial à Lara, irmãos que escolhi para a vida e as melhores companhias que eu poderia desejar.

So you want to be a writer

“(…) Unless it comes out of your soul like a rocket, unless being still would drive you to madness or suicide or murder, don’t do it. Unless the sun inside you is burning your gut, don’t do it. When it is truly time, and if you have been chosen, it will do it by itself and it will keep on doing it until you die or it dies in you.

There is no other way. And there never was.”

Charles Bukowski

From “sifting through the madness for the Word, the line, the way”, 2003.

RESUMO

O presente estudo almeja responder ao problema de pesquisa dado pelo questionamento quanto às causas e consequências da baixa efetividade da gestão da educação municipal e, para tal, objetiva a análise do baixo nível de adequação da gestão da educação dado pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) no município de Curvelo. Assim, busca o conhecimento da realidade da educação municipal segundo diversos indicadores e índices, de modo a estabelecer análise comparativa entre eles e suas dimensões, além de estudar os indicadores de efetividade do IEGM e a atuação da gestão local da educação - para, por fim, analisar as causas e as consequências da reduzida efetividade dessa gestão em Curvelo pelo IEGM e elaborar propostas para melhorias desses indicadores.

A metodologia de pesquisa envolve, primeiramente, etapa de revisão bibliográfica, que percorre temas relativos ao papel dos entes governamentais na gestão da educação, à municipalização do ensino, à atuação dos burocratas de médio escalão e de nível de rua, ao conceito de efetividade e aos índices e indicadores sociais – sendo esse o tema cerne ao referencial teórico da pesquisa – com enfoque na educação. Depois, utiliza dados secundários disponíveis em sites oficiais quanto ao IEGM e demais índices estudados. Por fim, realiza pesquisa de campo no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), Secretaria Municipal de Educação de Curvelo e duas escolas municipais de Curvelo, com entrevistas semiestruturadas e observação direta.

Nesse sentido, os resultados da pesquisa teórica apontam para a associação entre fatores humanos, gerenciais, tecnológicos e orçamentários para que a gestão seja efetiva. Os resultados aferidos pela pesquisa de campo desenvolvida, por outro lado, apontam que o diagnóstico de baixa efetividade da gestão da educação no município de Curvelo está relacionado ao subdimensionamento do índice pelo não informe de dados que não se encontram sistematizados nos sistemas oficiais da Secretaria Municipal de Educação.

Conclui-se o estudo com o apontamento de que desenvolver a capacidade de gestão é crucial para que o município lide com as dificuldades e saiba aproveitar janelas de oportunidades que se abrirem, além de cumprir com os critérios de efetividade dos serviços públicos prestados, e são feitas recomendações ao cálculo do IEGM e à postura do TCEMG.

Palavras chave: efetividade; educação; gestão municipal, índice de efetividade educacional; burocracia de médio escalão.

ABSTRACT

The present study aims to answer the questioning about the causes and consequences of the low effectiveness of municipal education management, particularly by analyzing the low level of adequacy of the Educational Management given by the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM) in the municipality of Curvelo. In order to do this, the study seeks knowledge about the reality of municipal education according to several indicators and indexes, trying to establish a comparative analysis between them and their dimensions, besides studying the IEGM's indicators of effectiveness and the local management of Education, to analyze the causes and consequences of its reduced effectiveness in Curvelo and, then, elaborates proposals for improvements of such indicators.

The research methodology involves, firstly, a bibliographical review stage, which covers topics related to the role of government entities in the management of education, the municipalization of education, the performance of middle-ranking bureaucrats and street level bureaucrats, the concept of effectiveness and indexes and social indicators – given that this is the core of the theoretical reference - focusing on Education. Then, it uses secondary data available on official sites regarding IEGM and other indexes studied. Finally, a field research is conducted at the Court of Accounts of the State of Minas Gerais (TCEMG), Curvelo Municipal Secretary of Education and two municipal schools, with semi-structured interviews and direct observation.

In this sense, the results of the theoretical research point to the association between human, managerial, technological and budgetary factors for effective management. The results of the field research developed, on the other hand, indicate that the diagnosis of low effectiveness of Education management in the municipality of Curvelo is related to the underestimation of the index by not reporting data that are not systematized in the official systems of the Municipal Secretary of Education.

The study concludes with the observation that the development of management capacity is crucial for the municipality to deal with the difficulties and to take advantage of windows of opportunities that open up, besides complying with the criteria of effectiveness of the public services rendered, and recommendations for the calculation of the IEGM and the posture of the TCEMG are made.

Keywords: effectiveness; education; municipal management; educational effectiveness index; middle-ranking bureaucracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Caic – Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDesem – Indicador de Desempenho

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

LDB – Lei de Diretrizes Básicas da Educação

MEC – Ministério da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Projeto Político Pedagógico

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

Sicom – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios

SRE – Superintendência Regional de Ensino

STF – Supremo Tribunal Federal

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCESP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 METODOLOGIA	15
3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	18
3.1 Educação no Brasil: Três Níveis	18
3.1.1 O papel da União	18
3.1.2 O papel dos Estados, Municípios e Distrito Federal.....	21
3.2 Municipalização do Ensino	23
3.3 Atuação dos Burocratas de Médio Escalão e de Nível de Rua na Gestão da Educação	26
3.4 A Noção de Efetividade	29
4. AVALIAÇÃO E INDICADORES SOCIAIS	31
4.1 Classificação dos Indicadores Sociais	33
4.2 Indicadores Sociais de Educação	34
4.3 Emprego dos Indicadores em Índices Educacionais	35
4.4 Efetividade da Educação	37
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	41
5.1 Análise da situação da Educação municipal em Curvelo, segundo os vários indicadores e índices disponíveis	41
5.2 Exame dos indicadores de efetividade do IEGM-Educ	48
5.3 O Papel da Secretaria Municipal de Educação de Curvelo na Gestão Educacional	50
5.4 O Papel das Escolas Municipais de Curvelo na Gestão da Educação .	52

5.5 As causas e consequências da reduzida efetividade dos grupos de indicadores: uma breve reflexão	55
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS	59
REFERÊNCIAS	65
APÊNDICES	71
Apêndice A – Tabela “Docentes - Curvelo”	72
Apêndice B – Tabela “Ideb anos iniciais”	73
Apêndice C – Tabela “Ideb anos finais”	74
Apêndice D – Tabela “Proeb - Curvelo”	75
Apêndice E – Dados “Ideb Minas Gerais”	76
Apêndice F - Entrevista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	77
Apêndice G - Entrevista Secretaria Municipal de Educação de Curvelo	81
Apêndice H - Entrevista Escola Municipal Carmelita Arrieiro	87
Apêndice I - Entrevista Caic Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga	95
Apêndice J – Fotos da Escola Municipal Carmelita Arrieiro e do Caic Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga	101

1 INTRODUÇÃO

A educação básica é declarada, na CF/88, como direito do cidadão e dever do Estado (CURY, 2008). Esse reconhecimento percorreu um caminho que perpassou a alfabetização própria no Império, reservada apenas aos cidadãos, seguida pelo ensino primário de duração de quatro anos nos estados da República Velha, mais tardiamente pelo ensino primário obrigatório e gratuito reservado pela Constituição Federal de 1934 – e pela sua extensão para oito anos na Constituição Federal 1967 (FÁVERO, 1996; CURY, 2000 apud CURY, 2008) – para, por fim, ser positivado na Carta Constitucional atualmente em vigor.

Nesse ponto, tem-se que a educação se tornou o primeiro dos direitos sociais, como elucidado no art. 6º da CF/88:

Art. 6º São direitos sociais a Educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Assim, o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, como informa o art. 208 da CF/88, adquire a condição de direito público subjetivo, e os sistemas de ensino passam a coexistir em regime de colaboração recíproca entre os entes federados, tendo a gestão democrática como princípio (CURY, 2005 apud CURY, 2008, p. 1195).

O modelo federalista brasileiro, implantado a partir do processo de redemocratização pós-ditadura, trouxe, como afirma Souza (2005), a descentralização simbolizando uma de suas principais bandeiras. A federação brasileira foi, então, definida de forma trina – o que implica em um sistema de três níveis, que incorpora, como entes da federação, os estados, municípios e a União – de modo a alcançar maior autonomia local.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

A consecução constitucional dessa autonomia reflete dois pontos cruciais para análise. O primeiro deles, histórico, implica em reflexos de uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais (SOUZA, 2005). O segundo, e mais relevante para esta análise, é aquele da dimensão da gestão, que reconhece a relevância da gestão local e dos burocratas de médio escalão na execução das políticas públicas. Ainda, é relevante reconhecer que, na divisão constitucional de competências, tem-se que a União detém o maior e o mais importante leque de competências exclusivas (SOUZA, 2005). De acordo com Barroso (2002), tais competências se distribuem mediante

critérios rígidos, responsáveis por delimitar o âmbito de atuação exclusiva de cada entidade estatal, de modo que aos municípios cabem aquelas afetas ao interesse local e os estados titularizam os poderes remanescentes.

Já no que tange às competências comuns – aqui entendidas como aquelas que se abrem para a possibilidade de ação de qualquer ente estatal, e não necessariamente a titularidade do serviço prestado (BARROSO, 2002) – observa-se o princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos pertence aos três níveis. Nesse sentido, A CF/88 traz a educação como competência comum, a ser executada tanto pela União quanto pelos estados e municípios. O seu art. 211 afirma que os sistemas de ensino devem se organizar em regime de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino.

A gestão municipal da educação e, portanto, o grau de efetividade que ela alcança, é elemento crucial de alcance dos objetivos almejados, de forma compartilhada entre os entes, seja na Carta Constitucional, seja pelas metas e prioridades da gestão local no atendimento às demandas específicas e gerais.

Nesse contexto, é de relevância a atuação do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG), que consiste no órgão de controle externo da gestão dos recursos públicos e municipais, compreendidas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que geram receita ou despesa pública.

A Constituição Estadual de Minas Gerais estabelece, no art. 76, as diretrizes que norteiam as ações do controle externo, consolidadas e detalhadas pela Lei Complementar nº 102/2008 (BRASIL, 2008), ao tratar da fiscalização dos bens e valores públicos. Sua atuação no que tange ao atendimento das demandas populacionais e a prestação de serviço público de qualidade e efetivo se expressa nos incisos I e II do art. 2º das “Disposições Preliminares” da Constituição estadual, focando-se na garantia da efetividade dos direitos e a eficácia dos serviços públicos, como se vê:

Art. 2º – São objetivos prioritários do Estado:

I – garantir a efetividade dos direitos públicos subjetivos;

II – assegurar o exercício, pelo cidadão, dos mecanismos de controle da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Público e da eficácia dos serviços públicos.

Com fins de análise e compreensão da efetividade da gestão, foi adotado pelo TCEMG o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), de elaboração do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Os resultados positivos no cálculo e emprego do índice para fins de

diagnóstico e planejamento levaram o órgão referência em pesquisa e inovação dos tribunais de contas do Brasil – o Instituto Rui Barbosa¹ – a estimular a sua difusão para todo o país. A finalidade do IEGM está em reunir informações passíveis de serem utilizadas como parâmetros para o aperfeiçoamento das ações governamentais, com a divulgação dos níveis de adequação e efetividade das ações tomadas em cada uma das áreas definidas. São sete os setores da Administração Pública considerados para o cálculo: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança da tecnologia da informação.

Entende-se, pela interpretação das finalidades a que se destina o IEGM – sejam elas de controle externo pelo TCEMG, seja pelo diagnóstico e auxílio à gestão local pela elaboração de relatórios - que o conceito de efetividade por ele adotado se assemelha à definição de Marinho e Façanha (2001), dada pela noção de efetividade como aquela relativa à capacidade de promoção dos resultados pretendidos pela implementação e aprimoramento de objetivos, sua estruturação real e pela construção de regras confiáveis e críveis.

Considerando o IEGM-educ, específico à educação e que consiste em uma métrica das ações sobre a gestão da educação pública municipal na sua esfera de responsabilidade, buscar-se-á analisar o índice para o município mineiro de médio porte de Curvelo. Também será desenvolvida uma comparação com as dimensões de educação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o Índice Mineiro de Responsabilidade Social e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal para Curvelo, além de resultados para municípios vizinhos.

A apuração do IEGM para o município de médio porte de Curvelo, em 2015, revela que a gestão da educação possui um “baixo nível de adequação”, o que o posiciona abaixo da média da Região Central, segundo as Regiões para Fins de Planejamento, na qual se insere, e que foi caracterizada como “em fase de adequação”, e ainda mais abaixo da média nacional, julgada “efetiva” pelo IEGM Brasil. Apresentou, também, uma queda considerável em relação ao valor do índice para o ano de 2014, que indicava a gestão educacional como “efetiva”.

Esse índice foi apurado junto aos municípios de 22 estados, sendo o Tribunal de Contas que exerce função judicante em cada uma das localidades o responsável pelo seu levantamento – Goiás, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Tocantins,

¹ O Instituto Rui Barbosa, cuja sede está localizada em Belo Horizonte, Minas Gerais, é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações, seminários, debates e investigar a organização e os métodos e procedimentos de controles externo e interno para desenvolvimento e aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil.

Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, estando excluídos o Paraná, Pará e Mato Grosso, uma vez que não foram avaliados pelos respectivos Tribunais de Contas – mais o distrito federal.

Nesse contexto, e considerando que a efetividade da educação é requisito básico à prestação de serviço público de qualidade, e tema atual a uma sociedade contemporânea, competitiva e em busca de avanços e progresso, mas marcada por uma série de questões e óbices relacionados às bases socioeconômicas e às desigualdades de oportunidades. O estabelecimento de critérios de medida da efetividade da educação revela, portanto, não apenas o status no qual o serviço público de educação se encontra, mas também permite projeções quanto ao impacto na formação dos estudantes e a identificação de pontos de gargalo, estruturais ou não, a receberem intervenções.

A realização deste estudo se justifica, então, pela relevância da compreensão de como se dá a gestão municipal da educação e das justificativas de sua classificação no IEGM, ora para elucidar suas características e efeitos, ora para fornecer subsídio aos municípios - em especial Curvelo – para observação e revisão de suas atuações, por meio da oferta de proposições que podem, futuramente, integrar um plano de ação para melhorias da gestão, e ao TCE quanto à aplicabilidade do índice, no sentido de incitar às mudanças almejadas para o alcance de maiores graus de efetividade de gestão.

Diante desse quadro, e considerado o papel preponderante da efetividade da gestão da educação local para a prestação dos serviços de educação da maneira preconizada na Carta Constitucional, o presente estudo tem como finalidade responder ao questionamento quanto às causas e consequências da baixa efetividade da gestão da educação municipal. Para tal, analisará o baixo nível de adequação da gestão da educação expresso pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) no município de Curvelo e, de forma, específica, buscar-se-á:

- a) Conhecer e analisar a realidade da educação municipal em Curvelo, segundo os vários indicadores e índices disponíveis (IDHM, IMRS e IFDM);
- b) Estudar os indicadores de efetividade do IEGM;
- c) Analisar a atuação da Secretaria Municipal de Educação de Curvelo e da direção das escolas na gestão da educação;
- d) Analisar as causas e as consequências da reduzida efetividade dos grupos de indicadores;
- e) Elaborar propostas para melhorias desses indicadores.

As hipóteses iniciais se estruturam nas prerrogativas de que a capacidade gerencial humana e tecnológica e a cultura de diagnóstico e acompanhamento são os elementos cruciais a uma gestão adequada da educação e à obtenção de graus elevados de efetividade.

2 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa adotada se baseou em três abordagens, sendo a primeira delas de revisão bibliográfica e de pesquisa documental, com estudo de autores diversos que tratam dos temas relativos a federalismo, à distribuição de competências e à efetividade como conceito e sua manifestação na educação. Ademais, contou com observância de legislação relativa à educação e à efetividade, e de documentos e informações disponibilizados pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE), pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e pela Secretaria Municipal de Educação de Curvelo.

A pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica são, como indica Oliveira (2007), próximas, e seu elemento diferenciador consiste na natureza das fontes. Dessa forma, a pesquisa bibliográfica trata da análise das contribuições de diferentes autores sobre o tema estudado, que consistem, portanto, fontes secundárias. Já a pesquisa documental se utiliza de materiais escritos e que ainda não receberam tratamento analítico, que compõem as fontes primárias de informações (OLIVEIRA, 2007).

A segunda linha de pesquisa se desenvolveu pelo uso de dados secundários disponíveis em sites oficiais da SEE, Fundação João Pinheiro (FJP), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), ou fornecidos sob solicitação, relativos à efetividade e outros dados educacionais em Curvelo e em Minas Gerais, além dos dados do IEGM, de modo a traduzir os dados disponíveis em informações e conhecimentos acerca da gestão educacional no município. Ademais, foi realizada, com base ainda em tais dados, estudo comparativo dos índices entre Curvelo e os municípios de Três Marias, Felixlândia e Corinto, que se situam nas suas proximidades.

Por fim, a terceira abordagem foi de uma série de entrevistas semiestruturadas, sendo a primeira delas com o TCEMG, e outras associadas à pesquisa de campo, contando com observação direta e coleta de dados primários via entrevistas semiestruturadas na Secretaria Municipal de Educação de Curvelo, Conselho de Educação e duas escolas municipais - Carmelita Arrieiro e Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga - para obtenção de informações que compuseram o estudo de caso da efetividade educacional no município de médio porte de Curvelo.

Os estudos de caso se caracterizam por buscarem retratar a realidade de forma completa e profunda, cabendo ao pesquisador revelar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação ou problema. Para tal, utilizam uma ampla gama de fontes de informação e dados, coletados em diferentes momentos, em situações e com informantes

variados. Após identificados os elementos-chave e os contornos e conceitos relacionados ao problema, o pesquisador procede à coleta sistemática de informações. Assim, a fase exploratória do estudo consiste na agregação do rol de informação, análise inicial e disponibilização aos informantes para que manifestem suas reações quanto à acuidade do que lhes é relatado (GOODE; HAAT, 1968).

A coleta de informações, neste estudo, se deu por entrevistas semiestruturadas, que se justificam, como indicam Boni e Quaresma (2005), pelo fato de poderem combinar perguntas abertas e fechadas, passíveis de alteração conforme o andamento da entrevista e que são ao informante a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. Assim, os autores em questão indicam que o pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, em contexto muito semelhante ao de uma conversa informal, mantendo-se atento para dirigir, oportunamente, a discussão para o assunto central, e auxiliar a compreensão de questões que não tenham se apresentado de forma clara aos interlocutores. Nesse sentido, é possível auferir um direcionamento maior e mais exato para o tema de interesse ao possibilitar intervenções para alcance dos objetivos e recomposição do tema em caso de dispersões. As entrevistas realizadas neste estudo foram gravadas, após autorização, para, tardiamente, serem transcritas com fins de sistematização e utilização.

No caso específico do TCEMG, a entrevista semiestruturada elaborada focalizou suas atenções na necessidade de coletar informações quanto à metodologia de implantação, de cálculo e as formas de controle quanto aos resultados do IEGM pelo órgão, além de buscar se havia perspectivas de expansão do escopo da sua base de dados e de melhorias na sua utilização.

Já a entrevista semiestruturada preparada para ser realizada juntamente à Secretaria Municipal de Educação de Curvelo buscava o diagnóstico dos aspectos de gestão da educação no município, ao investigar seus pontos potenciais, de estrangulamento, os meios e prioridades da gestão, além do seu relacionamento com os burocratas de médio escalão, de nível de rua e a população.

Por fim, as entrevistas semiestruturadas realizadas juntamente às escolas municipais selecionadas para estudo, pelas suas diferentes características dimensionais, de gestão e em resultados educacionais, foram elaboradas de modo a propiciar novamente a obtenção de informações quanto às características da gestão, dificuldades e pontos potenciais das escolas, além das parcerias realizadas e a participação e engajamento da comunidade escolar.

Estas duas últimas entrevistas foram associadas à técnica de observação direta da infraestrutura e relações sociais nas escolas, o que, conforme Godoy (1995), é pertinente

quando o fenômeno estudado pode ser mais bem observado e compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte. Assim, cabe ao pesquisador utilizar sua própria pessoa, de maneira impessoal, como instrumento confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Nesta seção, discutir-se-á literatura que evidencia o panorama da distribuição de competências e atuação de cada ente integrante da federação trina, com destaque para alguns aspectos do financiamento de suas atividades. Ademais, tratar-se-á da questão da municipalização do ensino fundamental, ao observar o município como protagonista na execução das políticas de educação, e da efetividade como conceito e sua manifestação na gestão da educação. Como cerne do referencial teórico, tem-se o estudo dos índices e indicadores sociais, atrelados à mensuração da efetividade e desenvolvimento da educação municipal. Ademais, ganha destaque a atuação dos burocratas de médio escalão e de nível de rua na consecução das políticas públicas de educação e a sua efetividade.

3.1 Educação no Brasil: Três Níveis

A lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também conhecida como Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB), responsável por estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, informa, em seu art. 8º, que a União, os estados, o distrito federal e os municípios devem organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

A distribuição de competências é feita diferencialmente no âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e no contexto do novo regime de colaboração estabelecido pela CF/88. Isso implica dizer que as relações entre os entes não necessariamente se pautam por processos hierárquicos, mas pelo respeito aos campos próprios das competências e, preferencialmente, em uma tentativa de integrá-las (CURY, 2088, p.1201).

3.1.1 O papel da União

A União concentra em sua gestão, principalmente, o nível superior de ensino. Ela se incumbem de, conforme o art. 9º da lei em questão, baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação, assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre esse nível de ensino, e autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Esse último grupo de atribuições é passível de ser delegado aos estados e ao distrito federal, desde que estes mantenham instituições de educação superior.

O art. 9º da LDB traz que à União cabe a organização do sistema federal de ensino e o dos Territórios, o financiamento das instituições de ensino públicas federais e a assunção de uma função redistributiva e supletiva que garanta a equalização de oportunidades educacionais e qualidade do ensino. Esse último aspecto se desenvolve, na prática, via fornecimento de assistência técnica e financeira aos demais entes. Ademais, é a responsável por, em colaboração com os estados, o distrito federal e os municípios, elaborar o Plano Nacional de Educação; estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, de modo a nortear os currículos e seus conteúdos mínimos, e os procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação; coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; e assegurar a execução de um processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior e avaliação do ensino superior.

Ademais, a União é a responsável por estabelecer as diretrizes nacionais por meio da elaboração de planos nacionais a serem seguidos por estados e municípios e pela coordenação de políticas de financiamento e desenvolvimento do sistema de ensino. Tais diretrizes incidem sobre a natureza das instituições educativas e suas finalidades, as prioridades institucionais e os processos de participação e decisão, de modo que a articulação de ações e programas relativos à gestão educacional tenham como ponto norteador uma concepção ampla de gestão que leve em conta a centralidade das políticas educacionais e a relevância de compreender as peculiaridades locais (DOURADO, 2007, p. 924).

Desse modo, se desencadeiam na União, estados e municípios algumas políticas, programas e ações que visam à melhoria da educação básica, tarefa constitucionalmente de competência direta dos estados, distrito federal e municípios. A iniciativa da União, no entanto, via financiamento e estabelecimento de diretrizes, nem sempre ocorre de forma orgânica, pois incorre, muitas vezes, na superposição de ações e na ingerência direta nas escolas. A coordenação de políticas de educação, portanto, encontra seus gatilhos em um cenário de descentralização do ensino por meio de um regime de colaboração entre os entes federados, aliado à proposição de políticas centralizadas, mas por vezes desarticuladas e cuja adesão por estados e municípios se efetiva sem clara conexão com prioridades estabelecidas pelos respectivos sistemas de ensino (DOURADO, 2007, p. 939).

O Ministério da Educação exerce, nesse contexto, sua função de coordenação federativa, tendo como desafio estimular que as formas de colaboração entre os sistemas de ensino sejam cada vez mais orgânicas, mesmo sem que as normas de cooperação ainda

estejam regulamentadas. Como exemplo, tem-se o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que consiste em um compromisso formal assumido pelos governos federal, do distrito federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Já no que tange à questão do financiamento, gastos e transferências do sistema educacional, é relevante a Lei de Diretrizes Básicas da Educação, que traz, em seu art. 70, que consistem em gastos com educação aqueles relativos à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal, manutenção e construção dos equipamentos, realização de atividades meio, compra de material didático-escolar, bolsas de estudo e transporte escolar.

