

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



---

Volume 19 Número 30

30 de Outubro de 2011

ISSN 1068-2341

---

## Redes Municipais de Ensino, Planejamento e Resultados Educacionais

Cynthia Paes de Carvalho

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

Alicia Bonamino

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

Dolores Bombardelli Kappel

Universidade Estácio de Sá, Brasil

**Citação:** Paes de Carvalho, C., Bonamino, A., Kappel, D. (2011) Redes Municipais de Ensino, Planejamento e Resultados Educacionais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 19(30). Recuperado [data] <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/886>

**Resumo:** O texto analisa as ações e percepções de gestores de 551 Secretarias de Educação sobre a contribuição de um programa do Ministério da Educação do Brasil. O Programa, implementado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tinha por objetivo disseminar ferramentas de planejamento estratégico para a melhoria da gestão e dos resultados educacionais. Foi realizada também uma análise exploratória sobre as possíveis associações entre as percepções dos gestores e os resultados das respectivas redes de ensino em avaliações externas. O estudo apontou o potencial e alguns dos limites desta ferramenta no que se refere tanto aos aspectos gerenciais das Secretarias, quanto aos resultados educacionais das redes de ensino sob sua responsabilidade.

Artigo recebido: 19/12/2010  
Revisões recebidas: 15/05/2011  
Aceito: 19/05/2011

**Palavras-chave:** gestão; planejamento; redes municipais de ensino; resultados educacionais.

**Municipal education departments: Planning and education outcomes**

**Abstract:** This article examines the actions and perceptions of managers of 551 Municipal Education Departments concerning the contribution of a particular program implemented by the Ministry of Education in Brazil. This program, implemented in the North, Northeast and Midwest, aimed at disseminating strategic planning tools for the improvement of management and educational results. An exploratory analysis was also carried out regarding the possible relationships between managers' perceptions and the results of their respective education systems in external evaluations. The study pointed to the potential and some of the limitations of this tool in terms of both the managerial aspects of the Education Departments, as well as the educational results in the school systems under their responsibility.

**Keywords:** management; planning; municipal school networks; educational results.

**Redes de educación municipal, Planificación y resultados educativos**

**Resumen:** El artículo discute las acciones y las percepciones de los directivos de 551 Secretarías de Educación sobre la contribución de un programa del Ministerio de Educación del Brasil. Dicho programa, implementado en de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, se centró en la difusión de herramientas de planificación estratégica para mejorar la gestión y los resultados educativos. También se realizó un análisis exploratorio sobre las posibles asociaciones entre estas percepciones y los resultados de los sistemas educativos en evaluaciones externas. El estudio puso de relieve algunas de las posibilidades y de los límites de esta herramienta para las acciones de las Secretarías de Educación en o que se refiere tanto a los aspectos de gestión como a los resultados educativos de sus sistemas escolares.

**Palabras-clave:** gestión, planificación, sistemas municipales de educación, resultados educativos.

## Apresentação

O debate em torno do planejamento educacional não é novo. Como lembra Zainko (2000), “por ser permanentemente manifestação da racionalidade técnica, o planejamento acaba por se constituir fundo e forma da racionalidade do nosso século” (p. 125). No caso da educação brasileira, o Manifesto dos Pioneiros de 1932 já apontava para a necessidade de um plano nacional de educação, retomada desde as primeiras Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>1</sup> (Trigueiro Mendes, 1987).

Nas décadas seguintes, por força da extrema centralização imposta pelo Poder Executivo, especialmente na década de 70, o planejamento educacional foi considerado um mecanismo adstrito à implementação de políticas gestadas e geridas pela tecnoburocracia central (Zainko, 2000: 134). A partir da redemocratização do país nos anos 80, e face à pouca efetividade constatada na execução dos planos vigentes, foi introduzida a perspectiva de planejamento participativo. Esta se apoiava na constatação da necessidade do envolvimento dos diferentes setores sociais na gestão descentralizada dos serviços educacionais, como horizonte de superação do modelo tecnocrático. Nesse novo contexto, o planejamento colocava-se como uma alternativa para a redução do poder de intervenção e planejamento

---

<sup>1</sup> Lei nº 4.024/61.

centralizado do Estado (Matus, 1993). Apontava-se, assim, para a priorização da capacidade gestora das instâncias locais de governo, como as redes educacionais estaduais e municipais.

A necessidade de modificar a organização e reordenar a gestão da educação passou a ser um problema recorrente na política educacional brasileira. Freitas (1998) assinala a crescente centralidade da questão da gestão na agenda de política educacional dos governos dos anos 90. Para a autora, a relevância de alterar o padrão de gestão educacional atendendo aos requisitos da "modernização" do Estado e da sociedade foi justificada "tanto em razão de um presumido potencial que teria para assegurar a equidade e qualidade do ensino, quanto pelo seu possível papel instrumental no incremento da cidadania e da ordem democrática" (op. cit.: p. 30). Cabe lembrar, no entanto, a influência das agências internacionais na construção desta agenda sobre a reforma do Estado no Brasil e em outros países nos anos 90 (Souza, 2003; Afonso, 2003; Oliveira, 2008; entre outros).