Nesse sentido, destaca-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência foi estabelecida para o período de 2007 a 2020, e tem aplicação exclusiva na educação básica. É originário da Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e foi regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007a) e pelo Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007b), de modo a substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e do qual tratar-se-á mais adiante.

Outro ator relevante em âmbito nacional é o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), que implantou, em 1998, o Prêmio Gestão Escolar (PGE), do qual podem participar todas as escolas públicas do ensino regular da educação básica – estando englobadas a educação infantil, o ensino fundamental e ensino médio – sejam elas vinculadas às redes de ensino estaduais, distrital ou municipais. O PGE busca estimular a melhoria da gestão das escolas públicas em todo o Brasil. Para tal, reconhece boas práticas, incentiva o aprimoramento dos processos de gestão e promove ações que possibilitem a troca de experiências entre gestores, multiplicando boas estratégias. Ademais, induz as escolas a um processo de autoavaliação e integração da comunidade escolar na percepção do contexto de gestão escolar local, e as ferramentas que emprega para tal finalidade podem também ser utilizadas pelos gestores e comunidade para analisar a evolução dos processos de gestão a partir dali.

As atividades desenvolvidas no Comitê Avaliador pela autora deste trabalho no ano de 2017 apontaram para o conhecimento de que o objetivo geral do PGE consiste em contribuir para a garantia de uma educação pública de qualidade, direito fundamental de todos os estudantes brasileiros, por meio do fomento à cultura da autoavaliação e da intervenção nos processos de gestão. Os objetivos específicos são dados pelo estímulo ao desenvolvimento de uma gestão escolar democrática e eficaz, que seja focada no compromisso com o ensino,

aprendizagem e os resultados das avaliações externas; pelo apoio ao desenvolvimento de uma cultura de autoavaliação da gestão escolar; pelo incentivo ao processo de melhoria contínua da gestão escolar, especialmente pela elaboração de um plano de ação de acordo com as demandas específicas de cada escola; pela disseminação de boas práticas de gestão organizacional nas escolas; e, por fim, pela valorização das escolas públicas que se destaquem pela competência de sua gestão e por iniciativas e experiências bem-sucedidas.

Ademais, a execução do PGE demanda que se estabeleça uma forma de cooperação com os estados, tanto para divulgação do Prêmio, quanto para as suas etapas de avaliação e seleção. Cabe às Superintendências Regionais de Ensino a seleção das escolas vencedoras a nível micro, e, dentre essas, à Secretaria de Estado de Educação a seleção da escola destaque estadual, que concorrerá a nível nacional.

3.1.2 O papel dos Estados, Municípios e Distrito Federal

Aos estados e ao distrito federal, conforme o art. 10º e 11º da LDB (BRASIL, 1996), cabe atuação prioritária no ensino fundamental e médio e, aos municípios, no ensino fundamental e na educação infantil. Têm como competências, segundo o artigo citado, a elaboração e execução de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; e assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

A incumbência dos estados e distrito federal está ainda em definir, juntamente aos municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, de forma que seja assegurada uma distribuição proporcional das responsabilidades, tendo como critérios a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma das esferas; e assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. Já a incumbência dos municípios consiste no fornecimento da educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental – é permitida a atuação em outros níveis de ensino somente se e quando as necessidades de sua área de competência estiverem plenamente atendidas e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Os municípios podem, ainda, optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Ademais, aos municípios, como informa o art. 11º da LDB, cabe a organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; e assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal

Tendo em vista tais domínios da distribuição de competências, pode-se afirmar que o modelo de federalismo adotado no Brasil é simétrico, mas em um contexto de federação assimétrica (SOUZA, 2005). Simétrico porque as regras relativas às competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais - estados e municípios - são destrinchadas em capítulos da CF/88, o que dá pouca flexibilidade à tomada de iniciativas específicas, e, como afirma Souza (2005), o Supremo Tribunal Federal (STF) construiu jurisprudência sólida no sentido de que as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais, impondo uma espécie de hierarquia de normas constitucionais e legais, ainda que não explícita na CF/88. Assimétrica porque, na prática, estados e, principalmente, municípios, não dispõem das mesmas características fiscais, técnicas, financeiras, de qualificação do serviço público e demográficas, o que afeta a sua capacidade de gestão.

O município, como ente federativo autônomo, tem papel relevante na formação da política educacional, sendo capaz de criar o seu próprio sistema de ensino. A relevância da sua atuação no que tange ao fornecimento da educação básica exige um perfil adequado dos dirigentes municipais de educação, com destaque para a conjugação de uma formação técnica e a capacidade de formulação e gestão das políticas públicas de educação. Um dos passos importantes para a melhoria da gestão municipal da educação consiste em conhecer o perfil dos dirigentes dos órgãos municipais de educação (AZEVEDO, 2001, p. 143). Dessa forma, a escolha do secretário municipal de educação se dá a partir de critérios técnicos e da exigência de formação continuada, de modo que a administração do ensino público municipal atenda aos critérios de eficiência, competência, democracia e cidadania. Ademais, são relevantes critérios relativos à governança tecnológica, transparência e o conhecimento da realidade local para formulação de políticas públicas adequadas.

A capacidade de gestão é, ainda, crucial para que o município lide com as dificuldades e saiba aproveitar janelas de oportunidades que se abrirem. Como revela Azevedo (2001, p. 146), é observado um crescimento do número de matrículas no nível de ensino municipal, provocado pela melhoria no fluxo de atendimento do ensino fundamental. Por outro lado, a educação infantil vem sofrendo prejuízos decorrentes de um afastamento dos estados desta

responsabilidade e da necessidade de os municípios ampliarem as matrículas no ensino fundamental, reduzindo a disponibilidade de recursos.

Ademais, de modo a compreender o contexto de gestão, cabe observar que, como afirma Azevedo (2001, p. 148), a relação entre estados e municípios ainda não atingiu o patamar de colaboração desejado, uma vez que há um crescimento comumente diferenciado e conflitante entre as respectivas redes de ensino e os estados algumas vezes adotam uma postura de tutela em relação aos municípios, fragilizando as relações em detrimento de alianças político-partidárias. Um exemplo dessa falha de colaboração consiste na distribuição dos recursos do salário-educação, instituído pela Lei nº 4.440/64 (BRASIL, 1964) e revisto pelo Decreto-Lei nº 1.422, de 1975 (BRASIL, 1975).

Dois terços desses recursos são repassados para os estados, que devem reparti-los com os municípios; no entanto, não são identificados incentivos para que os estados submetam o repasse da quota dos municípios à aprovação da lei nas Assembleias Legislativas, o que gera desgastes na relação e possibilidades de atuação cooperativa para com os municípios e até a retenção dos recursos pelos estados, sem que haja penalidades a serem sofridas (AZEVEDO, 2001, p. 149).

3.2 Municipalização do Ensino

A adoção de uma vertente focada na racionalidade financeira durante a década de 1990 acarretou em processo de redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado, e na abertura do país ao capital financeiro internacional (SOUZA; FARIA, 2004). Para fins de análise, o presente estudo adota a interpretação de José dos Santos Carvalho Filho (2004), que traz descentralização como o fato administrativo que traduz a transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração. O autor, ainda, conceitua desconcentração como um processo eminentemente interno, com a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de melhorar e acelerar a prestação do serviço, mantido o serviço concentrado.

O fenômeno de descentralização observado foi, num aspecto geral da municipalização, aplicado como equivalente à desconcentração, com estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos, o que impactou de forma profunda a área de educação (ABREU, 1999; SAVIANI, 1999; MARTINS, 2001). Por outro lado, possibilitou que os municípios criassem seus próprios sistemas de ensino, como já elucidado em seção anterior, atribuindo-lhes certo grau de autonomia na formulação de políticas educacionais, com foco na

educação infantil e o ensino fundamental. Até então, a esfera municipal contava apenas com sistema administrativo (SOUZA; FARIA, 2004) - nesse sentido, considera-se importante a CF/88, com sua vertente descentralizadora, e a nova LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), instrumento que trouxe a definição clara de competência dos municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino (SAVIANI, 1999).

No âmbito das relações intergovernamentais do Estado federativo, Abreu (1999), Gonçalves (1998) e Azevedo (2001) sinalizam para a tendência de redução do processo de municipalização à chamada “prefeiturização”, correspondente à transferência de atribuições apenas no plano administrativo, mantida a distância entre as políticas executadas pelos governos federal e estaduais em relação aos municípios. Essa distância decorre de uma postura que desconsidera as prioridades e especificidades locais. Assim, como afirmam Souza e Faria (2004), o Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino acaba por não atender aos preceitos constitucionais determinados pelo art. 211 da Carta Constitucional em vigor, que apontam para decisões compartilhadas entre os sistemas de ensino iguais e autônomos, dos diversos entes federados.

A municipalização em plano administrativo é entendida, então, por Gomes (2008), como o aumento da participação das matrículas municipais no ensino fundamental, sobre o total da rede pública. Isso porque não há uma transferência completa das competências correspondentes, que se mantêm compartilhadas entre estados e municípios pela ausência de modificações no marco legal.

Dessa forma, não há efetiva transferência de competências, assim como não se identifica um processo de desconcentração administrativa no sentido de delegação de responsabilidades de um órgão central da rede estadual para a municipal, uma vez que estes já gozavam de autonomia para assumir a oferta de vagas e, com a municipalização do ensino, passam a atuar com maior grau de liberdade em seus sistemas de ensino, ainda que sujeitos aos marcos legais dos entes supralocais (PARENTE; LÜCK, 1999; MARTINS, 2001).

Ainda, cabe ressaltar que, nesse processo, foi relevante o papel desempenhado pelo Fundef – depois substituído pelo Fundeb - pois consistiu em estratégia para garantir as condições financeiras de funcionamento deste novo sistema municipal de ensino. Para tal, estabelecia tanto a repartição dos recursos entre os entes federados, quanto o seu acompanhamento e controle social (SOUZA; FARIA, 2004).

O Fundeb consiste em um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, totalizando 27 fundos no país - considerado o referente ao Distrito Federal - e composto em sua quase totalidade por recursos vinculados à educação por força do disposto no art. 212

da Constituição Federal, provenientes dos impostos e transferências dos estados, distrito federal e municípios. O aporte de recursos da União ao Fundeb foi em um montante de R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou corresponder a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país. De forma complementar, há também alocação de recursos federais, sempre que, no âmbito estatal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. O financiamento do Fundeb é baseado, portanto, nas três esferas de governo. Como indicam Mendes, Miranda e Cosio (2008), os estados e municípios devem alocar 20% da sua receita de impostos e transferências para a educação básica, utilizando parte de suas receitas para a formação inicial do fundo, em proporções diferentes para cada tipo de receita.

O Fundo é, ainda, inovador no sistema de transferências brasileiro, pois foi pioneiro na busca por balizar os montantes transferidos, ainda que de forma parcial, em função da evolução do desempenho das unidades escolares. Tal aferição ocorre por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que considera a nota média dos alunos em testes-padrão, realizados a nível nacional, e o nível de reprovação médio de cada escola (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). A sua lógica, portanto, se concentra na velocidade de absorção do aprendizado, diretamente relacionada à eficiência educacional, o que amplia a sua confiabilidade ao amenizar incidentes tais como a aprovação infundamentada de alunos. A evolução do índice, portanto, é o elemento a ser observado para a execução das transferências, de modo a também não condenar as escolas de baixo índice a receber menores montantes de recursos.

Ao se configurarem como recursos vinculados à educação, as transferências da União para o Fundeb limitam, em partes, o aspecto de autonomia subnacional. Isso se deve ao fato de que os recursos aplicados pelo governo federal e as contrapartidas municipais e estaduais são preestabelecidos com rigidez (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). No entanto, é importante considerar que a vinculação aos gastos estaduais e municipais impede que estes entes exibam comportamento *freerider* na despesa.

Acresce-se o fato de que uma grande vantagem consiste no fortalecimento do aumento da *accountability*, pois a fórmula de cálculo do Fundeb é passível da imediata conferência de resultados e da responsabilização das autoridades municipais e estaduais por parte da população. Ainda, como afirmam Mendes, Miranda e Cosio (2008), a associação a informações públicas, como o resultado da Prova Brasil e as estatísticas de repetência, reduz a vulnerabilidade às pressões políticas.

No entanto, como indicam os autores, a partir de 2010 haveria uma redução da sua capacidade de absorção de choques, uma vez que o limite para os aportes da União seria vinculado a 10% da contribuição de estados e municípios, tornando o fundo procíclico. Este segundo elemento se dá num contexto em que as transferências para educação têm, a priori, um aspecto pronunciado de absorção das externalidades em momentos de crise política e econômica/financeira – essa prerrogativa se encontra, então, prejudicada, assim como a de equalização intermunicipal.

3.3 Atuação dos Burocratas de Médio Escalão e de Nível de Rua na Gestão da Educação

A questão da municipalização do ensino traz à tona a atuação do corpo gestor da educação no município, que tanto recebe de forma mais constante as demandas da população, dada a sua proximidade ao público-alvo da atuação estatal, quanto as diretrizes das políticas públicas e, logo, a responsabilidade por implementá-las. Nesse sentido, ganham destaque os burocratas de médio escalão, dos quais tratar-se-á a seguir.

Os burocratas de médio escalão enfrentam uma lacuna conceitual, uma vez que são de difícil definição e delimitação. Lotta, Pires e Oliveira (2014) indicam que esses atores são identificados como os funcionários que se situam no meio da estrutura hierárquica organizacional, na gerência intermediária da estrutura administrativa ou, ainda, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação – mas, em termos práticos, sua composição é mais complexa do que isso. Este último elemento se deve ao fato de que, com as reformas administrativas trazidas pelo *New Public Management*, surgiu maior instabilidade nos papéis e funções desempenhados por tais atores, especialmente com os processos de reengenharia, *downsizing*, desburocratização e gerencialismo, que culminaram no enxugamento das camadas administrativas e um achatamento da estrutura estatal. Essa redução de camadas hierárquicas acabou por conduzir à própria redução dos cargos de nível intermediário (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

No entanto, as transformações não apenas criaram novos desafios aos burocratas de médio escalão, como também abriram espaço para que eles se repositionem em suas áreas de atuação – o que, conforme Lotta, Pires e Oliveira (2014), indica, na realidade, uma transformação em vez de redução do papel desses atores. Por ocuparem posições intermediárias, são desempenhados papéis gerenciais e políticos, dicotômicos e sempre associados ao caráter técnico dos cargos de gestão. Pires (2011) informa que a primeira dimensão, técnico-gerencial, trata da tradução das determinações estratégicas em

procedimentos organizacionais relacionados à implementação das políticas públicas, enquanto a segunda dimensão, de caráter técnico-político, trata das negociações e barganhas que os atores necessitam construir para efetivarem os processos com os quais estão envolvidos e em seu relacionamento com o alto escalão. A dimensão do papel político está diretamente associada à posição do burocrata no desenho institucional da organização.

Lotta, Pires e Oliveira (2014), no entanto, trazem argumentos que fragilizam a ideia de uma dicotomia, e que se resumem nos efeitos da descentralização, das redes de governo colaborativo e da orientação voltada ao usuário, contribuindo para a ideia de um processo em que técnica e política se encontram atrelados e harmônicos. Assim, tem-se que o processo de descentralização transferiu aos gestores de baixo e médio nível papéis importantes de responsabilização por decisões centrais das políticas públicas, enquanto a emergência de redes de governo colaborativo no escopo da governança ampliaram seu espectro de influência e autoridade, abandonando uma perspectiva unicamente *top-down* para atingir também uma orientação *bottom-up*. Por fim, a orientação ao usuário instaurada pelo *New Public Management* também foi responsável por ampliar a voz desses atores e sua capacidade de influência no processo político organizacional.

Assim, a atuação dos burocratas de médio escalão depende de como absorvem as diretrizes das políticas públicas dos burocratas de alto escalão, e de como as repassam aos burocratas de nível de rua, aqueles que de fato realizam as políticas públicas na ponta. Se seus valores divergem dos do alto escalão, acabam por priorizar as alternativas que consideram mais adequadas e, se estão alinhados, atuam de maneira integradora, sintetizando as informações da política pública e transformando-as em ação institucional. Já no trato com a burocracia de nível de rua, podem ora permitir adaptações locais, ora seguir as diretrizes relativas à atuação da burocracia implementadora.

Suas atividades, portanto, incluem a sintetização e disseminação de informações para os níveis superiores e inferiores na organização, e devem dispor de capacidades cognitivas e comunicacionais, associadas ao que Lotta, Pires e Oliveira (2014) denominam de perspectiva relacional, proporcionando práticas de tradução, readaptação e recategorização das normas ao contexto local, do qual detém maior conhecimento e contato. Seu papel, logo, está em coordenar o *gap* existente entre as regras e suas reais possibilidades de aplicação pela burocracia de nível de rua, e construir consensos a partir dos valores compartilhados e pela atuação em redes. O papel comunicacional com os burocratas de nível de rua, logo, se revela crucial para atuação em rede, especialmente quando se consideram questões relativas à

discrecionabilidade e capacidade de alteração dos resultados finais de implantação das políticas públicas também detido por esse grupo.

Assim, Oliveira (2012) traz que, nas organizações complexas – como é o caso das Administrações Públicas - os participantes da base possuem amplo poder de influência dissociados de suas posições formais, uma vez que as organizações podem ser muito dependentes de seus membros da linha de frente. Esse fato se deve à sua possibilidade de obter, manter e controlar informações, pessoas e instrumentos relevantes ao seu funcionamento, obtendo, portanto, graus de poder informal relacionados à detenção de recursos cuja utilização não é passível de ser regulada sem que se arque com o custo de reduzir a eficiência organizacional. Nesse sentido, Michael Lipsky (1980) foi pioneiro ao realizar a análise sistemática quanto à burocracia de nível de rua, argumentando que as decisões por eles tomadas, suas e os artifícios inventados para tratar as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam.

O exercício da discricção pelos agentes é inevitável pelas nuances e incertezas do campo de exercício de suas funções, e necessário, uma vez que as regras formais não são capazes de tratar de todos os casos concretos e, em geral, os recursos da entidade em que se encontram estão aquém dos necessários para atendimento das necessidades dos cidadãos. O poder discricionário do agente da base torna-se, portanto, imprescindível para que a organização se amolde à realidade e atenda aos seus objetivos (OLIVEIRA, 2012).

Os trabalhos setoriais focados na política de educação e ambiente escolar, como indicam Lotta, Pires e Oliveira (2014), identificam os diretores como burocratas de médio escalão, responsáveis por gerenciar e fazer a interlocução com os implementadores – ou burocratas de nível de rua – que, por sua vez, interagem diretamente com a população. A aplicação de exames nacionais que, de certa forma, instauram uma competição entre as escolas, é relevante nessa atuação no sentido de tornar os burocratas de médio escalão agentes de mudanças nas escolas e seus resultados. Sua atuação, no entanto, nem sempre é pautada pela ótica dos resultados, mas por outros elementos tais como a participação da comunidade, pois depende muito da ótica adotada pelo diretor de acordo com os seus valores e da comunidade escolar em que se insere (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Assim, a função do diretor é múltipla, e não se resume ao controle do desempenho e aprendizagem dos alunos, mas também envolve rigor administrativo, mobilização de recursos humanos, eficiência gerencial, compromisso com os resultados e inovação pedagógica. Tais aspectos se relacionam à administração pedagógica, prestação de contas, supervisão, gestão de recursos e gestão de relações internas e externas. Para tal, Currie e Procter (2003) afirmam

que os burocratas de médio escalão devem dispor de uma outra característica, dada pelo domínio sobre a dinâmica dos serviços por eles gerenciados, atrelado ao conhecimento técnico necessário à liderança e à capacidade política de diálogo (YESILKAGIT; THIEL, 2008). Pereira e Silva (2011) dividem as competências gerenciais dos diretores em quatro categorias: funcionais, cognitivas, comportamentais e políticas, que vão variar e se adequar às práticas internas da organização em que se inserem e ao contexto em que ela atua, além dos resultados que buscam e priorizam alcançar, sendo que a sua consecução se encontra atrelada à atuação dos burocratas de nível de rua.

Observa-se, portanto, que os burocratas de médio escalão não apenas se relacionam diretamente com os burocratas de nível de rua, executores das políticas públicas, e deles dependem para o alcance de resultados, mas, no próprio exercício de suas funções cotidianas, podem acabar por assumir também papéis similares aos destes no trato direto com o público-alvo das atividades que gerenciam. Assim, a equipe escolar pode assumir papéis similares aos dos burocratas de médio escalão ao participarem e influenciarem nas decisões e na forma de implantação das políticas públicas na ponta, seja pelo favorecimento a tal forma de atuação dado pelas características participativas das gestões escolares, seja pelas capacidades de influência obtidas pelos servidores no exercício de suas funções e da sua discricionariedade. De forma análoga, os diretores de escolas podem assumir papel similar aos dos burocratas de nível de rua, uma vez que têm contato próximo ao público-alvo das políticas públicas com as quais se relacionam e a quem cabe a implantação.

3.4 A Noção de Efetividade

A noção de efetividade é relativa à capacidade de promoção dos resultados pretendidos, o que implica dizer que a efetividade de programas sociais trata da implementação e aprimoramento de objetivos, desconsideradas as possíveis insuficiências de orientação e/ou falhas na especificação dos seus objetivos iniciais. A efetividade, então, se relaciona ao direcionamento dado à permanência, à estruturação real e prática de objetivos verdadeiros e à construção de regras confiáveis e críveis, por parte dos critérios decisórios adotados naquele ambiente de atuação (MARINHO; FAÇANHA, 2001).

Ainda segundo Marinho e Façanha (2001), tem-se que a eficiência denota a competência em produzir resultados com o dispêndio mínimo possível de recursos e esforços. A dimensão da eficiência trata da avaliação de custo-benefício dos serviços e políticas públicas, de modo que só é possível alcançá-la se, antes, estiver demonstrada sua efetividade.

A efetividade é, portanto, pré-requisito necessário à eficiência, de modo que é possível estabelecer uma relação de equivalência entre esta e a efetividade organizacional (KREPS, 1990). Isso se justifica pelo fato de que ambas são dimensões organizacionais amplas e que gozam de relação de interdependência. Complementarmente, a eficácia trata da manutenção da execução em condições controladas e predefinidas, associadas a resultados desejados, nos quais a política e/ou serviço se mostram efetivos, dotados de regras de conduta baseadas em reputação e confiabilidade.

Nesse sentido, se identifica que a efetividade e a eficiência – ou efetividade organizacional - são cruciais ao alcance da eficácia, estando incluído o reconhecimento dos resultados pretendidos. A eficácia, então, exige efetividade e eficiência, e os objetivos se estruturam pela condução das atividades necessárias (MARINHO; FAÇANHA, 2001).

Ademais, a efetividade, conforme afirma Sander (1995), consiste no critério político que reflete a capacidade administrativa de satisfazer as demandas concretas expressas pela sociedade. É, portanto, um critério que reflete a capacidade da educação em responder e atender às preocupações, exigências e necessidades do universo extrínseco à gestão (DAVOK, 2007, p. 510). As dimensões da gestão da educação se estruturam de tal forma que a eficiência é subsumida pela eficácia, a eficácia e a eficiência são subsumidas pela efetividade e o conjunto composto pela efetividade, eficácia e eficiência é subsumido pela relevância (SANDER, 1995), relacionada à necessidade e qualidade da ação pública naquele sentido.

A efetividade, aliada à relevância, é a condição necessária para que um objeto educacional, seja ele um serviço, produto ou resultado, exiba valor (SCRIVEN, 1991). O valor de um serviço é diretamente relacionado à capacidade que os resultados do projeto têm de produzir mudanças significativas e duradouras para o público beneficiário. Trata, portanto, dos impactos líquidos das atividades do programa (FRASSON, 2001).

A avaliação da efetividade, então, analisa a relação entre a implementação de um programa ou ação e seus impactos e/ou resultados, que refletem o sucesso ou fracasso na obtenção de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias do público-alvo (ARRETCHE, 1998). Assim, permite o exame de quão incorporados de forma permanente estão os resultados do projeto (VALARELLI, 2000b *apud* FRASSON, 2001).

4. AVALIAÇÃO E INDICADORES SOCIAIS

Nesta seção, explora-se o conceito e as propriedades dos indicadores sociais e índices a partir deles compostos, elementos condicionantes da sua aplicação no *policymaking* e necessários à compreensão das formas e meios pelos quais estão abarcados diversos aspectos sociais e temporais que eles se propõem a medir. Concentra-se aqui, portanto, o referencial teórico empregado como cerne ao desenvolvimento da pesquisa.

O surgimento e desenvolvimento dos indicadores sociais é intrinsecamente conectado à consolidação das atividades de planejamento do setor público. Após a promulgação da CF/88, as informações sociais e demográficas voltadas à formulação de políticas públicas municipais no Brasil sofreram um acréscimo de demanda, dado o contexto de descentralização administrativa e tributária que ali se iniciou, em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local (JANUZZI, 2017).

O conhecimento do significado, limites e potencialidades dos indicadores sociais é de grande utilidade para os entes e instituições envolvidos na formulação da agenda decisória e na definição das prioridades sociais e alocação de recursos do Orçamento Público. Isso porque são capazes de enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais acurada a análise, formulação e implementação das políticas sociais. Podem, ainda, contribuir no apontamento da magnitude das carências presentes nas diversas áreas de intervenção e que demandam ações a serem tomadas pela Administração, quando da negociação das prioridades sociais (JANUZZI, 2017).

Assim, tem-se que o indicador social é uma medida, geralmente quantitativa, dotada de significado social e utilizado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, seja ele de interesse teórico ao mundo acadêmico ou programático, na formulação de políticas públicas por parte de governos e Administração Pública. Como indica Januzzi (2017), é um recurso metodológico, empiricamente referido, capaz de fornecer informações sobre um aspecto da realidade ou mudanças que estão se processando.

Os indicadores sociais são relevantes à Administração, então, no sentido de fornecimento de subsídio às atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais em quaisquer esferas de atuação, além de possibilitarem o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população e o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. O indicador social constitui o elo entre os modelos explicativos e as evidências empíricas encontradas (JANUZZI, 2017).

Para seu adequado emprego, em quaisquer finalidades a que o seu usuário os aplique, Januzzi (2017) afirma que o indicador social deve gozar de uma série de propriedades, quais sejam: relevância, validade, confiabilidade, grau de cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade, atualidade, periodicidade, economicidade, desagregabilidade e historicidade.

Dessa forma, deve ser possível identificar nele a sua relevância na discussão da agenda decisória, sua validade em representar o conceito indicado e as dimensões sociais a que se refere, e a confiabilidade dos dados empregados na sua construção - uma vez que podem se sujeitar a erros sistemáticos originários no próprio processo de coleta ou de erros amostrais, se tomarem como base um banco de dados proveniente de pesquisas de campo - e um grau de cobertura populacional adequado aos seus propósitos. Também deve ser sensível às políticas públicas implementadas e alterações que estas vierem a promover; específico a efeitos de programas setoriais; inteligível tanto aos agentes quanto ao público-alvo da política, de modo a garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos; atualizável periodicamente, a custos factíveis; desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e/ou socioeconômicos; e ter historicidade que permita a realização de comparativos ao longo do tempo (JANUZZI, 2001).

Ao observar tais requisitos, cabe ressaltar que dificilmente um indicador será capaz de abarcar todas as dimensões de forma completa ou com qualidade. Januzzi (2017) exemplifica que nem sempre o indicador de maior validade é necessariamente o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível ou o mais sensível; ou, por mais que reúna todas as qualidades anteriores, nem sempre pode ser obtido na escala espacial e periodicidade desejadas. No entanto, mesmo que a disponibilidade de indicadores sociais para diagnóstico da realidade social empírica ou análise da mudança social se condicione à oferta e às características das estatísticas existentes, pesquisadores e formuladores de políticas devem avaliar o seu grau de aderência às propriedades e aos objetivos do seu emprego (JANUZZI, 2017).

Especialmente na proposição de um modelo de avaliação para políticas públicas, a complexidade da matriz de indicadores sociais é relevante, uma vez que deve contemplar as diferentes políticas setoriais, fases do processo de implementação e os seus objetivos. Cada fase do processo de formulação e implementação requer indicadores específicos, que se utilizam de fontes diversas e oferecem elementos e subsídios distintos na estruturação e observação dos processos. Dessa forma, é preciso que as administrações municipais reúnam esforços de estruturação de seus sistemas próprios de informações municipais, otimizando suas possibilidades de avaliação e capacidade administrativa (JANUZZI, 2017).

Não obstante, cabe atentar às críticas sofridas pelos índices como instrumentos, dadas por Januzzi (2017), que chama atenção para os riscos de se haver a substituição, pelo índice, do conceito indicado pelas medidas supostamente criadas para operacionalizá-lo, sob os danos de a análise se reduzir apreciação da variação dos indicadores construídos. Não havendo modificação no indicador, não se identificariam reais modificações nas condições de vida ou desenvolvimento o, ainda que se realizassem políticas públicas com tal objetivo (GUIMARÃES; JANUZZI, 2005).

Ademais, a operação de síntese de indicadores sociais em um único índice raramente se apoia em teorias ou marcos metodológicos consistentes, especialmente quando a natureza dos indicadores que os compõem são demasiado distintas. Outro entrave se encontra no fato de que o processo de construção do índice conta com a associação de indicadores de estoque – como a alfabetização– com indicadores de fluxo – como é o caso da escolaridade bruta. Essas deficiências geram empecilhos no momento de realizar comparações intertemporais, podendo as mudanças nos valores apresentados pelo índice ao longo do tempo não estar vinculadas às transformações reais ocorridas na situação de um país, mas à revisão de dados utilizados no cálculo do índice (GUIMARÃES; JANUZZI, 2005).

4.1 Classificação dos Indicadores Sociais

Os indicadores sociais, como afirma Januzzi (2017), podem ser classificados de acordo com as aplicações a que se destinam. A classificação mais comum é aquela que segue a área temática da realidade social a que se referem, originando os indicadores de educação, por exemplo. As demais se referem à natureza do ente indicado e à eficiência, eficácia e efetividade, sendo estes últimos os mais relevantes para este estudo.

Quando a diferenciação dos indicadores se dá de acordo com natureza do ente indicado, há o conjunto de indicadores-insumo, quando tratam de recursos; de indicadores-produto, que observam a realidade empírica; e de indicadores-processo ou fluxo, quando analisam o desenvolvimento das atividades relacionadas ao seu objeto de estudo. Enquanto os indicadores-insumo quantificam os recursos disponibilizados nas políticas públicas, os indicadores-produto trazem os seus resultados efetivos. Já os indicadores-processo desempenham função intermediária, ao traduzir em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros, que compõem os indicadores-insumo, utilizados na obtenção de melhorias efetivas de bem-estar, dadas pelos indicadores-produto (JANUZZI, 2017).

Por fim, há o sistema de classificação que diferencia os indicadores segundo os aspectos relativos à eficiência dos meios e recursos empregados, a eficácia no cumprimento das metas e a efetividade social do programa, de especial interesse na formulação de políticas públicas. Os indicadores de efetividade se destacam, ainda, ao trazer noções de justiça social e contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político: revelam os efeitos do programa em termos abrangentes e focalizados no bem estar social (CARDOSO, 1999).

4.2 Indicadores Sociais de Educação

O conjunto de indicadores sociais que abarcam determinado aspecto da realidade ou de planejamento em termos de formulação de políticas públicas pode, como afirma Januzzi (2001), ser denominado como um Sistema de Indicadores Sociais. A formação de sistemas é relevante na tentativa de abarcar e descrever todo um fenômeno social, e sua formação depende de uma série de decisões metodológicas.

No universo da formulação e implantação de políticas públicas tem-se que a primeira delas envolve a definição operacional do conceito abstrato ou temática de que aquele sistema tratará, com base no interesse programático a ele relacionado. A segunda etapa trata da especificação das suas dimensões e formas pelas quais podem ser abordadas ou interpretadas, transformando-as em objetos específicos e mensuráveis. A terceira consiste na obtenção de estatísticas públicas – dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos – consistentes e pertinentes ao seu conteúdo, que comporão matéria-prima para os indicadores. A quarta e última etapa metodológica, então, se dá pela combinação orientada das estatísticas obtidas a fim de que sejam computados os indicadores que integrarão o Sistema, responsável por traduzir o conceito abstrato inicial em termos mais tangíveis (JANUZZI, 2001).

Os Sistemas de Indicadores de Educação são, num geral, compostos pelos cálculos relativos a uma série de indicadores, descritos por Januzzi (2001), a seguir:

O primeiro deles é a taxa de analfabetismo, cujos dados de base são levantados por Censos Demográficos, e tem seu cálculo na proporção dos indivíduos de 15 (quinze) anos ou mais que declararam, em pesquisa domiciliar, não saber ler e escrever. Pode-se também considerar crianças acima de 10 (dez) anos de idade ou estabelecer limite superior de 65 anos, por exemplo. Esse indicador apresenta o problema de não ser sensível aos esforços de escolarização e, por não ser imune aos efeitos da composição das faixas etárias, dificulta a interpretação de possíveis diferenças geográficas e temporais dos seus resultados (JANUZZI, 2001).

O segundo indicador consiste nas medidas de escolaridade média, dada pela média dos anos estudados - com aprovação escolar – ponderada pela população de 15 (quinze) anos ou mais correspondente, com base em dados geralmente fornecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Logo, é uma medida de resultado de progressão educacional, e apresenta a vantagem de ser mais sensível às políticas públicas implantadas ao sintetizar as condições de provimento de serviços educacionais em temporalidades presente e passado recente (JANUZZI, 2001).

O indicador de defasagem série/idade, calculado pela proporção de alunos com idade fora da faixa normativa para a série cursada, e o indicador de esperança de vida escolar, que revela os riscos de evasão e/ou reprovação dos alunos ao longo do ciclo escolar, também oferecem sensibilidade na avaliação da progressão escolar (JANUZZI, 2001).

Adicionalmente, tem-se que um grupo de indicadores ainda mais sensíveis e específicos às alterações proporcionadas por programas e políticas públicas consiste naqueles que mensuram a taxa de atendimento escolar. Assim, a taxa de escolarização, que se utiliza de dados amostrais, é dada pela proporção de estudantes de determinada faixa etária que estão em um nível de ensino, em relação à quantidade de pessoas dessa faixa. Já a taxa de cobertura escolar, baseada em registros administrativos das Secretarias de Educação ou no Censo Escolar, é dada pela razão entre o nível de matrículas em um nível de ensino em relação à população em idade a ele correspondente. Ambas são indicadores de fluxo ou processo, uma vez que não retratam os objetivos finais das políticas públicas, mas o nível de utilização de recursos para seu alcance (JANUZZI, 2001).

Por fim, há os coeficientes técnicos de recursos, que podem ser classificados como indicadores de insumo, ao fornecerem a relação dada pela razão de professores por mil habitantes – revelando a escassez ou suficiência de recursos humanos; e de processo, ao fornecerem a razão de alunos por professor – avaliando indiretamente a qualidade do serviço prestado. Também podem ser dados pelo gasto público *per capita* na educação, o gasto público percentual com educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), o percentual de professores com determinados níveis de formação e o número médio de horas-aula (JANUZZI, 2001).

4.3 Emprego dos Indicadores em Índices Educacionais

Os índices são conceituados por Siche et al (2007) como o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo onde se utilizam, dentre os subsídios que compõem suas

variáveis, uma série de indicadores. São capazes de revelar, pelo valor numérico resultante dos seus cálculos, o estado de um sistema ou fenômeno, pela correta interpretação da realidade. Podem, então, assim como nas definições de indicadores sociais dadas por Januzzi (2017), ser utilizados como instrumento de tomada de decisão e previsão, mas com qualidade superior por realizar a junção de indicadores e/ou variáveis (SICHE et al, 2007).

A produção de dados e informações estatísticas relativas à área educacional e que subsidiam o cálculo dos índices, como afirma Castro (2000), consiste no instrumento básico de avaliação, planejamento e auxílio ao processo decisório para o estabelecimento de políticas públicas setoriais. Para tal, é crucial que essa produção se dê de forma ágil e fidedigna, capaz de retratar a realidade do setor. Os censos educacionais são instrumentos importantes para que se possa garantir a obtenção e utilização da informação estatística, fornecendo dados base aos indicadores de acompanhamento do setor educacional.

Os levantamentos dos censos abrangem os diversos níveis e modalidades de ensino, e ocorrem sob a forma do Censo Escolar, do Censo do Ensino Superior, do Levantamento sobre o Financiamento e Gasto da Educação e dos censos especiais, sendo que estes últimos ocorrem de forma não periódica e abrangem temáticas específicas, como o Censo do Professor (CASTRO, 2000).

Desempenha papel relevante também o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cuja estruturação se justificou no sentido de produzir informações quanto ao desempenho da educação básica no Brasil, de modo a captar as diferentes realidades dos sistemas estaduais e municipais de ensino. Assim, tem como objetivos o monitoramento da qualidade, equidade e efetividade do sistema de educação básica, além de oferecer às administrações públicas de educação informações técnicas e gerenciais que auxiliem na formulação de políticas públicas e apresentar aos agentes educacionais e à sociedade os resultados dos processos de ensino e das condições em que se desenvolvem. Para tal, busca aferir o conjunto de competências e habilidades - a proficiência - obtidas pelos alunos das séries finais dos ciclos de escolaridade pelo rendimento nas disciplinas avaliadas (CASTRO, 2000).

As médias de desempenho nas avaliações do Saeb e da Prova Brasil subsidiam o cálculo do Ideb, que consiste em um indicador de qualidade educacional que combina as informações de desempenho dos alunos com o seu rendimento escolar, que pode ser equiparado ao fluxo escolar, dado pelos índices de aprovação fornecidos pelo Censo Escolar (MESQUITA, 2012). Os dados são apresentados de forma sintética e de fácil compreensão,

em escala que varia de 0 (zero) a 10 (dez). O rendimento escolar é medido pelo inverso do tempo médio de conclusão de uma série multiplicado pela nota obtida na Prova Brasil.

Para compreensão mais acurada dos significados desse índice, é relevante estabelecer análise de como os indicadores que representam as duas dimensões que o compõem evoluíram, separadamente. Assim, pode-se estabelecer se uma melhoria nos resultados de uma escola se deveu a um indicador ou a ambos, evidenciando se essa escola avançou no desempenho cognitivo de seus alunos e/ou na aprovação, por exemplo (MESQUITA, 2012).

Também cabe comparar os dados estatísticos da escola com os de outras da região, como afirma Mesquita (2012), de modo que os alunos atendidos por elas apresentem condições socioeconômicas semelhantes, o gerenciamento seja realizado pela mesma Secretaria Municipal e sejam distribuídos entre elas recursos financeiros similares – assim, pode-se perceber se as variações apresentadas pela escola em estudo são decorrentes da sua própria gestão interna ou de alterações no comportamento da população e de políticas advindas das esferas superiores, tais como as Secretarias Municipais de Educação, Superintendências Regionais de Ensino, Secretarias Estaduais de Educação ou o próprio MEC.

4.4 Efetividade da Educação

A efetividade, a eficiência e a eficácia dos gastos com educação podem, com base nos conceitos apresentados anteriormente e na relação de interdependência que se manifesta entre elas, ser mensuradas e avaliadas por uma série de indicadores.

Um exemplo relevante consiste no Indicador de Desempenho (IDesem), calculado por uma combinação linear da taxa de concluintes, da distorção idade-série e da taxa de atendimento pelos serviços educacionais, com contribuição em peso de 1/3 (um terço) para cada um desses subindicadores (ZOGHBI et al, 2009). É um indicador estritamente quantitativo quanto ao desempenho; portanto, utiliza-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) como indicador intermediário, de modo que se ofereça uma medida ligeiramente qualitativa do desempenho da educação, de modo a inserir essa dimensão na análise por meio de uma medida mais ampla. Como insumos se utilizam os gastos estaduais em educação, de modo que a variável gasto por aluno corresponde ao gasto em educação para cada nível de ensino dividido pelo número de alunos nele matriculados, e um indicador agregado de insumo, composto das variáveis de número de professores por aluno, média de

horas-aula e infraestrutura, correspondente ao percentual de escolas públicas com bibliotecas e microcomputadores por aluno matriculado.

O conjunto de informações fornecidas pelo indicador em questão é utilizado para medir o desperdício do gasto em educação entre os estados, correspondente, como afirmam Zoghbi et al (2009), à eficiência dos gastos em educação. Calcula-se, então, a fronteira de possibilidade de produção dos serviços educacionais e os *scores* de eficiência de produto a fim de ordenar os estados que fazem parte da amostra em termos de eficiência de gastos em educação. Os *scores* de eficiência situam-se entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que todos os Estados colocados na fronteira de possibilidade de produção recebem o *score* máximo de 1. Já o score de ineficiência de produto de um Estado diz quanto produto a mais o Estado poderia produzir com a mesma quantidade de recursos que ele correntemente utiliza (ZOGHBI et al, 2009).

Os resultados obtidos pelos autores indicam que os estados com melhor desempenho não são, necessariamente, os mais eficientes. Além disso, revelam que são poucos os estados com índice de eficiência máximo, ou seja, que estão na fronteira de possibilidade de produção. Isso indica que, para a maioria dos estados que compõem a amostra, não é possível obter um melhor desempenho se for mantido o mesmo nível ou um nível menor de insumos, *ceteris paribus* todas as demais variáveis influenciadoras. Efetivamente, o índice de eficiência de insumos indica que o mesmo nível de ensino poderia ser alcançado com uma redução de recursos, uma vez que há espaço para melhoria da eficiência e alcance de efetividade caso esforços sejam empreendidos no uso de melhores práticas de gestão de recursos (ZOGHBI et al, 2009).

Ainda com base nos conceitos de eficiência e efetividade apresentados na seção anterior, é possível obter um indicador que os represente, por meio da decomposição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de modo a isolar a componente de educação para relacioná-la com o gasto público (POKER JR.; NUNES; NUNES, 2013). A justificativa para adoção do IDH reside no fato de que seu objeto de estudo consiste na avaliação da qualidade do gasto, tendo como prerrogativa a dependência do alcance de resultados em relação ao gasto público atrelado ao crescimento econômico.

A obtenção de tais indicadores depende, portanto, de análise econométrica que visa apresentar a equivalência dos conceitos para o gasto em educação. Com esse propósito, são expandidos os conceitos da eficiência e efetividade do gasto público, como proposto por Barrios e Schaechter (2008): a efetividade do gasto público é representada pela inclinação da variável formada pela soma dos gastos públicos municipais e estaduais em educação, com

análise de regressão múltipla em que a variável dependente é a variação do componente IDH-Educação de cada município; já a eficiência é dada pela diferença percentual entre o valor resultante da análise de regressão relativa à relação entre os gastos e a variação do IDH-Educação e o valor observado da variação do IDH-Educação em cada município. Tais gastos, ainda que discriminados por esferas, não são independentes, uma vez que a efetividade do gasto estadual depende da efetividade do gasto municipal, pois aquele está centrado na educação básica e média, e este nas fases seguintes, de educação fundamental e básica (POKER JR.; NUNES; NUNES, 2013).

Os resultados, conforme Poker Jr., Nunes e Nunes (2013) indicam que municípios com maior IDH-Geral precisam despender maiores recursos para sustentar o desenvolvimento obtido, e aqueles de maior distribuição populacional na zona rural perdem efetividade relativa a municípios com maior urbanização. Por outro lado, é pouco significativa a distância dos municípios em relação à capital do estado.

Por fim, tem-se o IEGM - no qual este trabalho se concentra - que consiste em índice de apuração anual e cujo objetivo está em evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as exigências da sociedade. Mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal, de modo que, ao longo do tempo, revela se há o alcance efetivo da visão e objetivos estratégicos dos municípios. Sua composição abre possibilidade, portanto, para que o índice se coloque como um instrumento técnico a ser utilizado nas análises das contas públicas, sem que se perca o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade, pois trata da efetividade, aliada à eficiência e à eficácia.

O IEGM permite, então, que se observem quais os meios utilizados pelos municípios no exercício das suas atividades e os consequentes resultados obtidos, como traz o conceito de eficiência, sempre visado o alcance dos objetivos específicos definidos nas fases planejamento da política pública e/ou serviço em questão, atrelado ao princípio de eficácia. Ademais, propicia a formulação de relatórios para áreas do planejamento público e alimenta com dados técnicos a atuação fiscalizatória. Assim, tem tanto papel de auxílio no controle externo, quanto de suporte às gestões municipais.

As múltiplas visões proporcionadas no que tange à gestão municipal são baseadas em sete dimensões de execução do orçamento público, compostas por educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas, e governança em tecnologia da informação. Sua composição se dá pela combinação de informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelos jurisdicionados, com base no inciso IV do art. 278 da Resolução 12/2008 (MINAS GERAIS, 2008b), que trata dos instrumentos de fiscalização

do Tribunal de Contas do Estado, dados e informações extraídas do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom) e outros dados governamentais. Assim, as dimensões apuradas fornecem subsídios para a composição de demonstrativos de eficiência e eficácia que permitem a aferição de resultados, correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento.

Especificamente, os cálculos relativos à educação têm como objetivo apresentar a lista com o posicionamento de municípios com indicadores que meçam as ações da e sobre a gestão da educação pública municipal. A metodologia aplicada envolve o fornecimento, a cada órgão jurisdicionado, de uma série de quesitos específicos de gestão municipal relativos à educação básica, a serem respondidos eletronicamente. Seu peso no cálculo do índice é de 20%, o que evidencia sua relevância relativa.

As faixas de resultado são a representação por notas, que variam entre A, B+, B, C+ e C, de modo que receber nota A implica em uma gestão altamente efetiva, com IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A; B+, muito efetiva, com IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima; B, efetiva, com IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima; C+, em fase de adequação, com IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima; e C, baixo nível de adequação, com IEGM menor ou igual a 49,99%.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados e analisados os resultados decorrentes da presente pesquisa relativos à situação atual da gestão da educação municipal em Curvelo, por uma breve análise comparativa quanto aos resultados dos índices de educação para o município – e sua relação ou não com a realidade observada por experiência empírica – além dos aspectos concernentes à eficiência da gestão pública a nível meio, na Secretaria Municipal de Educação de Curvelo, e a nível fim, pelas escolas municipais e seus gestores.

5.1 Análise da situação da Educação municipal em Curvelo, segundo os vários indicadores e índices disponíveis

Neste item, é estabelecida análise comparativa que permite avaliar a precisão e/ou adequação do IEGM ao cálculo da efetividade da gestão educacional, pelo estudo de outros índices e indicadores que revelem aspectos da dimensão da educação municipal, sua gestão e seus resultados. Dessa forma, tratam-se do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de elaboração do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), de elaboração da Fundação João Pinheiro e do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), de elaboração do Sistema Firjan.

O estudo de índices e indicadores relativos à educação municipal é relevante na compreensão do seu panorama a partir das dimensões mensuradas, assim como da visão que os órgãos e entidades responsáveis pelo seu cálculo e/ou utilização têm em relação à educação em cada município – visão essa que poderá influenciar no *policymaking* – além de permitir a observação de quais informações e critérios julgam relevantes para a compreensão de tais dimensões. A análise comparativa entre diferentes índices e indicadores que se propõem a calcular realidades semelhantes é, portanto, crucial para que se avalie sua capacidade de representação da realidade, assim como quais aspectos influenciam seus resultados.

O IDHM considera as três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda - e adéqua a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Assim, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras. São eles: vida longa e saudável, dada pela expectativa de vida ao nascer; acesso a conhecimento, dada pela escolaridade da população adulta e pelo fluxo escolar da população jovem; e padrão de vida, dada pela renda municipal per capita.

O IMRS tem seus princípios dispostos na Lei nº 15.011, de 15/01/2004, e eles consistem em mensurar a responsabilidade social na gestão pública estadual na implementação e administração pública de planos, programas, projetos e ações que assegurem o acesso da população às políticas sociais. Suas variáveis são compostas por indicadores relativos às áreas de saúde, com peso de 15%; segurança pública, com peso de 8%; assistência social, com peso de 12%; meio ambiente, com peso de 8%; cultura, com peso de 8%; esporte, turismo e lazer, com peso de 2%; renda e emprego, com peso de 12%; finanças públicas, com peso de 12%; e educação, com peso de 15%. Nesta última, são os indicadores de cálculo a proporção de pessoas de 25 ou mais anos de idade com ensino fundamental completo, a taxa de escolarização líquida do ensino médio, o Índice de Qualidade Geral da Educação e o esforço orçamentário em atividades de educação.

Já o IFDM é um estudo do Sistema Firjan que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos cinco mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego e renda, educação e saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. Seus indicadores, relativos a cada uma das áreas, são: crescimento real no ano, crescimento real no triênio, formalização do mercado de trabalho local e Gini da renda, para o grupo de emprego e renda; atendimento da educação infantil, distorção idade-série, percentual de docentes com curso superior, média de horas-aula diárias, taxa de abandono e média de notas no Ideb, para o grupo de educação; e percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal, proporção de mortes por causas mal definidas, taxa de óbitos infantis por causas evitáveis e internações sensíveis à atenção básica, no grupo de saúde.

Por fim, o IEGM, cuja descrição já foi feita anteriormente, conta como variáveis ou indicadores as sete dimensões de execução do orçamento público, compostas por educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas, e governança em tecnologia da informação. O cálculo se dá pela combinação de informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelos jurisdicionados e outros dados governamentais, que se aplicam no caso da educação apenas no que tange aos gastos do mínimo constitucional de 25% que deve ser destinado à educação, como definido pelo art. 2.012 da CF/88.

O município de Curvelo se localiza na Região de Planejamento Central, com população estimada de 79.878 habitantes em 2017, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De modo a oferecer o panorama da estruturação do sistema educacional local, cabe informar que o sistema educacional local público – estadual e municipal – tem a sua rede composta por 15 (quinze) escolas estaduais e 10 (dez) escolas

municipais, cuja equipe docente totaliza em 770 professores, que se concentram, principalmente, no Ensino Fundamental, com 289 pessoas alocadas no sistema estadual e 207 no municipal. Apenas escolas estaduais cuidam do Ensino Médio, com 206 docentes, e escolas municipais do Ensino pré-escolar, com 68 docentes, em 2015, conforme dados do MEC, esquematizados na tabela 01 (Anexo A).

No ano de aplicação dos questionários em Curvelo e agregação dos resultados, foi possível identificar, como gargalos e possíveis justificativas para o baixo nível de adequação da gestão da educação, conforme os critérios do IEGM, os aspectos que serão descritos a seguir.

O primeiro deles, relativo ao suporte material oferecido aos alunos, informa que 22 das 25 escolas da rede estadual e municipal ofertavam educação infantil e ensino fundamental – anos iniciais - e, delas, 15 (quinze) possuíam biblioteca e/ou sala de leitura, conforme consta no Censo Escolar. Ademais, não houve entrega do uniforme escolar à rede municipal.

Já no que tange a pessoal, tem-se que não houve aplicação de recursos municipais na capacitação e avaliação do corpo docente municipal em 2015 para a creche, a pré-escola e os anos iniciais. Também não existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula, incluindo os afastamentos legais, nem registro do número de crianças de 4 a 5 anos de idade não matriculadas na pré-escola em 2015, e a quantidade total de dias de ausência dos professores por licença médica foi de 145. Havia 220 professores efetivos nos anos iniciais e 109 temporários.

Quanto ao acompanhamento da demanda e dos aspectos de retenção, abandono e progressão no sistema de ensino, foram identificadas ações e medidas realizadas por parte da prefeitura municipal para monitoramento da taxa de abandono das crianças na idade escolar, julgada como do primeiro ao quinto ano dos anos iniciais, e não houve abandono justificado por razões de necessidade de trabalho, dificuldade de aprendizado, doenças crônicas ou mudança de endereço, mas houve abandono por parte de 3 (três) crianças por falta de incentivo dos pais. A prefeitura municipal não realizou pesquisas ou estudos para levantar o número de crianças que necessitavam de creches, Pré-Escola ou Anos Iniciais.

Por outro lado, foi possível perceber que os requisitos relativos a transporte escolar, merenda, fiscalização e infraestrutura se revelavam adequados.

O estudo das dimensões específicas à educação dos índices supracitados revela, como indica a Tabela 05, que os resultados do IEGM para o município de Curvelo, dados por um baixo nível de adequação da gestão da educação em 2015, contrastam com os demais índices.

Tabela 05. Resultados para o IDHM, IMRS, IFDM e IEGM Curvelo – MG – 2000/2015

ÍNDICE	PRINCIPAIS RESULTADOS										
	DIMENSÃO/ANO	2000					2010				
IDHM	IDHM Curvelo	0,608 Médio de desenvolvimento humano					0,713 Alto desenvolvimento				
	IDHM Curvelo Educação	0,467 Muito baixo desenvolvimento					0,617 Médio de desenvolvimento				
IMRS	DIMENSÃO/ANO	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	
	IMRS Curvelo	0,586	0,591	0,601	0,622	0,633	0,589	0,6	-	-	
	Gasto per capita com atividades de educação em Curvelo	292	95,61	235,3	-	9,42	77,34	121	228,8	-	
	Esforço Orçamentário (%) em atividades de educação	23,5	25,7	24,4	-	20,1	29,4	20,6	26,7	-	
	Existência de Conselho Municipal de Educação	-	não	sim	sim	não	não	sim	sim	-	
	Conselho de Educação em Atividade	-	-	sim	sim	-	-	-	sim	-	
IFDM	DIMENSÃO/ANO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
	IFDM Brasil Educação	0,648	0,674	0,697	0,644	0,682	0,697	0,713	0,727	0,7446	
	IFDM Educação Curvelo	0,664	0,65	0,71	0,707	0,743	0,767	0,795	0,815	0,8408	
IEGM	DIMENSÃO/ANO	I-Educ	I-Saúde	I-Planejamento	I-Fiscal	I-Amb	I-Cidade	I-Gov TI	Geral		
	IEGM Brasil 2015	0,62 efetiva	0,7 efetiva	0,41 baixo nível de adequação	0,65 efetiva	0,44 baixo nível	0,39 baixo nível	0,45 baixo nível	0,56 em fase		
	IEGM Sudeste 2015	0,64 efetiva	0,69 efetiva	0,55 em fase de adequação	0,6 efetiva	0,51 em fase	0,51 em fase	0,43 baixo nível	0,58 em fase		
	IEGM Curvelo 2015	baixo nível	baixo nível	em fase de adequação	efetiva	baixo nível	baixo nível	em fase	baixo nível		

Fontes: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Índice Mineiro de Responsabilidade Social, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Índice de Efetividade da Gestão Municipal, 2000/2015.

Elaboração: própria.

Os resultados apontados pelo IDHM, em que é possível perceber tendência crescente de melhorias, indicam médio desenvolvimento no aspecto educacional em 2010. É importante observar que os índices em questão são complementares quando tomadas as dimensões que abarcam para seus cálculos, sendo o IEGM de caráter mais estrutural, tratando com ênfase a infraestrutura, a utilização e distribuição de recursos, a estruturação das cargas horárias e quadros de pessoal e a capacidade de atendimento e gestão da escola, enquanto o IDHM trata de aspectos com enfoques pedagógicos e de resultados, relativos à escolaridade e fluxo

escolar dos alunos. No entanto, nenhum deles considera os resultados de avaliações externas, como Prova Brasil e Proeb, ou até mesmo os cálculos do Ideb.

O IMRS para a educação em Curvelo também aponta valores crescentes, congruentes com os resultados dados pelo IDHM, e chegando a 0,617 em 2012, o que revela uma transição de uma classificação de baixo nível de desenvolvimento humano municipal para médio nível de desenvolvimento humano municipal, e representa uma leve evolução quanto aos resultados por ele apresentados anteriormente. Esse índice se aproxima mais do IDHM do que do IEGM, por abarcar com enfoque aspectos relacionados aos resultados concretos de escolaridade, atendimento escolar e qualidade da educação.

Os indicadores de escolaridade que o IMRS considera para o cálculo consistem na taxa de analfabetismo da população com 25 anos ou mais de idade, o percentual da população com 25 anos ou mais de idade com o ensino fundamental completo e o percentual da população com 25 anos ou mais com o ensino médio completo, sempre desagregados por raça/cor. No atendimento escolar, utilizam-se como indicadores a taxa de atendimento da população nos grupos etários adequados para se cursar a creche (0 a 3 anos), a pré-escola (4 e 5 anos) e o ensino médio (15 a 17 anos). A dimensão de fluxo entre os níveis de ensino é calculada pela utilização da taxa de escolarização líquida do ensino fundamental (população entre 6 a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos). Por fim, a qualidade do sistema de ensino é dada pelo Ideb dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, fornecidos pelo INEP/MEC, além do índice de qualidade calculado pela FJP com os dados do Proeb.

Mais contrastante é, ainda, o IFDM, que indica um alto desenvolvimento educacional em 2013, com valor de 0,8408, após um histórico de crescentes melhorias. Isso pode se justificar pelo fato de que o IFDM associa questões estruturais ou de organização aos dados concretos quanto à distorção e utiliza as notas do Ideb. Logo, conecta algumas das dimensões abarcadas pelos demais índices, trazendo uma visão mais abrangente dos elementos que compõem a estrutura e qualidade da prestação do serviço educacional/seus resultados, e inova ao tratar da qualificação dos profissionais da área. Sua metodologia possibilita determinar se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

Uma análise do resultado dos índices em questão para alguns dos municípios que circundam Curvelo indicam que a região contou, num geral, com melhoria dos índices de educação ao longo do tempo. Em relação às áreas de desenvolvimento, educação foi a vertente em que Minas Gerais ficou com o maior número de municípios com alto desenvolvimento, 469, o que representa 55% do total. A observação do arquivo de série

histórica disponibilizado no sítio oficial do Firjan indica que a tendência geral observada em todo o Brasil foi de crescimento do IFDM ao longo do tempo. Essas duas informações conduzem à conclusão de que a melhoria dos índices de Curvelo resultam de uma tendência geral de crescimento do índice na região, não da piora dos demais municípios.

Há, portanto, indícios de melhorias significativas nas áreas abarcadas, contrastando com a queda significativa dos resultados do IEGM-Educ, que passou de gestão “efetiva” em 2014 para “baixo grau de efetividade” no exercício seguinte, de 2015. Esse fato pode ser justificado ora pela possibilidade de que o IEGM pode não ter sido sensível a uma série de questões relacionadas à gestão da educação, especialmente por tratar prioritariamente da questão estrutural e material das escolas, em vez de dados absolutos de aprendizagem, aprovação e permanência, ou ainda por entraves relativos ao seu próprio preenchimento. O diagnóstico dessas suposições será obtido pela pesquisa de campo, descrita em seção mais abaixo.

Tabela 06. Comparativo entre os Municípios de Curvelo, Corinto, Felixlândia e Três Marias quanto aos resultados do IDEB, IMRS, IEGM e suas dimensões – 2012/2015.

Dimensão	Município - SRE Curvelo			
	Curvelo	Corinto	Felixlândia	Três Marias
IDEB (5º ano) - 2015	6	6	5,3	6,4
Taxa de Aprendizagem - 2015	6,26	6,05	5,58	6,59
Fluxo Escolar - 2015	0,96	0,99	0,95	0,98
IMRS - 2012	0,582	0,6	0,564	0,625
IMRS Educação - 2012	0,612	0,617	0,501	0,63
Índice de Qualidade Geral da Educação - 2012	0,55	0,526	0,47	0,573
Índice de Esforço Orçamentário em Atividades de Educação - 2012	0,728	0,552	0,772	0,466
Taxa de Escolarização Líquida do Ensino Fundamental - 2012	0,826	0,909	0,649	0,794
Taxa de Escolarização Líquida do Ensino Médio - 2012	0,596	0,616	0,46	0,623
IEGM - 2015	C	C+	C	C+
I-Educ - 2015	C	B	C	B+

Fontes: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Índice Mineiro de Responsabilidade Social, Índice de Efetividade da Gestão Governamental, 2012/2015.

Ainda, com fins de obter uma compreensão mais adequada dos resultados dos índices para o município de Curvelo e seus fatores motivadores, e compreender o cenário e efeitos que dali se desenrolam, cabe realizar uma breve análise dos dados relativos aos resultados do Ideb e do Proeb.

O Ideb observa os resultados dos alunos em provas-padrão, associados à reprovação, agregando os resultados das avaliações e tendo como base de cálculo os dados relativos à aprovação escolar, obtidos pelo Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para os

municípios. O índice é, logo, comparável nacionalmente e expressa em valores os resultados de aprendizagem e fluxo, de modo a combinar a retenção de alunos e/ou a aprovação de alunos sem a qualidade almejada.

Já o Proeb consiste em uma avaliação externa e censitária que busca diagnosticar a educação pública do estado de Minas Gerais em conteúdos de Português, Matemática e Ciências da Natureza. O resultado de cada escola é publicado em forma de relatório no Boletim de Resultado, direcionado às Superintendências Regionais de Ensino (SREs), e no Boletim Pedagógico, direcionado, além das SREs, às escolas – de modo que estas possam repensar sua gestão e seus aspectos pedagógicos.

Em ambos os índices, como revelam as tabelas 02 (Apêndice B) e 03 (Apêndice C), é possível observar uma tendência de melhoria no decorrer dos anos, com um crescimento do Ideb estadual de uma pontuação de 4,1 em 2005 para uma pontuação de 6,1 em 2013 e, para o Ideb municipal de 3,9 para 6,2 no mesmo período. Ainda, cabe ressaltar que o Ideb estadual contou com um declínio na sua pontuação para 6,0 no período de 2013 a 2015.

Por fim, e de modo a corroborar a interpretação dos índices supracitados, cabe informar novamente que o Ideb para o município de Curvelo, nos anos iniciais, se encontra abaixo da média estadual, apresentando a pontuação de 6 (seis) em 2015, como consta no apêndice B, em contraste com a média de 6,3 no estado de Minas Gerais, apontada na Figura 01 (Apêndice E). Já para os anos finais, se obtém resultados apenas para a rede estadual, estando a nota de 2015 idêntica à média estadual, de 4,5 pontos, como é possível observar nos apêndices C e E. Isso indica que a qualidade do ensino no município, ainda que qualificada pelo IDHM e pelo IMRS como médio nível de desenvolvimento, e pelo IFDM como alto nível de desenvolvimento, é inferior em relação aos demais municípios do estado de Minas Gerais, mesmo que seus valores para os anos iniciais e finais tenham apresentado uma tendência de crescimento. Ademais, o padrão de desempenho do ensino médio no Proeb, constante da tabela 04 (Apêndice D), para período de 2012 a 2015, oscilava principalmente entre as classificações “baixo” e “intermediário”, elemento este que reforçaria a análise da baixa efetividade da gestão municipal.

Cabe, a partir dessa análise, a busca por ações específicas de melhoria da gestão escolar e da educação, cuja veracidade e conteúdo serão elucidados pelas conclusões auferidas das entrevistas e observação direta realizadas em pesquisa de campo, ainda neste estudo.

5.2 Exame dos indicadores de efetividade do IEGM-Educ

Nesta seção, são discutidas as metodologias de implantação e de cálculo do IEGM-Educ, de modo a elucidar quais seus critérios para que a gestão educacional seja considerada efetiva, e se ele de fato absorve a efetividade da gestão em todos os seus aspectos, sejam eles relativos a meios ou a resultados.

A proposta e a metodologia do IEGM foram, como já informado, obtidas pelo modelo implantado pelo TCESP, mas não há indicações, na divulgação dos resultados para os municípios mineiros pelo TCEMG, da forma como se deu a incorporação desses elementos para a implantação no estado. A entrevista realizada no TCEMG (Apêndice F) resolve esse questionamento, ao trazer para conhecimento que, no ano de implantação do índice em Minas Gerais, a estratégia adotada foi a realização de workshops com a equipe do TCESP para compreensão do índice. No entanto, a metodologia e as formas de cálculo adotadas são uma espécie de “caixa preta”, pois sua reprodução se deu de forma idêntica à aplicação no estado de São Paulo, sem que fossem repensados os indicadores que compõem a base de cálculo dos resultados, ou a própria metodologia de cálculo. Os questionários enviados às escolas para composição do IEGM-Educ sofrem algumas alterações pontuais, mas que não afetam ou ampliam o conteúdo e a matriz norteadora das informações a serem coletadas junto às gestões das escolas.

O Manual do IEGM (TCEBA, 2016) informa que o índice tem como metodologia de composição da dimensão educacional a utilização de dados obtidos via questionários respondidos pelos jurisdicionados e outros dados governamentais – no entanto, quanto alcançada a dimensão específica à educação, tem-se que são fornecidas a cada órgão jurisdicionado uma série de questões específicas de gestão municipal relativas à educação infantil, creches e pré-escolas e ensino fundamental I que devem ser respondidas eletronicamente, sem haver especificações concretas quanto à utilização de dados governamentais que extrapolem as informações coletadas via questionário.

Na entrevista (Apêndice F) realizada com o TCEMG, obteve-se a informação de que os únicos dados governamentais extraídos para além das informações coletadas via questionário são aqueles relativos ao cumprimento do gasto mínimo com educação, definido pelo art. 212 da CF/88, pelo Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom), e se existe Plano Municipal de Educação, informação esta fornecida pela SEE, e que, apesar de existir a possibilidade técnica de utilização de dados de avaliações externas ou do Censo Escolar – seja para agregar mais informações ao índice, seja para conferência dos dados

apresentados pelas escolas -, uma vez que são instrumentos capazes de orientar a fiscalização pelo órgão, não se utilizam tais dados para a composição do índice. Isso se justifica pelo fato de que a finalidade do IEGM para o TCEMG consiste na alimentação de uma matriz de risco focada em informações estruturais, e não de resultados ou de práticas pedagógicas e participativas.

Cabe ressaltar que o entrevistado preferiu não emitir opinião sobre a possibilidade de incluir esses resultados na fórmula de cálculo do índice, por não deter conhecimento técnico especializado em índices. No entanto, para a observação mais acurada da realidade e dos efeitos e/ou impactos reais da gestão da educação municipal, a observação dos resultados alcançados pelos alunos da rede municipal no cálculo do índice é relevante na compreensão de se, como e quão efetiva é a gestão – uma vez que o conceito de efetividade adotado neste estudo, dado por Marinho e Façanha (2001), consiste exatamente na capacidade da gestão em promover os resultados pretendidos.

Assim, dados como aqueles fornecidos pelo Ideb e pelo Proeb, além de permitirem comparações entre entes federados, trazem informações relevantes e que podem ser empregadas, considerada a finalidade da atividade educativa: a aprendizagem, a qualidade e o fluxo escolar com baixa retenção e distorção idade-série. Ademais, cabe ressaltar que o questionário do IEGM, a ser respondido eletronicamente pelos jurisdicionados, solicita informações tais como ações de monitoramento da taxa de abandono de crianças em idade escolar, mas não coleta informações numéricas que possam integrar o cálculo do índice. É, portanto, também focado nos procedimentos administrativos, mas não necessariamente nos resultados alcançados.

As características das avaliações externas – ou até internas – logo, são argumentos favoráveis à incorporação de tais dados no IEGM-Educ, de modo que o índice apresente conclusões mais coerentes com a realidade educacional dos municípios, ultrapassando as fronteiras da infraestrutura física e de gestão de recursos da escola, para associar também os resultados educacionais obtidos – elementos que, em conjunto, são mais precisos ao indicar de fato os aspectos relativos à medida da efetividade proposta pelo IEGM.

Ademais, existe, na metodologia do IEGM, a questão da impossibilidade de que se controle quem é, realmente, o respondente dos questionários. A responsabilidade pelo preenchimento é do prefeito, mas o TCEMG reconhece que, na prática, essa atribuição pode acabar sendo realizada pelos Secretários de cada área, pelos assessores ou algum outro membro integrante da Prefeitura. Assim, corre-se o risco de que as informações obtidas não sejam verossímeis e/ou exatas – a visita de campo realizada pelo TCEMG, em sorteio, visa

sanar esse problema parcialmente, uma vez que observa a realidade das escolas municipais e abre espaço para que o índice daquele município seja recalculado. No entanto, não existe disponibilidade de tempo, recursos financeiros e pessoal suficientes para que haja uma cobertura integral dos municípios. Os municípios são selecionados via sorteio e, geralmente, como indicado na entrevista, apenas a Secretaria Municipal de Educação e uma escola são visitadas.

Por outro lado, o entrevistado indica que o fato de que, na prática, o prefeito não ser necessariamente o respondente pode ser positivo, pois pessoas com conhecimento mais apurado e específico a cada uma das dimensões do IEGM poderá fornecer as informações solicitadas de forma mais confiável. Ademais, considera que a existência de sanção para os não respondentes ou para os municípios que preencherem os questionários de forma incoerente com a realidade pode ser uma forma de controle da qualidade das respostas. Fica, então, o trade-off da confiabilidade dos dados, dada a impossibilidade de sua conferência completa, mas a flexibilidade na prática para que essas informações sejam mais concretas.

A oportunidade de repensar a metodologia, além de incorporar os resultados educacionais ao cálculo do índice e abrir a possibilidade – ou até incentivar – para os municípios de que o preenchimento dos questionários seja realizado por pessoal de cada área específica, também são elementos interessantes ao medir a efetividade e ampliar a confiabilidade do índice. Essas características se devem ao fato de que são formas de abrir as portas para a elaboração de um instrumento-diagnóstico mais específico à realidade mineira, seja em termos de suas especificidades locais, seja em termos de dimensão, dado que o estado conta com 853 municípios em sua composição, um número considerável quando comparado aos 654 municípios paulistas, acrescido ao fato de que há uma participação significativa dos municípios de pequeno e médio porte, cujas características de gestão são ainda mais específicas dada a proximidade cotidiana às demandas e pressões da população local.

5.3 O Papel da Secretaria Municipal de Educação de Curvelo na Gestão Educacional

Neste item, é discutida a atuação da Secretaria Municipal de Curvelo no suporte à gestão da educação municipal, tomando como base as informações aferidas através da entrevista realizada na Secretaria Municipal de Educação (Apêndice G).

Os entrevistados indicam como maior dificuldade na gestão em nível de Secretaria Municipal o fato de que o orçamento disponível não é suficiente para que a Secretaria ofereça

tudo que gostaria às escolas, ou tudo que estas demandam. Nesse sentido, informam que todos os kits escolares foram entregues aos alunos, mas que há dificuldades em fornecimento dos uniformes, uma vez que não configuram, de acordo com a Secretária Municipal de Educação, gastos incluídos no percentual mínimo constitucional de 25% a serem despendidos na área de Educação, e o restante do orçamento municipal precisa atender às demais Secretarias. Identificam, portanto, uma elevada dependência das transferências intergovernamentais para desenvolvimento das atividades de Educação no município de Curvelo.

Outra dificuldade orçamentária apontada pelos entrevistados, e também relativa à questão das transferências de recursos intergovernamentais, consiste nos entraves enfrentados em 2017 com o transporte escolar. O município de Curvelo havia firmado um contrato com o estado de Minas Gerais para a execução do transporte escolar para alunos da rede municipal e estadual, mas não vinha recebendo os repasses relativos ao serviço prestado. Assim, o prefeito optou por rescindir o contrato e o município perdeu a verba referente aos meses restantes do exercício financeiro em que se encontrava, mas permaneceu prestando o serviço com recursos próprios, como vinha fazendo nos períodos anteriores. A perspectiva, então, da Secretaria Municipal de Educação de Curvelo era deixar de prestar o serviço no ano de 2018 para a rede estadual e economizar uma quantia suficiente de recursos para construir uma nova escola, demandada pela população local.

Observou-se, pela entrevista, que a atuação da Secretaria Municipal de Educação de Curvelo tem seu enfoque centrado na promoção dos recursos materiais e de infraestrutura necessários à melhor operação das escolas, e esse elemento pôde ser comprovado nas visitas ao Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caic) Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga e à Escola Municipal Carmelita Arrieiro, ambas escolas municipais de periferia, onde foi possível observar o esforço da Secretaria e das gestões escolares em manutenção física, oferecimento dos materiais pedagógicos adequados, observação da qualidade da merenda escolar e, inclusive, a compra de camas laváveis para as crianças da creche. Ademais, a Secretaria Municipal de Educação é protagonista na formação de parcerias entre entidades e as escolas, como é o caso da Secretaria de Obras, que realiza a manutenção da sua estrutura física, além de outras parcerias com a Polícia Militar e a Secretaria de Saúde.

Os entrevistados B e C indicaram que o orçamento segue planejamentos de cronograma de gastos, cujas prioridades são definidas pela Secretaria juntamente à comunidade escolar. São reunidos os especialistas e agregadas as demandas populacionais, identificadas pela proximidade dos especialistas com as comunidades escolares, seja pelo contato cotidiano, seja por ações de fiscalização das atividades da escola. Identificam,

também, que existe no município a cultura de comunicação com a Secretaria, de modo que seus funcionários estão sempre atualizados do que se desenrola no cotidiano das escolas e há reuniões bimestrais com os diretores, além de acompanhamento pedagógico constante junto aos supervisores.

A Secretaria Municipal conta com mais de 800 funcionários, em um somatório das escolas com a Secretaria em si, e é percebido como ponto forte a estrutura salarial, que, de acordo com a Secretária, está acima do piso e valoriza a profissionalização. A valorização da profissionalização, com a estrutura salarial baseada em aperfeiçoamentos e com o incentivo material da Secretaria, na forma de transporte e locomoção, acaba por conduzir à grande potencialidade indicada pelos entrevistados, que consiste no que chamam de qualidade dos professores. Por fim, indicam que a rede municipal de Curvelo é reconhecida e apreciada localmente, de modo que são atendidos diversos alunos de outros municípios, com destaque para Inimutaba.

Ademais, destacam a relevância da atuação dos Conselhos para que a Secretaria desempenhe suas funções da melhor maneira possível. O Conselho do Fundeb e o de Alimentação Escolar, como indicam, têm um caráter de fiscalização. Já o Conselho Municipal de Educação, não conta apenas com a fiscalização dentre suas atribuições, legalmente definidas no município, mas também age de forma a participar e propor na formulação e execução das políticas públicas educacionais e demais ações da Secretaria e escolas. Atua, portanto, como um parceiro ou, pelo termo que os entrevistados empregaram, “a terceira parte da Educação”, e é um ator ativo no *policymaking* e na *accountability*. O Conselho tem a escolha dos seus membros por eleição em cada segmento da comunidade escolar pública e privada, então tem caráter democrático e representativo.

5.4 O Papel das Escolas Municipais de Curvelo na Gestão da Educação

Nesta seção, trata-se das atividades em prol da gestão educacional desenvolvidas pela Escola Municipal Carmelita Arrieiro e pelo Caic Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga, nas quais se realizou pesquisa de campo, com a utilização de método de entrevista semiestruturada e observação direta.

O papel das escolas municipais na gestão da educação em Curvelo pode ser dividida como um processo que se desenvolve nas seguintes abordagens: orçamentária, pedagógica, estrutural e relacional. Analisar-se-á, agora, como é a atuação das duas escolas visitadas, com

base nas entrevistas (Apêndices H e I) realizadas com suas respectivas diretorias e a observação do ambiente escolar.

A Escola Municipal Carmelita Arrieiro realiza gestão orçamentária com a participação da equipe escolar, e as contas são apresentadas à população em reuniões mensais, assim como a confirmação das prioridades da gestão da escola. Há também um comitê de professores cuja função é fazer auditoria das contas. Não há, no entanto, Colegiado na escola, desempenhando as funções orçamentárias ou quaisquer outras, indicando baixa participação da comunidade escolar nessa forma de gestão. Na gestão pedagógica, têm-se reuniões com professores e com os pais, bimestralmente, de modo a se observarem os resultados educacionais e se discutirem novas práticas pedagógicas e alterações a serem adotadas.

Na dimensão estrutural, observa-se a busca por melhorias constantes e o emprego dos meios tecnológicos na gestão e no ensino, além de infraestrutura adequada das salas, biblioteca e cantina. Apenas a sala de recursos peca nesse sentido, uma vez que é dentro da sala de informática. A escola lida com problemas relativos a invasões, o que a conduziu à construção de grades de segurança e à transferência provisória do freezer para a sala de informática, além da inativação da horta. Por fim, na dimensão relacional, observa-se pouco conflito na equipe, e, quando existem, são vistos como construtivos; ademais, há participação da comunidade escolar nos eventos promovidos e engajamento em relação aos projetos, e o ambiente da escola é cedido para eventos religiosos e esportivos. Há perspectivas de formação de uma série de parcerias em breve, de acordo com as demandas da comunidade escolar.

O maior problema enfrentado pela escola em questão está nos resultados educacionais, uma vez que é uma escola de baixo desempenho, como indica a diretora. Ela associa o baixo desempenho a uma série de fatores relacionados à condição socioeconômica baixa da comunidade atendida, e que acabam resultando em distorções idade-série, a infrequência e a migração entre escolas, sempre por alunos cujos pais não participam da vida escolar mesmo se convocados diretamente. Ainda, indica que há elevada rotatividade de professores, ora pela distância da escola em relação ao centro urbano, ora pelo *status* relacionado a trabalhar em escolas com melhores resultados educacionais.

Por fim, identifica também a dificuldade relacionada aos alunos com necessidades especiais e que não contam com laudo médico ou suporte adequado das famílias, que muitas vezes têm dificuldades em aceitar as necessidades do filho e buscar ajuda especializada para que a criança tenha direito ao professor de apoio. São desenvolvidos trabalhos pela direção no sentido de conscientizar os familiares e responsáveis e de auxiliar o encaminhamento das

crianças ao profissional médico adequado, mas nem sempre há a aceitação e compreensão almejada quanto a essas necessidades.

O Caic Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga realiza gestão orçamentária pelo registro diário das entradas e saídas monetárias no caixa escolar, além de utilizar-se de práticas de prestação de contas à comunidade escolar, fiscalização pelo Conselho e definição de prioridades de gasto de forma participativa. No que tange ao aspecto pedagógico, foi possível perceber a valorização da necessidade de capacitação dos gestores, assim como a elaboração adequada e participativa e o cumprimento do Projeto Político Pedagógico (PPP). Também foi possível identificar na diretora visão coerente sobre a mediação de conflitos e a necessidade de se desenvolverem as atividades escolares em rede. Além disso, é feito o acompanhamento constante e minucioso da aprendizagem, defasagem e retenção dos alunos, e a escola apresenta resultados satisfatórios nas avaliações externas.

Na dimensão estrutural, pôde-se observar que a escola é extremamente bem equipada, conservada e moderna, dispondo de todos os materiais pedagógico-tecnológicos necessários ao ensino de qualidade, além de uma sala de recursos ampla, biblioteca com acervo grande e bem mantido, instrumentos musicais para a banda, diversas salas de oficinas, teatro, fantasias e sala de informática aberta à comunidade. Já na questão relacional, observa-se proximidade da direção à comunidade e sua participação ativa nas decisões de gastos e pedagógicas, e nos eventos promovidos na escola, somados a um conjunto de parcerias que favorecem não apenas os alunos, mas toda a comunidade escolar num geral. Também se adotam formas inovadoras de comunicação entre os servidores da escola, e percebe-se o imenso carinho que os funcionários e alunos nutrem entre si.

Os maiores problemas identificados na escola em questão são aqueles que, de acordo com a diretora, caracterizam escolas de periferia. Estes são dados pela violência no entorno e a dificuldade de participação dos pais de alunos que apresentam piores graus de desempenho e aprendizagem, além de casos recorrentes de vandalismo e furto. A comunidade ao redor também enfrenta problemas relacionados ao tráfico de drogas e, mesmo que estas não entrem na escola, muitos alunos têm seu *background* marcado pelos óbices a elas relacionados. Com fins de sanar a problemática, a gestão busca meios de induzir os responsáveis e a comunidade escolar à maior participação das atividades desenvolvidas e à conseqüente valorização da escola, além de estabelecer parcerias com a Polícia Militar.

Observa-se, portanto, que as escolas, sendo ambas de periferia, mas sujeitos de opostos reconhecimentos pela comunidade, diferentes dimensões estruturais, números de alunos atendidos – estando a Escola Municipal Carmelita Arrieiro na casa dos 300 alunos e o

Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga na casa dos 1.400 alunos – apresentam entraves semelhantes à gestão e à obtenção dos resultados esperados, dados principalmente pelo escasso acompanhamento dos responsáveis por alunos de baixa aprendizagem, a violência do entorno, o tráfico de drogas e as invasões e furtos à escola.

Por outro lado, no Caic Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga, é possível perceber que a gestão já foi capaz de estabelecer relação de parceria e respeito com toda a comunidade escolar, além de contar com infraestrutura, recursos materiais e tecnológicos diversificados, e oficinas e parcerias muito abrangentes. Na Escola Municipal Carmelita Arrieiro, identifica-se a necessidade e a já existente tendência no sentido de fixar-se como gestão escolar e ampliar as relações com a comunidade escolar, além de investir na infraestrutura física da escola que, apesar de não ser complexa, apresenta as características mínimas necessárias ao favorecimento do processo de aprendizagem e já vem melhorando seus resultados. Ganha relevância, portanto, na experiência de ambas as escolas visitadas, o papel da direção – os burocratas de médio escalão – no alcance da efetividade da gestão escolar.

Cabe ressaltar, ainda, que o Caic Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga foi a escola vencedora do PGE de 2015, o que indica que suas práticas de gestão foram julgadas pelos comitês local, estadual, regional e nacional do Prêmio como merecedoras de destaque e reconhecimento. Tais práticas são passíveis de serem discutidas pela Secretaria Municipal de Educação de Curvelo juntamente aos diretores das demais escolas do município, de modo a serem replicadas – de forma adequada à realidade de cada escola – e serem promovidas trocas de experiências entre todos os gestores, constituindo uma rede de intercâmbio de ideias e, logo, potencializando sua atuação e a da própria Secretaria no oferecimento do suporte necessário à consecução dos objetivos e à concretização das demandas educacionais de Curvelo.

5.5 As causas e consequências da reduzida efetividade dos grupos de indicadores: uma breve reflexão

Nesta seção, é estabelecida a análise das causas e consequências da baixa efetividade da gestão da educação no município de Curvelo, ora pelas conclusões obtidas por meio da pesquisa de campo, ora observados os aspectos mensurados – assim como a metodologia e outras práticas adotadas – pelo TCEMG para o cálculo do IEGM-Educ.

A entrevista realizada na Secretaria Municipal de Educação de Curvelo (Apêndice F) permitiu a observação de como se deu o preenchimento do questionário do TCEMG, crucial

para composição do IEGM. A Secretaria recebeu a visita de caráter fiscalizador do TCEMG, já mencionada anteriormente, na edição de 2013, realizada a fim de comprovar as informações indicadas e recalculando o índice para o município, se necessário. Assim, foram revisados os documentos da Secretaria e uma escola, selecionada por sorteio, foi visitada. Os entrevistados indicaram que a visita do TCEMG gerou tensões em ambos os ambientes, pois tanto elas, quanto o diretor da escola em questão, perceberam uma postura do órgão como de excesso de rigidez, de acordo com elas não condizente com as necessidades do município, e, em alguns momentos, agressiva e pouco amigável por parte da equipe de fiscalização.

De acordo com os entrevistados, há a exigência de que o questionário seja preenchido apenas com informações que podem ser provadas por meio de documentação oficial, e a atuação da Secretaria Municipal de Educação de Curvelo é próxima à realidade local e ao cotidiano da população, não sendo mantido registro formal de todas as ações executadas, tais como visitas às escolas e outros diagnósticos educacionais. A Secretaria alterou alguns de seus métodos com base nas indicações e exigências do TCEMG e ampliou a sistematização de determinadas informações, tais como a entrega dos kits escolares, mas considera que o registro de todas as suas ações e levantamentos educacionais é excessivamente dispendioso em termos de recursos humanos e de tempo, proporcionalmente ao orçamento disponível e demanda de trabalho. Isso porque julgam que não seriam ações tão relevantes para a transparência no município, dada a abertura, o contato direto e a proximidade da comunidade escolar, que é participativa e tem ciência das ações da Secretaria.

Dada a postura do TCEMG e os receios quanto à fiscalização que ela gerou na equipe educacional do município, a Secretaria Municipal de Curvelo passou a optar por responder ao questionário informando o mínimo – apenas as informações e dados que pudessem ser comprovados via documentos oficiais – de modo que várias de suas ações de levantamento, acompanhamento e diagnósticos não constam na ferramenta para o cálculo do índice.

Assim, pode-se deduzir que o fato de que uma série de informações relativas a ações tomadas pelo município de Curvelo e demandadas pelo questionário do IEGM – logo, consideradas relevantes na análise da efetividade educacional pelo TCEMG – não constarem na ferramenta de cálculo, pode levar a um subdimensionamento do índice para o município e, portanto, um resultado que não condiz com a realidade local. Isso justifica a queda significativa dos resultados do IEGM-Educ entre 2014 e 2015. Endossa esse argumento o fato de a Secretaria priorizar os investimentos na parte material e física das escolas, aspectos focais da dimensão de educação do IEGM, e a observação direta nas escolas selecionadas indica infraestrutura adequada, como é possível observar nas fotos constantes do Apêndice J.

Observa-se que causas possíveis para justificar a baixa efetividade da gestão municipal da educação podem ser divididas em dois componentes, sendo eles externos e internos à Administração Pública.

Os componentes externos se dão pela realidade social e as trocas entre gestão e comunidade escolar, podendo a efetividade da gestão ser comprometida, portanto, quando o cenário se compõe por uma realidade socioeconômica marcada por baixa renda, que acaba por culminar na demanda de que os filhos comecem a trabalhar cedo, baixo incentivo aos estudos e/ou acompanhamento por parte das famílias, especialmente quando a escolaridade dos pais e/ou responsáveis é baixa, existência de diversas áreas de vulnerabilidade social, tráfico de drogas e violência, e pela baixa participação da comunidade escolar na definição de prioridades e direcionamentos da política de educação municipal. Esses elementos são dificultadores que precisam ser compreendidos na realidade local e tratados com os alunos e famílias, consideradas suas especificidades e necessidades.

Já o segundo componente, interno à Administração Pública, trata da relevância do papel pedagógico e do papel estrutural por ela desempenhados, seja pela Secretaria Municipal de Educação, seja pela direção das escolas. São identificados como óbices, logo, a baixa capacitação do corpo técnico, o não ou mau acompanhamento dos dados educacionais relativos a déficits de aprendizagem, retenção e distorção idade-série, ou a não tomada de atitudes para solucionar os gargalos, as restrições orçamentárias e o não oferecimento de infraestrutura, transporte e materiais pedagógicos e alimentares adequados às escolas.

No estudo de caso do município de Curvelo, foi possível perceber, pelas entrevistas e observação direta, que a gestão financeira, estrutural e pedagógica se revela adequada, não convergindo com o resultado de baixa adequação da educação informado pelo IEGM-Educ para 2015. A não sistematização do acompanhamento dos dados educacionais, por exemplo, se revela, de fato, problemática por impedir o acompanhamento da evolução da situação do município a médio e longo prazo, especialmente em caso de troca de gestão, mas não indica que o trabalho de acompanhamento e consequente busca por solução de gargalos não seja realizado. É evidente que o trabalho de fiscalização do TCEMG necessita de acesso a tais dados sistematizados para comprovação ágil de que o acompanhamento é realizado, e permitir uma comparação temporal. Paralelamente, o questionário do índice só solicita informação relativa à realização de ações de acompanhamento, não necessariamente à sistematização em documentos oficiais – o que indica que, para o IEGM-Educ, sua consecução é suficiente quando do preenchimento do questionário, gerando divergência entre a informação por ele solicitada e aquela exigida durante as visitas realizadas pelo TCEMG.

Ademais, o fato de a ação ser realizada, mas não haver sistematização e, portanto, não ser passível de constar no cálculo do índice pode conduzir à sua distorção, ao não revelar exatamente a realidade de gestão municipal. Isso ocorre porque o IEGM-Educ é um índice que visa mensurar a efetividade da gestão municipal da educação, mas não absorve completamente os aspectos da realidade local, especialmente quando se considera que a gestão em municípios de pequeno e médio porte apresenta, muitas vezes, um aspecto mais informal, dada a proximidade dos gestores às demandas populacionais e ao conhecimento dos cidadãos e público-alvo das políticas públicas quanto às ações por eles tomadas. Além disso, o IEGM-Educ não emprega todas as dimensões educacionais relativas à efetividade, por ter seu enfoque na questão estrutural, material e financeira, considerando em baixa escala a gestão pedagógica, crucial para que se atinjam os resultados esperados, e não faz uso dos resultados educacionais, provas concretas da efetividade ou não da gestão da educação municipal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTAS

A mensuração da realidade educacional no município de Curvelo, pelo estudo do IDHM, indica tendência crescente de melhorias pelos valores apresentados no decorrer dos anos, alcançando patamares de médio desenvolvimento humano no aspecto educacional em 2010. O IMRS para a educação em Curvelo corrobora a perspectiva de acréscimos nos valores dos índices educacionais, revelando a transição de uma classificação de baixo nível de desenvolvimento humano municipal para médio nível de desenvolvimento humano municipal, em 2012. O IFDM, nesse mesmo sentido, indica alto desenvolvimento educacional no município de Curvelo em 2013.

Já o IEGM, que classifica a efetividade da gestão municipal da educação em “baixo nível de adequação” no ano de 2015, revelou queda em relação ao único valor anterior disponível/calculado, do exercício de 2014, que revelava a gestão como “efetiva”. Seus resultados, portanto, apresentam tendência contrária aos indícios de melhorias significativas na educação municipal, reveladas pelos índices supracitados.

Dadas as discrepâncias entre as dimensões de tais índices, especialmente quando se considera que avaliam a adequação e o desenvolvimento atrelado à educação, por perspectivas similares ou divergentes, surge a necessidade de avaliação do IEGM como indicador social. Pela observância da realidade local, associada ao estudo das características metodológicas de cálculo do IEGM-Educ, é possível identificar se e como o índice em questão atende às propriedades dos indicadores sociais apontados por Januzzi (2017).

Sua relevância, ao tratar de tema importante nas discussões da agenda da política social, é confirmada, dado que a efetividade dos serviços públicos é crucial ao atendimento da demanda populacional e à qualidade do que é oferecido para saná-la. O grau de cobertura também é atendido, uma vez que engloba todos os municípios do estado de Minas Gerais e possui meios coercitivos de garantir a obtenção de dados para o cálculo do índice, pela penalização dos prefeitos dos municípios que não os fornecerem. É inteligível, ao utilizar conceitos simples e claros no seu Manual (TCEBA, 2016), disponível a qualquer jurisdicionado e cidadão, além de ser atual, por contar com atualizações periódicas, bianuais. Ademais, é econômico, por praticamente não ter custos ao utilizar-se de meios eletrônicos – sendo seu gasto mais relevante o da fiscalização de amostra, realizada conforme as possibilidades financeiras do TCEMG no período. Tem a característica de especificidade, ao abarcar, de forma setorial, elementos de execução e os efeitos de políticas públicas de diversas áreas de atuação municipal. Por fim, tem-se que é um índice amplamente

desagregável em termos geográficos e goza de historicidade, possibilitando comparações da sua evolução temporal.

Ainda, há confiabilidade quanto aos dados utilizados, seja porque alguns são extraídos diretamente de sistemas oficiais como o Sicom e da SEE, seja porque há fiscalização por parte do TCEMG de modo a atestar a validade dos dados de amostras. Paralelamente, existe o risco de subdimensionamento do índice, pelo não informe de dados que não estejam sistematizados – exigência da ação fiscalizadora – e que, portanto, não podem ser comprovados por documentação oficial, apenas pelo contato cotidiano com atividades da Secretaria Municipal de Educação e escolas, ou por entrevistas confiáveis com o público-alvo.

Por outro lado, não atende perfeitamente à propriedade de validade, uma vez que falha ao buscar representar o conceito de efetividade, dado pela capacidade de promoção dos resultados pretendidos, pela implementação e aprimoramento de objetivos (MARINHO; FAÇANHA, 2001), e para os quais se utilizam do planejamento e do gerenciamento dos recursos humanos, materiais e financeiros. Além disso, não considera o suporte pedagógico oferecido pelas Secretarias Municipais de Educação e a questão da participação ativa da comunidade escolar na construção das políticas públicas de educação, crucial para que estas sejam adequadas à realidade local e, portanto, efetivas. O índice, que é de efetividade, acaba por mensurar principalmente a eficiência da gestão municipal educacional, pois abarca com enfoque a infraestrutura e o emprego de recursos materiais e financeiros de forma abrangente, mas não aprofunda a questão do acompanhamento e monitoramento via indicadores – solicitando apenas informações quanto à utilização de instrumentos de pesquisa, mas não seus resultados para o cálculo do IEGM-Educ – e não engloba as avaliações internas e externas, medidas dos resultados finais da gestão educacional no município e o alcance ou não dos resultados de aprendizagem e permanência desejados.

Ademais, não atende perfeitamente aos critérios de sensibilidade ao demandar informações que só possam ser comprovadas de maneira oficial e documentada, desconsiderando diversos aspectos da atuação da gestão municipal no cotidiano. O contato direto com a população e o público-alvo das políticas públicas educacionais é aspecto característico da gestão de municípios de pequeno e médio porte e do comportamento dos burocratas de médio escalão e que, muitas vezes, não recebem esforços de sistematização pela falta de recursos de tempo a serem despendidos com tais tarefas.

Por fim, cabe informar que o IEGM-Educ difere dos demais indicadores de efetividade dos gastos da gestão educacional – elemento que, pela leitura do seu Manual (TCEBA, 2016),

o índice se propõe a incorporar – ao não relacionar a taxa de concluintes e distorção idade-série com os gastos municipais, tratando apenas da taxa de atendimento pelos serviços.

Além disso, não há a incorporação, pelo IEGM-Educ, de informações relativas às avaliações externas e dados educacionais, de modo a utilizar seus valores de forma concreta no cálculo do valor final do índice, diferentemente de outros índices educacionais, tais como o IFDM, que têm seus valores para o município de Curvelo mais elevados do que aqueles do IEGM-Educ, e que indicam evolução positiva nos resultados.

A causa da reduzida efetividade do IEGM-Educ para o município de Curvelo, logo, se justifica principalmente pelo subdimensionamento do índice, ao serem informados apenas os dados documentados, em vez de todo o escopo de atuação da Administração Pública municipal. A pesquisa de campo aponta na direção de que o receio gerado pela visita do TCEMG conduziu ao informe reduzido de dados relativos às práticas de gestão empregadas pela Secretaria Municipal de Curvelo, comprometendo o cálculo do valor do IEGM-Educ e levando à redução do seu resultado entre os períodos de 2014 e 2015. O índice, para Curvelo, não contabiliza as informações de acompanhamento de dados educacionais, pois este, apesar de realizado, não é sistematizado pela Secretaria.

Ainda, considerada a dimensão estrutural do IEGM-Educ, a baixa efetividade se justifica, também, pelo fato de que o município enfrenta dificuldades orçamentárias que comprometem a compra de certos materiais, como o uniforme escolar, e problemas de invasões às escolas, com furto de materiais e alimentos, que exigem investimentos em segurança e gastos para ressarcir às escolas tudo o que foi violado.

Por outro lado, a pesquisa de campo indica que o acompanhamento nutricional e pedagógico, a gestão orçamentária e o suporte tecnológico oferecido pela Secretaria e/ou detido pelas escolas é adequado e ambas as escolas visitadas se encontravam em excelentes condições de funcionamento e desenvolvimento de suas atividades pedagógicas, além de haver abertura do seu ambiente à comunidade e o estabelecimento de uma série de parcerias, inclusive para manutenção da infraestrutura física, elementos esses não filtrados pelo índice.

A reduzida efetividade da gestão da educação é problemática capaz de gerar efeitos deletérios contínuos sobre os serviços educacionais, a aprendizagem e a progressão dos alunos, ao não proporcionar as condições adequadas para desenvolvimento das políticas públicas de educação e, conseqüentemente, os resultados educacionais almejados. Complementarmente, o não reconhecimento da validade do índice pelo município, especialmente pela não captação de uma série de elementos da realidade cotidiana da gestão municipal de pequeno e médio porte – justificada pela ausência de sistematização de

determinadas informações –, a resistência ao índice gerada pelos atritos decorrentes da postura do TCEMG em vistas técnicas e a não utilização de resultados educacionais concretos no seu cálculo, acaba por incorrer em não aplicação do IEGM-Educ como instrumento de auxílio à compreensão da situação da educação nos municípios pelas suas próprias Administrações.

Logo, pela análise das causas da baixa efetividade da gestão da educação em Curvelo e pelo estudo dos elementos componentes do questionário do IEGM-Educ, associam-se ao índice em questão debilidades metodológicas que podem culminar no não atendimento dos preceitos por ele levantados, relativos à intenção de mensuração da efetividade da gestão da educação municipal, ora por não incorporar o real conceito de efetividade – relacionado à interação entre meios e fins/objetivos das políticas públicas – ora por não buscar dados detalhados quanto às práticas de gestão e aos resultados por elas atingidos. Já ao TCEMG, destacam-se como influências as possíveis posturas adotadas quando em pesquisa de campo, de caráter fiscalizador, que, em vez de promover relação de parceira com o município, acabou por ocasionar receios nas equipes gestoras. Por fim, à Secretaria Municipal de Educação de Curvelo, atribui-se a influência no resultado final do índice pelo não informe de dados e informações quanto a atividades desenvolvidas e pela sua não sistematização.

O estudo, portanto, indicou que as causas da baixa efetividade da gestão da educação podem ser associadas à baixa capacidade gerencial e tecnológica das gestões, à participação tênue das comunidades escolares, à não absorção das reais demandas da população, ao orçamento limitado e altamente dependente de transferências intergovernamentais, que é aspecto característico do processo de municipalização, e ao não exercício do papel de comunicação pelos burocratas de médio escalão – e suas consequências dizem respeito ao baixo aprendizado e elevados níveis de retenção, defasagem e distorção idade-série.

No município de Curvelo, o baixo grau de adequação da gestão diagnosticado pelo IEGM-Educ está associado ao subdimensionamento do índice devido ao não informe dos dados que não se encontram sistematizados pela Secretaria Municipal de Educação. Assim, o índice enfrenta dificuldades em alcançar o objetivo de ser reconhecido e se propagar como ferramenta de suporte à gestão e, portanto, em motivar e possibilitar a identificação de pontos potenciais, de estrangulamento e as necessidades de mudanças no município.

A melhoria dos resultados dos indicadores de efetividade da educação depende de uma série de fatores, sendo um deles o fortalecimento da atuação e engajamento dos burocratas de médio escalão, responsáveis pela conexão entre a elaboração e a execução das políticas públicas. Assim, a valorização do papel dos diretores na gestão educacional e os incentivos à

sua qualificação constante, além do oferecimento de suporte estrutural – material e orçamentário - e pedagógico por parte das Secretarias Municipais de Educação são elementos relevantes para que se alcancem moldes de gestão educacional efetiva, capaz de empregar bem os meios disponíveis e alcançar os resultados almejados. Ações de acompanhamento de tais resultados, seja por medições internas ao município e escolas, seja por avaliações externas, e a sua devida sistematização, são cruciais na observância da efetividade e dos pontos de estrangulamento que necessitam de maior atenção e intervenção por parte dos gestores públicos, de modo que a aprendizagem e as condições necessárias para sua ocorrência sejam potencializadas.

Nesse sentido, destaca-se a relevância do emprego de índices e indicadores sensíveis e válidos à realidade que buscam mensurar, seja por órgãos externos de controle, seja pelas próprias escolas e Secretaria Municipal de Educação, e da adoção de iniciativas tais como o PGE pelos entes supralocais, que incentivem as gestões escolares municipais a repensarem suas práticas de gestão e a elaborarem planos de ação que visem corrigir os gargalos identificados, além de valorizar as boas práticas preexistentes. Assim, enfatiza-se a participação de todos os entes federados na gestão da educação, conforme as competências que lhes cabem.

Ademais, é relevante que as demandas da população sejam absorvidas pelos gestores, pelo contato cotidiano, abertura ao recebimento de sugestões e reclamações e promoção de espaços participativos, tais como Assembleias e Conselhos. Alcançar maior valorização do ambiente das escolas como de aprendizagem ao incentivar a participação das famílias na vida escolar dos alunos, nos eventos realizados pelas escolas e na própria gestão escolar, pelas Assembleias e Conselhos, também configuram elementos de destaque para que a gestão seja efetiva e condizente com a realidade municipal.

Revela-se importante, também, o estabelecimento de parcerias com entidades locais ou supralocais, governamentais ou não, nos espaços da escola, seja para melhoria de sua infraestrutura, seja para atendimentos de saúde, eventos esportivos e religiosos, ou oficinas a serem realizadas com a comunidade. Parcerias entre as escolas, visando troca de experiências e de ideias criativas, também são atitudes passíveis de serem adotadas pela composição de rede de replicação e formulação de práticas inovadoras de gestão.

Tomada como base a experiência do município de Curvelo, é interessante que o TCEMG repense sua postura ao realizar as visitas amostrais para conferência da validade dos dados apresentados para cálculo do IEGM, e busque formas de observar a realidade de gestão local de maneira mais apurada, em vez de basear-se apenas em documentos e formas

predefinidas, levando em conta, também, a característica básica das gestões municipais de pequeno e médio porte, dada pela proximidade à população – suas demandas, pressões, conhecimento e acompanhamento – e pelos orçamentos reduzidos e altamente dependentes de transferências intergovernamentais, o que torna os recursos financeiros, de tempo e pessoal extremamente concorridos. Para tal, poder-se-iam adotar práticas de entrevistas com o público-alvo das políticas educacionais, por exemplo, de modo a filtrar se os elementos não sistematizados, justificados pela maior informalidade e contato cotidiano com a população, realmente são realizados, e como se dão.

Cabe ainda, ao TCEMG, investir no fortalecimento técnico da equipe gestora responsável pelo cálculo do IEGM, de modo que ela seja capaz de propor e realizar alterações na sua metodologia de cálculo, adequando-a à realidade específica do estado de Minas Gerais, e fazendo outras alterações que julgue pertinentes. Por fim, ressalta-se a relevância, nesse processo, de incorporar resultados de avaliações internas e externas no cálculo da dimensão educacional do índice em questão, de modo a contar com informações concretas de aprendizagem no seu resultado, assim como utilizar-se de dados de aprovação, retenção, distorção idade-série e abandono, por exemplo. Dessa forma, o IEGM-Educ seria capaz de deixar de se configurar unicamente como instrumento de controle externo e, realmente, medir a efetividade da gestão da educação municipal, ao associar meios de execução das políticas públicas aos seus resultados concretos – assim, conectar os esforços da Administração Pública, especialmente pelas Secretarias Municipais de Educação e pelos burocratas de médio escalão, ao alcance dos objetivos almejados pelas políticas públicas educacionais.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/50209154/Tendencias-no-estudo-sobre-avaliacao-Marta-Arretche>>. Acesso em: 18 mai. 2017.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000004&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 24 mai. 2017.
- AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. A UNDIME e os desafios da Educação municipal. **Estudos Avançados da USP**, São Paulo, n. 42, p. 141-152, maio/ago. 2001. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000200004&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 24 mai. 2017.
- BARRIOS, Salvador. SCHAECHTER, Andrea. The quality of public finances and economic growth. European Economy. **Economic Paper** n. 337, Brussels: European Commission, 2008. Disponível em: < http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_summary13103_ee.htm>. Acesso em: 18 mai. 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Brasília** a. 38 n. 153 jan./mar. 2002. Brasília. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- ABREU, M. Descentralização e federalismo. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.
- BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005. ISSN 1806-5023. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 06 dez. 2017
- BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Revogado pelo Decreto-Lei nº 1.422, de 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.
- _____. Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975. Dispõe sobre o Salário-Educação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1422.htm#art6>. Acesso em: 21 jun. 2017.
- _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Brasília, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em 15: mai. 2017.

_____. Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007a. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007b. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31/12/2013. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, 14(1) 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n1/9809.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

Currie, G.; Procter, S. The Antecedents of Middle Managers' Strategic Contribution: The Case of a Professional. **Journal of Management Studies**, v. 42, nº 7, p.99-117, November 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n.80 esp., p.169- 201, 2002^a. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma Educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

DAVOK, Delsi Fries. Qualidade em Educação. **Avaliação**. Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v12n3/a07v12n3.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

FRASSON, Ieda. **Critérios de Eficiência, Eficácia e Efetividade Adotados pelos Avaliadores de Instituições Não-Governamentais Financiadoras de Projetos Sociais**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis. 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/82184/175094.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

GOMES, Sandra Cristina. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, University of São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/T.8.2008.tde-30072008-134133. Acesso em: 22 mai. 2017.

GONÇALVES, Renaldo Antônio. O financiamento da Educação: um sistema em desequilíbrio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, n. 103, p. 14-52, mar. 1998. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/728>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em Pesquisa Social**. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1968.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36, p. 51-72, jan/fev 2001. Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações. 6a Ed. Campinas, São Paulo. Alínea. 2017.

KREPS, David M. Corporate culture and economic theory. In: ALT, J., SHAPSLE, K. (eds.). **Perspectives on positive political economy**. New York: Cambridge University Press, p. 90-143, 1990a. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=wKJu6g5ovhcC&oi=fnd&pg=PR7&dq=KREPS,+D.+Corporate+culture+and+economic+theory.+In:+ALT,+J.,+SHAPSLE,+K.+\(eds.\).+Perspectives+on+positive+political+economy.+&ots=AYb-pXmVxD&sig=bHFYCEjd7ai54DoF4MS8CzrjJ0k&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=wKJu6g5ovhcC&oi=fnd&pg=PR7&dq=KREPS,+D.+Corporate+culture+and+economic+theory.+In:+ALT,+J.,+SHAPSLE,+K.+(eds.).+Perspectives+on+positive+political+economy.+&ots=AYb-pXmVxD&sig=bHFYCEjd7ai54DoF4MS8CzrjJ0k&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)> . Acesso em: 20 jun. 2017.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores na produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463, 2014.

MARINHO, Alexandre. FAÇANHA, Luís Otávio. Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como Dimensões Operacionais da Avaliação. **Textos para Discussão** N° 787. Ipea. Rio de Janeiro, abril de 2001. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2328/1/TD_787.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2017.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v22n77/7044.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

MENDES, Marcos. MIRANDA, Rogério Boueri. COSIO, Fernando Blanco. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Textos para Discussão** N 40. Brasília, abril de 2008. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/94747/Textos%20para%20discuss%C3%A3o%2040.pdf?sequence=7>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

MESQUITA, Silvana. Os resultados do Ideb no cotidiano Escolar. Ensaio: **Aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 76, p. 587-606, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/3995/399538142009/>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. 18ª Ed. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConConstituicaoEstad.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. Lei Complementar 102 de 17/01/2008a. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Diário do Executivo. Minas Gerais, 18 jan. 2008 p. 4 col. 1. A. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008&texto=consolidado>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. Lei nº 15.011, DE 15/01/2004. Dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública estadual, altera a lei nº 14.172, de 15 de janeiro de 2002, que cria o índice mineiro de responsabilidade social, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15011&ano=2004>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Resolução nº 12/2008b. Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/images/resolucao/resolucao_12_2008_tcemg.pdf>. Acesso em 21 jun. 2017.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública - RAP**, 46 (6), 1551-1573. 2012.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PARENTE, Marta Maria de A. LÜCK, Heloísa. Mapeamento da Descentralização da Educação Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental. **Texto para Discussão IPEA**. Rio de Janeiro, n. 675, out. 1999. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2784>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

PEREIRA, A. L. C.; SILVA, A. B. As competências gerenciais nas instituições federais de educação superior. **Cadernos EBAPE**, v. 9, 2011.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso dos programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: editora PUC Minas, 2012. P. 182-220, 2012.

POKER JR, Johan Hendrik. NUNES, Ricardo da Costa. NUNES, Selene Peres Peres. Uma avaliação de efetividade e eficiência do gasto em Educação em Municípios brasileiros. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n. 13, p. 263-287, dez. 2013 Disponível em: <http://compromissocampinas.org.br/wp-content/uploads/2014/09/Uma_avaliacao_de_efetividade_e_eficiencia_do_gasto_em_educacao_.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2017.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANUZZI, Paulo de Martino. IDH, Indicadores Sintéticos e suas Aplicações em Políticas Públicas: uma Análise Crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 7, no. 1, 2005, pp. 73-90. Editorial Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/5139/513951699006/>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o Fundef e a Política de Descentralização. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ccedes/v21n55/5540.pdf>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP : Autores Associados, 1995. Disponível em: <http://bennosander.com/textos_detalhe.php?cod_texto=15>. Acesso em 18 mai. 2017.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de Educação: o âmbito dos Municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p.119-136, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

SICHE, Raúl; AGOSTINHO, Feni; ORTEGA, Henrique; ROMEIRO, Ademar. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente & Sociedade**. Campinas. V. X, n. 2, p. 137-148. Jul.-dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a09v10n2>>. Acesso em: 21 jul. 2017.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas No Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Nº 24, p. 105-121. Curitiba, junho de 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de. FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96 **Ensaio: aval. pol. públ.** Educ., Rio de Janeiro, v.12,

n.45, p. 925-944, out./dez. 2004 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation thesaurus**. 4. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991. <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=koL0Fs_ZSvQC&oi=fnd&pg=PR7&ots=K82x-RFm9C&sig=SQJN2hOZzOTwWT22TnvNzgoeb2c&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 18 mai. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA - TCEBA. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**: Manual 2016. TCEBA. 2016. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Manual-IEGM-Brasil-V.final_.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017.

VALARELLI, Leandro Lamas. Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos. **Apoio à Gestão**. Seção Metodologias de Trabalho. Disponível em: <https://www.rits.org.br/gestao/ge_acaotxt1.cfm> . Acesso em: 11 mar. 2000.

YELISKAGIT, K.; THIEL, S. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. **Public Organization Review**, n° 8, p.137-153, 2008.

ZOGHBI, Ana Carolina. MATTOS, Enlinson. ROCHA, Fabiana. ARVATE, Paulo. Uma análise da eficiência nos gastos em Educação fundamental para os Municípios. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, jan./jun. 2011.P. 9 - 61. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/221/202>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

APÊNDICES

Apêndice A – Tabela “Docentes - Curvelo”

Tabela 01. Quantidade de docentes por nível de ensino nas redes estadual e municipal de ensino. Curvelo – MG, 2015/1.

Quantidade de docentes por nível de ensino na rede estadual e municipal de Curvelo - MG em 2015/1	
Nível de Ensino	Quantidade de docentes
Ensino Fundamental	496
Escola pública estadual	289
Escola pública municipal	207
Ensino Médio	206
Escola pública estadual	206
Escola pública municipal	0
Ensino pré-escolar	68
Escola pública estadual	0
Escola pública municipal	68
Total	770

Fonte: (1) Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2015.

Elaboração: própria.

Nota: Atribui-se zero aos valores dos municípios onde não há ocorrência da variável.

Apêndice B – Tabela “Ideb anos iniciais”

Tabela 02. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os Anos Iniciais nas redes estadual, municipal e pública de ensino. Curvelo – MG, 2005 a 2015.

Ideb Anos Iniciais - 2005 / 2015 - Curvelo/MG						
Rede	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2013	IDEB 2015
Estadual	4,1	4,5	5,2	5,9	6,1	-
Municipal	3,9	4,6	5,2	5,9	6,2	6
Pública	4,1	4,5	5,2	5,9	6,1	6

Fonte: Ministério da Educação, 2005/2015.

Elaboração: própria.

Apêndice C – Tabela “Ideb anos finais”

Tabela 03. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os Anos Finais nas redes estadual, municipal e pública de ensino. Curvelo – MG, 2005 a 2015.

Ideb Anos Finais - 2005 / 2015 - Curvelo/MG						
Rede	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011	IDEB 2013	IDEB 2015
Estadual	3,2	3,7	3,9	4,4	4,8	4,5
Pública	3,2	3,7	3,9	4,4	4,8	4,5

Fonte: Ministério da Educação, 2005/2015.

Elaboração: própria.

Apêndice D – Tabela “Proeb - Curvelo”

Tabela 04. Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb) para a rede estadual de ensino. Curvelo – MG, 2012 a 2015.

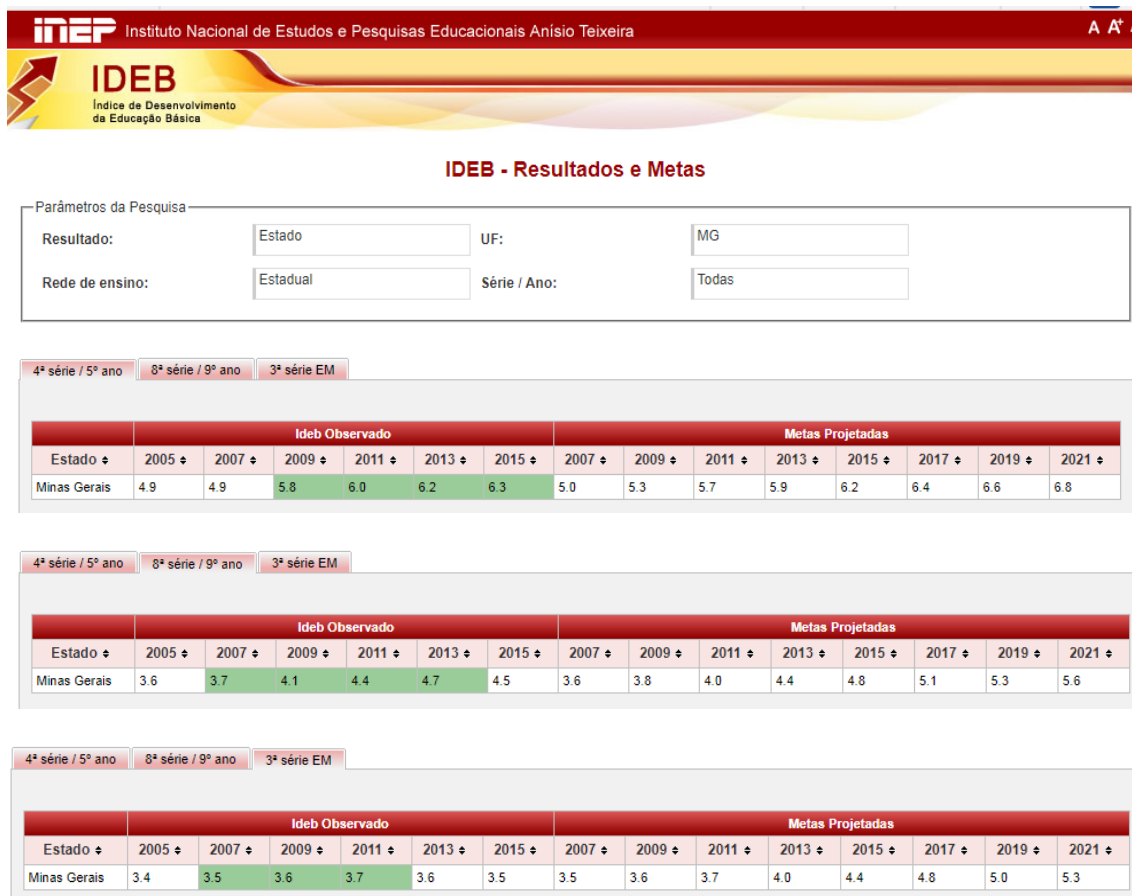
Proeb 2012 - 2015 - Rede Estadual - Curvelo/MG							
Etapa	Edição	Língua Portuguesa			Matemática		
		Proficiência Média	Desvio Padrão	Padrão de Desempenho	Proficiência Média	Desvio Padrão	Padrão de Desempenho
3º ANO EM	2014	280,4	46,3	Intermediário	275,8	48,1	Intermediário
3º ANO EM	2013	280,9	44,2	Intermediário	275,2	49,9	Intermediário
3º ANO EM	2012	280,5	41,2	Intermediário	283,5	45,9	Intermediário
7º ANO	2015	234,9	50	Recomendado	238,8	45,4	Intermediário
1º ANO EM	2015	248,5	48,6	Baixo	254,7	43,4	Baixo
3º ANO EM	2015	274,4	46,6	Intermediário	267,7	44,6	Baixo

Fonte: Ministério da Educação, 2012-2015.

Elaboração: própria.

Apêndice E – Dados “Ideb Minas Gerais”

Figura 01. Resultados e metas do Ideb para Minas Gerais



Fonte: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 2005/2015.

Apêndice F - Entrevista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Entrevistado A

A monografia tem como tema a efetividade da gestão da educação municipal, e por isso identificamos que o IEGM é uma fonte relevante para compreensão da realidade de gestão dos municípios. Sua compreensão também será de grande auxílio para os interesses da SEE, onde faço estágio, uma vez que estou trabalhando na elaboração de um questionário que visa realizar um diagnóstico sobre a gestão escolar em todo o estado. A intenção, então, é compreender a ideia por trás da dimensão de educação do IEGM, a forma de cálculo e a visão do TCE sobre os resultados, especificamente de Curvelo (que estou estudando na minha tese), não para criticar o índice em si, mas para compreender essa dimensão e, quem sabe, construirmos juntos proposta de melhoria tanto para o próprio índice, e principalmente para os resultados no município de Curvelo, já que entenderemos os gargalos e vantagens da sua gestão. Então, o manual do IEGM informa que o índice é composto pela combinação de dados governamentais, dados de prestação de contas e informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais. Especificamente, a metodologia aplicada para o cálculo da dimensão da educação afirma que é fornecida a cada órgão jurisdicionado uma série de quesitos específicos de gestão municipal relativos à educação infantil, creches e pré-escolas e Ensino Fundamental I que devem ser respondidos eletronicamente.

Primeiro eu gostaria de conhecer mais de você. Qual o seu cargo?

Sou analista de controle externo. Atualmente estou na Diretoria de Controle Externo dos Municípios (Dcem) como gerente desse projeto que trata do IEGM.

Você participou do processo de implantação ou cálculo do IEGM?

Não participei, estou aprendendo também. A implantação foi feita pela Silvia, que é hoje gerente da nossa Escola de Contas.

Esse modelo foi adaptado do modelo implantado pelo TCE-SP para Minas Gerais ou feito de forma similar?

No primeiro ano, da implantação, nossa estratégia para adotar o IEGM foi fazer workshops aqui com o pessoal de São Paulo. Eles que mandam os questionários e nós disponibilizamos. Vem de São Paulo via IRB (Instituto Rui Barbosa), que é o grande parceiro junto ao TCESP. Os membros do projeto aqui montaram uma rede de indicadores, com comissões temáticas para reformular os questionários, se necessário. Mas as perguntas costumam se manter, num geral, só com pequenas adaptações. Por exemplo, este ano, na dimensão de educação, minha sugestão única foi mudar a pergunta do piso, que hoje é de 40, mas em Minas Gerais temos de 25, 30 horas, então não faria sentido manter nas 40 horas. A única coisa que fazemos em relação aos dados de planejamento (que seriam os “outros dados governamentais”) é já aproveitar os dados do próprio Sicom, mas na parte de educação só o dado dos gastos do mínimo constitucional que extraímos do sistema.

Existe alguma forma de controle de quem é o respondente do questionário?

A responsabilidade de responder o questionário é do prefeito. Mas a gente sabe que geralmente ele repassa para os secretários ou para o pessoal da contabilidade correr atrás. Talvez haja casos em que o prefeito nem tenha ciência do questionário, e seus assessores façam o trabalho, ou que pessoas que não têm muito conhecimento das informações respondam. Estamos pensando em inserir um campo no questionário com os dados do respondente para sabermos quem tem respondido as perguntas, mas isso também não assegura que o respondente coloque os dados do prefeito lá.

Você julga um problema não ser o prefeito o respondente?

Não julgo necessariamente um problema, porque o prefeito não deve ter noção de tudo. Além disso, há aplicação de sanção para os não respondentes, o que acaba recaindo sobre o prefeito, então se espera alguma qualidade. E o sistema foi até reaberto para que os municípios insiram os dados, que não serão divulgados, mas entrarão para os nossos registros.

Existe alguma forma de conferência possível da validade das informações fornecidas?

Algumas informações constam no próprio Sicom, então podemos conferir ou já extrair diretamente. O TCEMG também lançou um aplicativo esses dias que permite que os alunos e

demais cidadãos façam denúncias quanto à infraestrutura da escola, e o sistema gera um relatório que é enviado a nós mesmos, ao prefeito e ao diretor da escola. Pode ajudar na conferência de se as informações que recebemos ou vimos em campo são da realidade da escola.

A metodologia se resume realmente à utilização das informações coletadas via questionário? Se utilizam dados de avaliações externas, como Prova Brasil, e do Censo, por exemplo?

Internamente pode-se fazer essas comparações para orientar a fiscalização, mas para fins de cálculo do índice não. Não sei se seria interessante, não tenho tanto conhecimento pra falar de índices assim. Alimentar uma matriz de risco e as informações estruturais acaba sendo o foco.

Quais as suas ideias sobre a causa da reduzida efetividade dos grupos de indicadores de educação?

As nossas faixas avaliam mais a parte estrutural da escola. Você pode ver que é bem focado na estrutura física, carga horária, quadras. Um problema é que não sabemos se a pessoa que respondeu deu a devida importância ao questionário. A gente não tem como avaliar isso, precisamos confiar nos respondentes. Até porque há aplicação de sanção para respostas que não correspondem à realidade. Por isso existe o trabalho in loco, que não conseguimos fazer completamente, porque são muitos municípios. Ano passado focamos nas dimensões de saúde e educação, e este ano só na educação. A gente costuma visitar uma escola e a secretaria. Por exemplo, uma das perguntas é se a escola tem rampa de acesso. Mas chegamos lá e vemos que não tem toldo para caso de chuva, que deixa mais inacessível para os portadores de necessidades especiais, apesar de ser suficiente em grande maioria do ano. Outra coisa que já vimos foi cantina sem cardápio colado na parede, em escolas que afirmaram que faziam isso, e a justificativa dada foi que os alunos arrancam, se coloca que tem algo no cardápio e dá algum problema como falta de gás ou algo assim, os alunos ficam bravos. Vimos comida vencida também. As escolas precisam cuidar melhor da infraestrutura e os recursos materiais.

Sugestões? Algum tema que valha ser discutido? Alguma ideia ou necessidade de proposições para o índice?

Vejo a necessidade de discutir mais o Plano Nacional de Educação mesmo, embora as perguntas levem a isso. Um lado positivo que vejo é que quando passamos a ir a campo, isso é muito importante para o nosso trabalho e para o município. É o Tribunal ali e isso gera no gestor uma responsabilidade, porque tem um auditor. Costumamos escolher municípios próximos, e dá pra ver que eles comunicam entre si e ficam um pouco tensos com a nossa chegada. Tem uma eficiência, embora talvez o índice não seja tão concreto ou sólido ainda, gera no gestor uma angústia, um medo, então tem um pouco de efeito. O aplicativo pode ser mais uma ferramenta que unido pode gerar mais frutos. O território a ser fiscalizado é muito grande, e a educação em si é muito difícil. Falta muita coisa. Não sei se os nossos políticos se interessam pela educação. E depois da visita são feitas alterações no cálculo do IEGM, de acordo com a veracidade. Quando a classificação vai para o site, é após a visita in loco. Como não é feita em 100% dos municípios, alguns são penalizados. Ano passado foram cento e poucos, este ano foram mais de trezentos, diferentes daqueles, mas sempre por sorteio.

Como é feito o cálculo do IEGM? Porque a nível estadual e nacional temos valores numéricos, mas a nível estadual aqui em Minas, só as faixas de resultado.

O TCEMG utilizou o IEGM apenas como interessava mais. O TCESP, mil anos luz à nossa frente, tem o tribunal descentralizado, com regionais. O TCEMG fez uma parceria com SP porque também queria trabalhar mais com indicadores. O Sebastião trouxe para o IRB a ideia do IEGM e fez-se um termo de cooperação. Os TCEs no Brasil inteiro têm a responsabilidade de lançar os questionários, e o TCESP envia os formulários prontos e as formas de cálculo. As notas não foram lançadas porque existe um problema de os municípios quererem ranquear e usarem a nota como política e autopromoção de prefeitos. Uma grande preocupação foi a questão política. Então se dividiu em faixas e a ideia é mostrar a situação geral do município. O produto do IEGM, é para o próprio gestor ver seus resultados e servir como comparativos futuros. É uma forma de reflexão do município da sua própria gestão. O TCESP tem produtos muito bons, e os outros TCEs também. Nós temos a questão de termos muito municípios e falta pessoal aqui no TCEMG para fazer uma análise individualizada.

Apêndice G - Entrevista Secretaria Municipal de Educação de Curvelo

Entrevistado B, Entrevistado C e Entrevistado D

A monografia tem como tema a efetividade da gestão da educação municipal, e por isso identificamos que o IEGM é uma fonte relevante para compreensão da realidade de gestão dos municípios. Sua compreensão também será de grande auxílio para os interesses da SEE, onde faço estágio, uma vez que estou trabalhando na elaboração de um questionário que visa realizar um diagnóstico sobre a gestão escolar em todo o estado. A intenção, então, é compreender como é a gestão escolar no município, suas dificuldades e potencialidades, inicialmente pela visão da Secretaria.

Como vocês avaliam a educação fundamental no município?

Entrevistado B: A educação no município de Curvelo já atingiu a meta do Ideb para o ano de 2021, e está junto à média do estado.

E em uma visão mais qualitativa, da experiência prática de vocês, qual o julgamento?

Entrevistado C: Claro que existem muitos pontos a serem melhorados, mas nós temos orgulho de sermos capazes de oferecer a todas as escolas os materiais e o suporte de que elas necessitam para operar e atender à comunidade. Inclusive, são atendidos diversos alunos de outros municípios, como Inimutaba, porque os pais reconhecem a nossa rede municipal como de qualidade.

Qual você acha que é o papel da gestão pela Secretaria de Educação no suporte à educação fundamental?

Entrevistado C: Nós dividimos o trabalho. A subsecretária fica com a parte pedagógica e a secretária cuida mais das questões de estrutura, gastos e logística. O nosso orçamento é todo planejado e segue um cronograma de gastos. Quem faz a licitação é o pessoal da Secretaria da Fazenda, já que o setor de licitações aqui em Curvelo é único. Mas quem define os cronogramas e as prioridades somos nós, sempre com participação da comunidade escolar.

Nós reunimos os especialistas e as demandas – e sempre conhecemos as demandas, porque conhecemos cada diretor e professor e as suas alocações, e a comunidade sempre está muito próxima da gente. Claro, passa pela aprovação do prefeito, porque tem a questão política associada – não vou mentir e dizer que não tem porque sempre tem, claro. A Sueli e a sua equipe também sempre vão às escolas, todos os dias, e cobram tabuada, fazem ditado com os alunos. Então a gente sempre sabe como anda o desenvolvimento, a sala de qual professor está tendo problemas ou não está aprendendo bem. Fazemos um cronograma, junto com a comunidade escolar e as escolas, das datas festivas e outros eventos que acontecem nas escolas. Existe uma série de parcerias com entidades, principalmente órgãos como a Polícia Militar e Secretaria de Saúde, e as escolas estão sempre abertas a firmar essas parcerias. O que limita mesmo a quantidade de parcerias é o número de escolas que os órgãos parceiros desejam cooperar. A Secretaria de Saúde, por exemplo, preferiu escolher três escolas. Mas ainda bem, as escolas sempre desejam essas parcerias. O transporte escolar é muito importante aqui, porque temos escolas rurais, mas alguns alunos vêm para o centro urbano. Nós também temos uma cultura de comunicação com a Secretaria. Qualquer coisa que acontece na escola – por exemplo, se um menino machucar e for para o hospital, a primeira pessoa para quem ligam são os pais, e logo em seguida a Secretaria. Então a gente sabe de tudo que acontece com os nossos alunos - se um professor estiver exagerando, se alguém estiver com problemas - e aí se um pai ou mãe vier aqui tratar de algum assunto nós já temos conhecimento. É importante também porque, se surgir alguma reclamação indevida, eu posso proteger meus funcionários, exatamente por saber do que desenrolou. Hoje, por exemplo, eu tenho certeza de que não aconteceu nada de anormal nas escolas, porque não recebi nenhuma ligação ainda. Claro que uma vez ou outra nos escapa alguma coisa, não tem como ser perfeito sempre, mas, ainda bem, as escolas cumprem com esse combinado de repassar as informações, porque sabem que exigimos isso e dá certa segurança para elas no cotidiano. Na Secretaria Municipal nós fazemos diferente do estado: não fazemos eleição de diretor, mas escolha. Então sabemos que o diretor que está lá é empenhado. Outra coisa sobre a nossa postura enquanto Secretaria é que somos muito rígidos, e os nossos diretores sabem disso. Alguns reclamam que pegamos pesado demais, mas precisa ser assim, para assegurar a qualidade, ainda mais que conhecemos a realidade das escolas. Os diretores sempre têm reuniões conosco a cada dois meses, e a Secretaria sempre está aberta para recebê-los a qualquer momento. São mais de 800 funcionários na educação em Curvelo, tanto nas escolas quanto na Secretaria, e um ponto forte nosso é a estrutura salarial, que está acima do piso e valoriza a profissionalização. Eles progridem de acordo com os cursos que fazem, então

chegamos a um percentual de 99% dos professores com curso superior, e aproximadamente 52% com pelo menos uma pós-graduação. A Secretaria pagava transporte para quem estivesse estudando frequentar os cursos. Só não profissionalizou quem não quis. Uma grande potencialidade nossa é essa, a qualidade dos professores.

Aproveitando que você tocou no assunto, quais as principais potencialidades e dificuldades que vocês identificam na educação no município?

Entrevistado C: Como potencialidades eu vejo principalmente isso que falei, os planos de carreira fortes, a profissionalização e a nossa atuação em prover os recursos necessários às escolas e alunos, mesmo com as restrições financeiras. Por exemplo, conseguimos pintar sete escolas em um ano. Um problema é exatamente o orçamento, que não é suficiente para ofertarmos tudo que gostaríamos às escolas. O estado não estava fazendo os repasses do transporte escolar, então o prefeito rescindiu o contrato e perdemos a verba. Ano que vem vamos então economizar uma quantia suficiente para construir uma nova escola, já que vamos passar a transportar apenas os alunos da rede municipal. Nós entregamos todos os kits escolares, só o uniforme que é difícil, pois ele não pode entrar no percentual de 25%, e a Saúde já gasta mais do que 30%, sem falar que ainda temos as outras Secretarias que precisam funcionar.

Entrevistado B: Outro problema é com as drogas, já que muitas escolas estão em áreas mais vulneráveis, e em toda esquina tem uma boca de fumo.

Entrevistado C: Com violência já não chegamos a considerar realmente um problema, porque são casos muito esporádicos, ainda mais que nossa rede só atende alunos de até 10 anos, então eles são mais tranquilos. São uns anjinhos, na verdade. E o mais importante, é que a gente ama o que faz. Eu brinco que tenho três filhos: meus dois e a educação de Curvelo.

Entrevistado B: Ah, eu adoro. Outro dia, um pessoal do TCE, que estava implantando aquele projeto “Na Ponta do Lápis” veio fazer palestra para os adultos do EJA, e claro que eu apareci lá depois para assistir também. Mas nós não avisamos aos alunos que era o TCE, só que eles iam receber visita.

Entrevistado C: E foi ótimo, eles foram super participativos e fizeram muitas perguntas. A gente prefere assim, que quem vem visitar nossas escolas só vá, sem aviso, para ver como é de verdade, e se tiver algum problema que identificarem, que venham depois conversar com a gente, porque é importante termos essa visão e fica como um retorno mesmo do nosso trabalho. Inclusive, se você quiser visitar alguma escola, pode ficar à vontade. A gente pode fazer o contato se você quiser, até te transportar, e depois queremos saber o que achou. Mas é bom assim, visitar sozinho para conhecer a realidade, sem nossa interferência.

E como é a atuação do Conselho de Educação? Como são escolhidos os membros e o presidente?

Entrevistado D: Os outros dois Conselhos, do Fundeb e de Alimentação Escolar, têm um caráter de fiscalização. O Conselho Municipal de Educação, por outro lado, não apenas fiscaliza como uma de suas atribuições – que são definidas legalmente – mas também participa e propõe. É a terceira parte da Educação, não é algo externo. Um parceiro mesmo. Temos aqui todas as atas das reuniões, tudo fica bem formalizado. A escolha dos membros é por eleição de cada segmento, então é democrática e o Conselho é representativo. O Presidente não pode ser representante da Secretaria, já que seria ligado aos nossos interesses.

Entrevistado C: A Adriana, a atual presidente, é da Secretaria de Cultura, mas ela também é professora e é diretora de uma escola particular, e está no Conselho como membro desta última categoria.

Como vocês enxergam a participação dos pais na vida escolar?

Entrevistado C: Os pais acabam que participam bastante da vida escolar dos alunos porque a faixa etária é mais baixa, então não existe muita dificuldade em ter esses pais por perto. Sempre tem pai e mãe levando filho na porta da escola, é uma proximidade já natural. Claro que existem casos e casos, infelizmente esse envolvimento não é 100%, mas num geral acontece sim, espontaneamente.

Vocês conhecem o IEGM? O IEGM é um índice calculado pelo TCEMG, e elaborado pelo TCESP, que tem como objetivo medir a efetividade da gestão municipal, e uma de suas dimensões é exatamente a de educação. São enviados questionários a serem respondidos e

cujas respostas darão subsídio para o cálculo do resultado. O resultado do IEGM para a dimensão de educação em Curvelo foi de baixo nível de adequação? Quem preencheu o questionário aqui em Curvelo? E a que vocês atribuem esse resultado, já que o IEGM mede principalmente aspectos estruturais?

Entrevistado C: Fomos nós mesmo. Mas eu vou te falar, nós temos medo desse questionário.

Por quê?

Entrevistado C: Em uma edição anterior, o pessoal do TCEMG veio fazer a conferência das informações que prestamos no questionário, mas a postura de quem veio não foi muito cortês. E uma coisa complicada é que eles exigem que você preencha o questionário apenas com coisas que você pode provar de forma documentada e oficialmente, e como nossa atuação é muito próxima à realidade local e ao cotidiano da população, não mantemos um registro formal de todas as nossas ações. Por exemplo, na entrega do kit escolar, eu mesma mantinha um registro de para que famílias já tinha entregado e para quais ainda não, porque conhecemos todo mundo. Depois dessa visita, comecei a fazer recibo para cada aluno. Isso é algo pequeno, mas seria um dispêndio de recursos humanos muito grande ficar registrando cada uma de nossas ações e levantamentos de dados educacionais de acompanhamento, e não temos condições de gastar tempo e dinheiro com isso, especialmente porque é até certo ponto desnecessário em termos de transparência, já que a comunidade escolar toda tem ciência de tudo que fazemos e somos sempre muito abertos. Valorizamos muito a transparência, na verdade, mas a nossa realidade não demanda documentos oficiais para registrar tudo e torná-la realidade.

Entrevistado B: Acabou que essa visita do TCEMG nos assustou, e à escola visitada também. Sentimos um excesso de rigidez que não condiz com as necessidades do município, e às vezes uma postura pouco amigável.

Entrevistado C: Depois disso, passamos a optar por responder ao questionário informando o mínimo – ou seja, apenas aquilo que pudéssemos comprovar com documentos oficiais. Então nossas ações de levantamento, acompanhamento e diagnósticos não constam ali. Provavelmente é por isso que o resultado foi baixo, porque não temos como comprovar com documentos tudo que é feito aqui, mas o nosso suporte às escolas é muito aberto e não faltam

os materiais e recursos de que elas necessitam, nem o acompanhamento pedagógico e de resultados, evasão, retenção.

E vocês receberam alguma orientação quanto ao preenchimento?

Entrevistado B: Orientação nenhuma. O questionário só nos é enviado para preenchermos e pronto.

Entrevistado C: E o questionário pode ser maldoso, são várias perguntas similares, sem falar que é bastante extenso. Nós costumamos passar dias respondendo para ter certeza de que todas as informações estão corretas.

Apêndice H - Entrevista Escola Municipal Carmelita Arrieiro

Entrevistado E

A monografia tem como tema a efetividade da gestão da educação municipal, e por isso identificamos que o IEGM é uma fonte relevante para compreensão da realidade de gestão dos municípios. Sua compreensão também será de grande auxílio para os interesses da SEE, onde faço estágio, uma vez que estou trabalhando na elaboração de um questionário que visa realizar um diagnóstico sobre a gestão escolar em todo o estado. A intenção, então, é compreender como é a gestão escolar no município, suas dificuldades e potencialidades.

Existe Colegiado?

Nós não trabalhamos com Colegiado, nós temos uma comissão, na verdade, de professores, para gerir a verba do PDDE, mas não é um Colegiado.

Mas existe participação dos pais, dos alunos, entidades locais, lideranças indígenas?

Não, até porque os meninos são pequenos. Mas não, dentro da escola, nesse sentido, não. Nós não temos colegiado.

Vocês costumam fazer reuniões que envolvem o corpo técnico da escola, os pais? Elas atingem os resultados esperados?

As reuniões com o corpo técnico acontecem toda sexta-feira. A gente tem a reunião pedagógica, que na verdade é pedagógico-administrativa, porque ali é a hora de a gente parar, balancear a semana, organizar a próxima. É nessa reunião que a gente tem os feedbacks, né, tanto administrativos, quanto pedagógicos, e é aí também que a gente que administra a gestão também gere a questão do auxiliar de serviços gerais. As reuniões com os pais acontecem bimestralmente – porém, dependendo da demanda da turma, a gente faz essa reunião em tempo menor. Dependendo da demanda do aluno, tem alunos que a gente precisa desse contato com a família, mas ombro a ombro mesmo, então isso vai acontecer com uma frequência maior. Mas aquela reunião geral onde a gente chama e convoca todos os pais é bimestralmente. Nós passamos os resultados dos alunos e os trabalhos que estão sendo

desenvolvidos, e o pai é chamado a ajudar. Nossa escola é de baixo desempenho, então sentimos dificuldade com algumas crianças nesse sentido, então precisamos fazer algumas intervenções, e a família é importante.

A que você atribui o baixo desempenho?

Quando eu cheguei nesta escola, eu vinha de uma escola que não era baixo desempenho. Tem três anos que estou aqui, vim para a direção. Trabalhei aqui em 2007 e já era baixo desempenho. A comunidade naquela época era muito difícil e os alunos muito difíceis, fora da faixa etária e dificultava o trabalho. Aí a gente tinha uma diferença de idade de crianças na turma que dificultava. Minha turma na época tinha alunos de 8 a 14 anos. Alguns alunos com dificuldade grande de aprendizagem, que a gente não identifica necessariamente como um fator da escola, mas às vezes de saúde, que a família não tratava. Até hoje encontramos essas dificuldades. Aí a gente se pergunta como melhorar essa questão. Quando eu vim pra cá, pra direção, já vim com esse olhar e a experiência, e encontrei uma comunidade um pouco diferentes aquela, e a gente vai conseguindo estabelecer um relacionamento e abertura um pouco melhores e mais confiança na escola. As mães mais tranquilas. Então viemos trabalhando pra reduzir esse baixo desempenho, mas é um trabalho longo, são anos de baixo desempenho, e com uma comunidade específica. Só atendemos o bairro. Não recebo alunos de outra comunidade. A condição socioeconômica é baixa e eu tenho 5 alunos de zona rural, e já fiz uma análise. Tenho uma rotatividade de professor muito grande, então isso dificulta, porque o trabalho se quebra. É um recomeçar todo ano. A rotatividade de alunos também é muito grande, e esses alunos são de peso no baixo desempenho. Alguns migram três vezes, vão e voltam três vezes, e têm a vida escolar muito enrolada. É um fator grande, desestrutura familiar. Quando estão com a avó é mais equilibrado, ela tenta organizar a vida desse menino. Mas vivem sendo transferidos e a documentação fica pendente em todas as escolas. Aí, essa criança também não é tão frequente, e ele vem defasado. Vai defasado e volta defasado. São muitas crianças nessa situação, muito pequenas e com um contexto familiar muito complexo. Às vezes são vários irmãos, e isso na escola é um peso grande. O impacto na escola é grande, em várias turmas. Esses fatores de rotatividade de professor e aluno são de peso grande, muito grande no baixo desempenho.

E vocês têm dificuldade em trazer os pais para dentro da escola ou é fácil?

Não é difícil. A gente tem facilidade. Tem alguns pais resistentes? Sim, tem aquelas exceções. Tem os pais que nunca vêm? Tem. Então esse pai a gente trabalha com uma insistência maior. Por exemplo, eu tenho a reunião pedagógica, a reunião de pais marcada pro final do terceiro bimestre. Então esse pai não vem e o professor já faz esse levantamento. Então a gente usa o bilhete. Porém eu mando esse bilhete pra casa com um funcionário da escola. Ele vai de casa em casa e entrega, o pai assina pra mim e aí a gente agenda um horário para aquele pai vir. Alguns vêm, outros não. Aquele que não veio, a gente insiste de novo, liga e pergunta o que tá acontecendo, até que a gente tem pais que, depois de muita insistência, a gente consegue a participação deles. Alguns nem assim.

Você sente uma relação entre a participação dos pais e o desempenho dos alunos?

Sim. Você fala no sentido de isso trazer benefícios ou prejuízos. Sim. As crianças que os pais são presentes na escola, a tendência é que eles valorizem a escola, e o pai também valoriza a escola, então ele nos ajuda muito na disciplina, nas atividades, as tarefas de casa. Ele sabe a importância disso pra vida do filho dele. Os pais que não são presentes, aqueles que nunca vêm – a gente chama, ele vem uma vez no ano e olhe lá – a gente encontra mais dificuldade com essa criança, de disciplina, aprendizagem, porque ela não tem acompanhamento e não vê a importância da escola. Porque a família não valoriza isso, a família não valoriza a aprendizagem da criança, e aí encontramos essa dificuldade. É uma influência mesmo, positiva e negativa.

A escola desenvolve algum tipo de evento ou atividade para trazer os pais para a escola? A comunidade escolar se envolve nas atividades da escola? Como e por quê?

Nós temos. A gente sempre trabalha com projetos dentro da escola. A nossa escola está desenvolvendo este ano o projeto Mala Viajante, que não é nosso, foi copiado de uma outra Escola em outra cidade. Mas é um projeto muito bom. É uma mala mesmo, depois te mostro, aí o professor usa da criatividade pra tornar essa mala atrativa, e ali vai um livro com um caderno de registros onde a criança interage com a família. Então ela leva pra casa, e tem turmas que as mães vieram junto com eles apresentar o trabalho, sabe? Então é um trabalho que a gente envolve a família, e junto com isso a gente trabalha algumas apresentações durante o ano e as datas já fixas, de trazer a família pra escola. Dia das mães, festa junina. A comunidade se envolve muito, em peso. É uma resposta muito positiva. A maioria dos pais

vêm, e a gente tem muitos pais separados, que o pai não tem muito contato com a criança no dia a dia, mas quando a gente promove esses eventos ele vem para assistir o filho, sabe? As mães se organizam no trabalho pra conseguir estar aqui nos eventos. Quando eles também apresentam dentro do projeto eles têm um trabalho de fazer a apresentação dentro de sala, então alguns envolvem até colegas para fazer um teatro, e a mãe pede pra vir e lógico que abrimos para que venham e participem. Às vezes envolve a comunidade que não é família, exatamente ligado a esse aluno, como alguém que possa viabilizar algo para que o aluno apresente o trabalho. A gente gostaria que isso fosse 100%, mas isso é quase impossível. Mas o trabalho é realizado, nós nos movimentamos.

Como você avalia a relação interpessoal dos servidores da escola?

Olha, hoje a gente tem um relacionamento que eu considero bom. Um nível bom de diálogo. A gente consegue estabelecer esse diálogo de forma tranquila. Temos alguns conflitos? Sim. É estranho, mas eu acho os conflitos produtivos. Eu considero produtivos porque são as discordâncias, e isso traz crescimento. Mas isso é conduzido de uma maneira tranquila, então eles são produtivos, desde que o objetivo seja o bem da escola, da aprendizagem e do aluno. Se foge a isso, já não é tão produtivo, e às vezes pode acontecer dentro de um grupo grande, mas eu considero produtivo quando discorda, quando não abraça as propostas. Vamos ver por que não abraçou a proposta. E aí a gente vê que, de repente, a gente precisa mudar um pouquinho a proposta, avançar, recuar, é necessário, né, acho que a vida é assim mesmo.

Você percebe facilidade de comunicação da direção com o restante dos servidores?

Eu tenho facilidade de comunicar com a equipe, mas infelizmente eles não compreendem todas as diretrizes. O professor tem uma identidade muito forte. Aí às vezes eu posso ter professores que abraçam a proposta e realizam o trabalho, às vezes nem acreditando muito e depois acabam mudando o conceito, e tenho também professores que não vão abraçar qualquer proposta. Isso é do ser humano. Resistência à mudança. Eu acredito que está mais aí, na questão de enraizar e não querer expandir. Enraizou mesmo e tem uma resistência ao novo, que na verdade não é novo, mas são propostas que estão aí há muito tempo e ele não abraçou. Aí a gente tenta fazer com que abrace, pra mudar a prática. Porque às vezes mesmo o professor tá insatisfeito com o resultado, mas aí ele não percebe que precisa mudar. Então a gente encontra alguns ruídos aí, mas não desistimos, eu acho que não pode desistir. Mas ter

experiência como professora regente facilita a relação com o professor, porque eu estive lá e sei como é. Sei do que estou falando.

Como se dá a elaboração do PPP?

O nosso PPP será reformulado este ano. Temos um trabalho de reformulação de dois a três anos, máximo três. A gente já está este ano com a proposta de reformulação. Vamos ter o primeiro momento de paralisação mesmo para isso. No dia 1º de novembro a gente vai parar para fazer um estudo do PPP e atualizar. Ele é construído junto. Nós paramos mesmo, nesse dia não tem aula. Nós fazemos com o professor... tem vários momentos, né, o PPP é construído junto com a comunidade numa forma geral. Então tem momentos que vai ser o professor, junto com o administrativo, o pedagógico e o auxiliar, e aí vão ter momentos com os pais, é importante o pai estar nessa construção para que ele também tenha consciência e conheça o trabalho, e possa também dar um feedback pra gente do que ele vê que é importante mudar, para que a gente possa estar fazendo as mudanças necessárias. Porque ao longo de um ano, por exemplo, ele já fica um pouco desatualizado, porque a realidade que eu tenho hoje ano que vem muda um pouco. Então são necessários esses momentos de rever e ao longo a gente vai reconstruindo algumas coisas, então a gente tem esse momento de parada para fazer a reconstrução. Manter o que tá dentro dos padrões que a gente precisa e fazer mesmo essa troca do que precisa ser mudado, alguns projetos que precisam ser inseridos, ou mesmo questão de legislação também. Então ele é construído junto. Vamos começar esse processo agora.

Há prestação de contas à comunidade? Como?

Nós temos a prestação de contas do PDDE, financeiramente falando, que fazemos a prestação de contas pra comunidade. A gente também tem o caixa interno, que é de festas, que também prestamos contas todo mês para a comunidade escolar. Isso é algo meu, eu acho isso importante. A gente tem um caderno com todas as notas de tudo que é comprado, o que entra e o que sai, e alguns professores acompanham e fiscalizam isso com a gente. Eu falo com elas para olhar tudo e fazer as contas, e isso é aberto pra comunidade. Todo pai que quiser ter acesso e ver como tá a prestação de contas da escola, ela está prontinha e entregue. Ultimamente temos feito de dois em dois meses, primeiro porque não temos tanto dinheiro assim, e aí a movimentação é pouca, mas quando tem festa junina, que é uma festa grande e o

movimento é maior, na semana seguinte já fazemos a prestação de contas e já prestamos contas para a comunidade. A transparência, nesse sentido, eu acho primordial. Nas reuniões bimestrais a gente vai nas salas, presta contas e coloca o caderno à disposição, só não dá pra ser muito minucioso na apresentação. E acho importante olharem, até pra nos ajudar também, porque quando há acompanhamento não gera dúvidas. Eu acho necessários.

A escola tem parcerias?

Estamos em um diálogo com o CRAS para que o atendimento aconteça uma vez por semana aqui no bairro, porque muitas vezes os pais não têm como ir até o posto do CRAS. Aí a gente tenta viabilizar que isso aconteça na escola. Estamos ainda conversando, porque não adianta implantar sem um planejamento bacana e acabar não sendo viável, ou não ter continuidade. Então acredito que temos que fazer algo bem alicerçado para que o atendimento seja constante. E aí, junto a isso, eu busco parceria com a Associação de Bairro, porque eles têm um espaço, então eu vejo aí uma possibilidade. E, se a gente conseguir uma parceria bacana, tem tudo pra dar certo, mas temos que documentar, então é um processo longo de diálogos até implantar. O CRAS já está aberto e já tem funcionado em algumas escolas. Vejo que podemos contribuir com a comunidade nesse sentido. A quadra da escola é cedida para eventos da comunidade, em parcerias com a Igreja, por exemplo, e durante toda a semana times de futebol do bairro treinam na quadra. O espaço sempre fica disponível para encontros da comunidade, encontros religiosos, quem nos procurar para fazer algum evento. Só não conseguimos manter pessoal da escola aqui, mas para a comunidade é sempre acessível.

Existe um cronograma para aplicação dos recursos financeiros? Ele é seguido, num geral?

A gente tem um planejamento de necessidades primordiais. O grupo de professores e funcionários é reunido, só a equipe pedagógica mesmo, para definir. A gente faz uma pesquisa com os pais sobre o que estamos pensando em fazer. Hoje precisamos de uma televisão nova, então estamos trabalhando em função disso. A gente precisa de muito mais, mas vamos fazendo o que dá pra fazer. A aplicação do recurso é muito bem determinada, então às vezes eu não tenho o capital necessário para essas outras coisas. Hoje temos uma cantina bem equipada, bastante material pedagógico. Então vamos olhando junto ao corpo docente o que é mais necessário, e vamos juntando recurso para comprar o que é necessário.

Quais os meios tecnológicos utilizados para as práticas pedagógicas e administrativas?

Nós temos computadores na direção da escola, na secretaria, na supervisão e a sala de computação em que os meninos têm acesso, temos o data show, uma televisão bem ultrapassada – mas temos uma televisão. Este anos conseguimos a caixa de som maior para os eventos internos, de apresentações dos alunos, semana da criança. Cada turno tem uma caixa de som menor disponível aos professores. E eles utilizam os meios tecnológicos, mas eu ainda gostaria que os professores os empregassem mais. A gente trabalha muito a consciência do professor para que ele utilize o que a escola tem, e os materiais são de fácil manuseio e locomoção. Quando o professor planeja sua aula com a utilização, é possível e está disponível. E existe alguma resistência ou dificuldades mesmo em lidar com a tecnologia. Mas a maioria tenta sim utilizar. De uma maneira geral, é mais positivo do que negativo.

Há um acompanhamento da defasagem, distorção idade-série e retenção? Se sim, como?

O supervisor faz esse levantamento. Temos uma rede, com o gráfico bimestral que mostra a realidade da escola, e é enviado para a Secretaria de Educação. Pelo levantamento geral, é feita uma reunião de supervisores junto à Secretaria de Educação, um momento de tratar do pedagógico e direcionar os supervisores, criar estratégias de trabalho. Na reunião semanal, isso é repassado para os professores, colhe-se também sugestões, informações para tentar sanar a questão do baixo rendimento. É bem acompanhado. E nosso índice de abandono é quase nulo.

Como é o acompanhamento e suporte da Secretaria Municipal de Educação?

É bom, a relação é muito boa. A gente tem uma abertura muito boa, a Secretária é muito aberta. Temos um diálogo muito bom, discutimos as dificuldades e as facilidades. O pedagógico também encontra muita facilidade de diálogo. A abertura é muito grande no sentido de o supervisor fazer o trabalho dele, independentemente da rede, e recebemos suporte e autonomia para desenvolver nossos projetos. A escola é bem livre para organizar o trabalho. O suporte financeiro vem do Dinheiro Direto na Escola, que é recurso federal e que a Secretaria Municipal não impõe nada, temos autonomia total. A Secretaria até nos ajuda, porque às vezes tenho o dinheiro pra comprar telha, mas não para contratar mão de obra. Então busca a Secretaria de Obras e disponibiliza um profissional. Isso é muito bom, é uma parceria muito grande. Hoje mesmo o serralheiro está aqui fazendo umas grades de proteção

para colocarmos nas salas, porque tivemos uma invasão e roubaram muita coisa. A atuação da nutricionista também é muito boa, e os meninos aprovam muito.

Apêndice I - Entrevista Caic Dr. Viriato Marcarenhas Gonzaga

Entrevistado F

A monografia tem como tema a efetividade da gestão da educação municipal, e por isso identificamos que o IEGM é uma fonte relevante para compreensão da realidade de gestão dos municípios. Sua compreensão também será de grande auxílio para os interesses da SEE, onde faço estágio, uma vez que estou trabalhando na elaboração de um questionário que visa realizar um diagnóstico sobre a gestão escolar em todo o estado. A intenção, então, é compreender como é a gestão escolar no município, suas dificuldades e potencialidades.

Existe Colegiado? Como é a participação de cada um dos segmentos do Colegiado Escolar (Magistério, Administrativo, Estudante, Pais e responsáveis, Entidades ou grupos comunitários)?

Sim. A participação é de todos os segmentos da escola e a representatividade dos pais, muito importante, tanto para a questão dos Conselhos, quanto da questão organizacional da escola. Então a gente conta sempre com a presença dos pais, da comunidade, e a construção é sempre coletiva. Acho que o nosso forte é isso. O Colegiado é participante, e se não fosse assim, com várias ideias e opiniões, não funcionaria, não teria essa qualidade. A nossa questão de participação é ampla, e todos os segmentos têm participação efetiva. Como temos parceria com a ONG Sopro de Vida, então conseguimos agregar valor à educação pelos projetos sociais e participação de todos os segmentos da comunidade dentro da escola.

Como são as reuniões que envolvem o corpo técnico e o Colegiado? Elas atingem os resultados esperados? Você percebe facilidade de comunicação da direção com o restante dos servidores?

Temos uma proposta de gestão em rede, e a gestão informatizada, que facilita a comunicação por email, além de um caderno de corrente, que passa pela escola toda com as informações e propostas, inclusive o retorno de ações e para aferir opiniões e mudanças. Só se tomam decisões se o grupo todo aderir. A corrente é interessante porque passa rápido e todos vão se movimentando, e as informações correr. O sistema funciona e não quebra. A pessoa passa e assina que recebeu a informação, então não pode alegar desconhecimento. Tudo aqui é

firmado. Essa comunicação eficaz faz parte da nossa gestão, não é algo frouxo, e a opinião é dada, respeitada. Protege todo mundo.

Como você avalia a relação interpessoal dos servidores da escola? E com a comunidade escolar?

Eu acho que é em como todas as escolas, existem conflitos. Eu, atualmente, estou estudando um tema que é ser mediador de conflitos, que é o maior problema da escola hoje. Se você me pergunta sobre isso, o gestor é o mediador de conflitos. Se você faz uma boa pesquisa e um bom trabalho, ele vai conseguir fazer com que caminhe bem, mas é conflitante. Não é fácil lidar com tantas opiniões e conflitos. Se existem dentro de uma casa, imagine numa escola, como isso funciona. Então quando se trabalha na escola e se firma com os servidores e a comunidade uma relação legal, tem ali uma maior facilidade de comunicação, e tem o Estatuto e o Regimento da Escola. Se eles não estão engavetados, você tem plena convicção de que eles irão te ajudar, pois você tem um documento que garante as regras. Ser mediador de conflito é exigente. É como se fosse uma rede, que tem que estar funcionando, e se arrebentar um pedacinho, é só ir lá e remendar, não precisa estragar mais. Se você for lá e unir aquele elo, é mais do que fazer demais. Fazer essas mediações é importante para evitar os conflitos.

Você está sempre se especializando?

Sempre. Eu estudo bastante. Não diria o bastante, mas o suficiente. Eu acho que nós gestores temos que estudar o suficiente e ajuda muito o nosso trabalho.

Como se dá a elaboração do PPP?

Isso é fantástico. Quando nós tivemos a visita técnica do PGE, essa pergunta nos foi feita, e eu pedi ao pessoal que chamassem qualquer professor aí pela escola e perguntassem a ele. A professora que escolheram contou com clareza como acontece a proposta pedagógica da escola, que nós vamos estudando e temos o trabalho de pesquisa sobre a gestão. Tem muitas coisas que são desejos: qual escola você tem e qual escola você quer? Então temos que fazer perguntas também sobre a escola que temos e a que queremos, e a distância ali. O PPP da escola é real, e existem diversos gargalos e nós sabemos disso, mas é construído de forma

coletiva e tudo que é construído de forma coletiva é mais difícil de se consensar num documento. Mas é possível sim. É construído de forma coletiva, com muitas conversas e discussões. É um documento, pra mi, norteador da escola na questão pedagógica e principalmente na garantia do direito da criança de ingressar na escola e nela permanecer e aprender. Porque antes havia a ideia de permanência, mas e aí? Hoje a ideia é que ele permaneça com garantia também de aprender. Temos reelaboraões até porque o sistema da SEE tem uma proposta de reestruturação frequente. Nós fazemos todo ano.

São realizadas Assembleias?

Sim. As Assembleias, primeiro contam com uma reunião geral, para passar a questão do estudo de pesquisa, então é importante. Inclusive, eu tenho alguns trabalhos na internet que falam sobre isso, teoria e prática que geram conhecimento. Então, a ideia anterior, quando eu estudava, era outra, aliando só teoria e prática, mas é preciso agregar mais valor a isso. Você precisa do conhecimento, e ele é muito mais amplo do que o que era estudado anteriormente. Então essa é nossa prática e a nossa dificuldade, fazer com que essas pessoas adquiram o conhecimento. Para quê ele vai sair daqui, qual é o professor e qual é o aluno que estamos formando.

Quais as principais dificuldades enfrentadas pela escola?

Existem todos os entraves de uma escola de periferia. Nós temos problemas de violência no entorno, tem a participação dos pais, mas não é 100%, quando a gente começa a ter uma queda na participação dos pais é preciso ter ideias para trazê-los novamente. E quando temos um abuso excessivo pelos pais, a gente chama também aqui na direção da escola. E por ter 20 anos de gestão, o que eu também não acho positivo, eu acho que gestão de escola se torna uma referência e às vezes isso pode não ser tão bom. Eu vou aposentar daqui a dois anos. Estou na terceira geração da comunidade, e esses alunos hoje são filhos dos meus alunos. Então você imagina que esse afeto que você viu, não é desse menino, é da mãe e do pai que estudaram aqui, e isso gera esse afeto. Muitos trazem os filhos, mesmo morando longe. Estudaram aqui e querem que o filho também estude. O nosso problema de violência é no entorno, e é muito grande. Semana passada entrou uma comunidade aqui de 300 pessoas e destruíram o prédio, na sexta-feira, porque uma pessoa falou que tinha um aqui dentro. Porta quebrada. No sábado e no domingo eu chamei essa mesma comunidade para consertar o

estrado que fizeram, e falei com ele: “Vocês deveriam ter abraçado a escola em vez de ter destruído. Se tivessem abraçado a escola, o ladrão estaria aqui dentro e a polícia pegaria ele aqui. Vocês teriam uma atitude nobre. Eu espero que não tenha nenhum pai aqui que tenha feito isso, e se tiver, que peça desculpa pelo filho de vocês.” Na segunda, abri a escola normalmente, como se nada tivesse sido quebrado, porque consertamos tudo. Outro dia um pai disse que nós gestores temos que ter uma força muito grande, pois a violência está aí, e muitos alunos da creche vivem num ambiente assim, então aqui tem que ser bom pra eles. Têm que gostar, estar limpo, bonito – o que eles têm é só aqui. Eu acredito que em Curvelo esta é a área que mais sofre com isso. E eles vêm na reunião e participam das nossas festas como pessoas maravilhosas. Mas quando acontece uma tragédia dessa, eu tenho que buscá-los e eles têm que vir arrumar, com as mesmas mãos que destruíram. Meu tempo de experiência aqui gerou esse pertencimento, que dá a coragem não de enfrentar, mas de fazer o certo e resolver. Eles roubam aqui, tenho mais de 30 boletins de ocorrência de roubo, de fora da comunidade. É a realidade aqui em Curvelo, menos no centro. Mas enquanto mostramos que a escola é importante, o muro da escola não pode cair. Aliás, não temos muros. Tem problema demais com droga, mas não dentro da escola, porque são crianças pequenas, então ainda dá pra manter lá fora. Temos parcerias com a Polícia Militar, pelo Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), com meninos do segundo e do quinto ano, trabalhando na base para modificar o entorno.

Existe um cronograma para aplicação dos recursos financeiros? Ele é seguido, num geral? Como se definem as prioridades de gasto?

Sim, eu tenho um caderno de prestação de contas diária, de qualquer dinheiro que entra ou sai. Não é feita somente mês a mês. Usamos todas as notas fiscais, e a prestação de contas é tanto para o Conselho, e tem que ser eficaz para termos o retorno, e temos a nossa da direção, diariamente. O nosso recurso é apenas do Dinheiro Direto na Escola, porque a nossa questão de merenda escolar e material de limpeza são gastos repassados pela prefeitura. Já repassam os materiais, sem transferência de recursos. Fazemos uma série de reuniões para definir as prioridades de gastos de acordo com a necessidade. Todos os segmentos da comunidade participam, e o Conselho Escolar participa de todas as etapas e aprova. O Conselho tem que participar até para a prestação de contas depois, o processo exige a participação. Na rede municipal, tem um contador específico, e é preciso seguir esse protocolo. Existem visitas do TCEMG também.

Quais os meios tecnológicos utilizados para as práticas pedagógicas e administrativas?

A escola conta com acesso à Internet, as salas de professores (há uma por bloco) têm internet e televisão. É preciso que haja pontes, não muros. Está disponível e tem que saber utilizar. Temos sala de informática, como também temos computadores em todas as secretarias, e sala de vídeo para os alunos.

Há prestação de contas à comunidade? Como?

Sim, pela apresentação de planilhas nas reuniões e na escola. Como o recurso é só do Dinheiro Direto na Escola, é pouco, mas fazemos com a comunidade e os funcionários. Os prêmios que ganhamos também vão nos ajudar muito, tanto o PGE quanto o Itaú-Unicef que vencemos agora. É interessante falar dos prêmios porque fazemos planilhas, que são aprovadas já com as prioridades, o plano de ação, então os projetos feitos com esses recursos já são planejados.

Há um acompanhamento da defasagem, distorção idade-série e retenção? Se sim, como?

Sim, esse é o foco do nosso trabalho, a gente faz um trabalho que envolve professores e pais para descobrir os motivos dos problemas. É um desafio diário, e é difícil trazer esses pais para a escola, tem que buscar em casa até. Pelos meus 20 anos de experiência, eu posso fazer isso, e muita gente me critica porque eu até busco os meninos em casa para virem fazer prova quando eles não querem, porque sei que são capazes. É importante porque mostra compromisso. Amanhã vamos colocar uma fitinha no braço deles lembrando que tem prova na segunda-feira. Fazer a prova é responsabilidade dos pais e dos alunos. Por isso as nossas avaliações externas são boas.

A escola dispõe de uma rede de apoio e parcerias com entidades locais, governamentais ou não? Quais?

Além da Polícia Militar, temos parcerias com a ONG Sopro de Vida, com uma sala de informática para a comunidade, com o Cefet, a Secretaria de Cultura, para a banda. Quando fiz minha pós-graduação em gestão escolar, eu vi possibilidades de abrir esses espaços da

escola, tanto para os alunos quanto para a comunidade, e atender ao interesse também deles, de acordo com as demandas dos meninos. Meus meninos gostam de capoeira e amam tecnologia, são apaixonados com teatro. Então nós fomos ao encontro deles. A pirografia, também, foi interesse deles. A gente vai descobrindo o que eles gostam e a escola desenvolvida em espaço integral – e eu descobri na minha pesquisa que espaço é diferente do tempo integral. Não atendo em tempo integral, mas em educação integral. Essa é uma linha da educação integral do Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro. Essa visão da educação integral no Brasil se fecha quando só pensamos em tempo integral, em achar que uma escola regular, sem auditório, quadro e tecnologia mínima, banheiros adequados à higiene, e achar que estamos trabalhando em tempo integral. Nas políticas públicas, trabalhar o tempo integral tem que modificar a infraestrutura física também. São opiniões diversas, mas na filosofia da minha formação, eu vejo a educação integral de forma mais ampla, e a necessidade de alterar os espaços escolares.

Como é o acompanhamento e suporte da Secretaria Municipal de Educação?

Excelente. A Secretaria está sempre aberta a receber nossas demandas, dá todo o auxílio que precisamos. Inclusive, quando voltei do intercâmbio nos Estados Unidos pelo PGE, vi lá umas camas que usam para os meninos da creche, muito mais higiênicas do que colchonete, e laváveis. Conversei com a Secretaria e eles providenciaram para a gente. O suporte é ótimo.

Apêndice J – Fotos da Escola Municipal Carmelita Arrieiro e do Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga

Figura 02. Sala de Informática – Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 03. Biblioteca - Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 04. Sala Primeiros Anos - Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 05. Sala de Professores - Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 06. Camas da Creche - Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – out. 2017



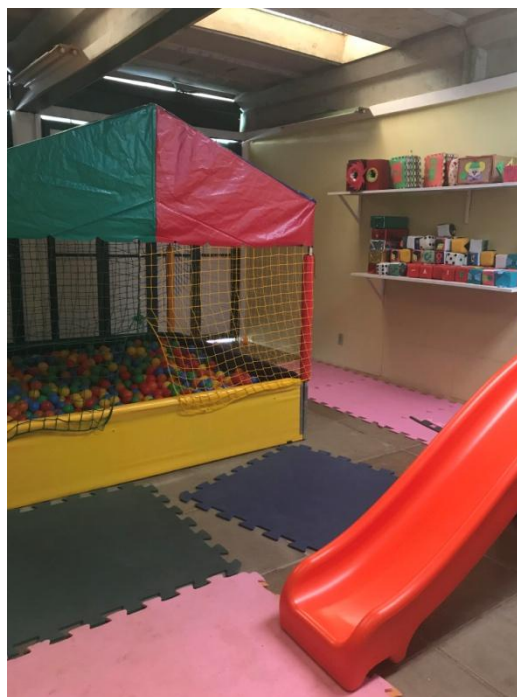
Elaboração: própria

Figura 07. Cozinha - Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 08. Área de Recreação - Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 09. Trabalho de Pirografia Realizado pelos Alunos - Caic Dr. Viriato Mascarenhas Gonzaga – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 10. Sala de Aula - Escola Municipal Carmelita Arrieiro – out. 2017



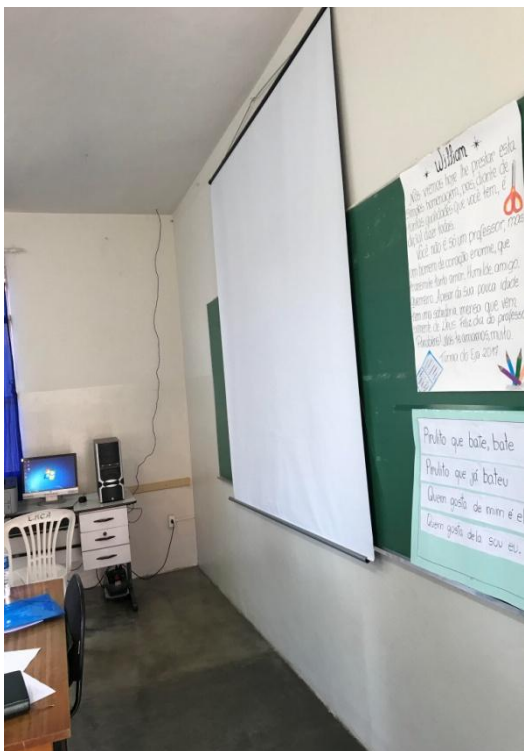
Elaboração: própria

Figura 12. Cozinha - Escola Municipal Carmelita Arrieiro – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 11. Sala Pedagógica - Escola Municipal Carmelita Arrieiro – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 13. Projeto Mala Viajante - Escola Municipal Carmelita Arrieiro – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 14. Secretaria - Escola Municipal Carmelita Arrieiro – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 15. Arquivo - Escola Municipal Carmelita Arrieiro – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 16. Quadra Poliesportiva - Escola Municipal Carmelita Arrieiro – out. 2017



Elaboração: própria

Figura 17. Biblioteca - Escola Municipal Carmelita Arrieiro – out. 2017



Elaboração: própria