No contexto de "territorialização das políticas educativas" (Barroso, 2006), de redefinição do papel do Estado nos processos decisórios da educação e de partilha de poderes entre a administração central, a local e as próprias escolas, surge, no final da década de 1990, por iniciativa do Ministério da Educação, o Planejamento Estratégico das Secretarias de Educação (PES). Esta iniciativa, integrante do cardápio de políticas de modernização administrativa em prol da melhoria efetiva das condições de funcionamento das redes escolares integrado pelo FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola<sup>2</sup>, expressa a confiança no planejamento educacional, seja na perspectiva normativa e instrumental dos anos 70, seja naquela que busca garantir a transferência de decisões para os níveis locais, a partir dos anos 90.

Em face das expectativas depositadas no planejamento educacional, desenham-se neste estudo dois objetivos. O primeiro e principal diz respeito à análise da percepção das equipes de Secretarias de Educação sobre a contribuição do PES para a melhoria da gestão educacional. O segundo envolve a exploração de possíveis relações entre a adoção do PES nas Secretarias e a melhoria dos resultados educacionais nas redes municipais de Ensino Fundamental sob sua responsabilidade.

Além desta apresentação, o artigo está dividido em três seções. A primeira descreve o Programa PES e o contexto de seu desenho e implementação. Na segunda seção, apresenta-se a metodologia de análise das informações coletadas junto aos dirigentes das Secretarias municipais de educação sobre a contribuição do PES para a melhoria de sua gestão e de seus resultados educacionais.

Na terceira e última parte são discutidas as ações e percepções dos gestores educacionais, obtidas através da pesquisa de avaliação do Programa e exploradas possíveis correlações entre elas e os dados da Prova Brasil<sup>3</sup> 2005 e 2007. O artigo se encerra com algumas considerações finais sobre os resultados do estudo.

---

<sup>2</sup> O Programa FUNDESCOLA, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE –, resultou de um acordo de empréstimo firmado pelo Governo Federal com o Banco Mundial (BIRD) em 1997. O Programa foi executado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação em parceria com Secretarias estaduais e municipais de educação. O FUNDESCOLA buscava promover o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estas regiões foram selecionadas por serem as mais pobres do país (Oliveira et al, 2005).

<sup>3</sup> A Prova Brasil é uma das avaliações em larga escala desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) vinculado ao Ministério da Educação (MEC), que integra desde 2005 o Sistema de Avaliação da Educação Básica. Trata-se de uma

## **Descentralização Administrativa e Gestão Educacional**

Na década de 80, vários países adotaram reformas descentralizadoras. Tais reformas foram acompanhadas de uma significativa convergência de opiniões que, à direita e à esquerda do espectro político, nelas visualizavam potencialidades no campo da democratização das relações políticas e da eficiência e eficácia da gestão pública (Arretche, 1996).

No Brasil, este foi um período marcado pela estagnação econômica, desemprego, altos índices de inflação e crise do modelo de intervenção do Estado. Simultaneamente, observou-se também intensa participação popular, com o fortalecimento dos movimentos sociais e a luta pela redemocratização do país. Durante esta década consolidou-se no país um pacto político contra o governo militar que culminou com a Constituição de 1988.

A nova Constituição (1988) e a LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no. 9.694 de 1996) alteraram profundamente as relações federativas do país, redistribuindo responsabilidades e recursos do plano federal para os estados e municípios, com significativo impacto político-administrativo (Arretche, 1999). A descentralização fiscal permitiu que governadores e prefeitos eleitos pelo voto popular direto expandissem sua autoridade sobre os recursos e assumissem funções de gestão das políticas públicas. Concomitantemente, desencadeou-se um processo de subdivisão territorial-administrativa que promoveu uma significativa expansão do número de municípios do país<sup>4</sup>.

Na nova distribuição de competências, os municípios ficaram responsáveis, prioritariamente, pelo Ensino Fundamental e pela Educação Infantil. Em conjunto, estas medidas foram alavancadas, principalmente a partir de 1996, pela criação do FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério -, consolidando a descentralização administrativa, financeira e pedagógica que vinha se desenhando no país desde 1980, com forte viés municipalista. Numa expressão direta dessas mudanças verificou-se um crescimento significativo das redes públicas municipais, que alcançou a média nacional de 64,5% (MEC/INEP).

A ampliação da cobertura da escolarização básica e da dimensão das redes de ensino estaduais e municipais propiciou o aumento expressivo da taxa de atendimento do sistema educacional. Simultaneamente explicitaram-se ainda mais os desafios da qualidade do desempenho dos sistemas públicos de ensino, como expressam as sucessivas avaliações da educação básica desenvolvidas no país, desde 1995. Tais desafios têm se mostrado ainda mais agudos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Oliveira & Araújo, 2005).

A preocupação com os impactos gerados, tanto pela crise econômica e fiscal das décadas de 1980 e 1990, como pelos processos de descentralização das responsabilidades

---

avaliação censitária dos estudantes da rede pública urbana de ensino de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental – através de testes padronizados de língua portuguesa e matemática - que oferece dados por município e escola (<http://www.inep.gov.br>).

<sup>4</sup> Em 1980, existiam no Brasil 3.991 municípios, porém este número elevou-se em cerca de 40% até 2001. Em termos relativos, o crescimento dos municípios no período entre 1980 e 2001 foi mais intenso na região Norte (119%). A região Sul apresentou um crescimento da ordem de 65,4%, enquanto o número de municípios na região Centro-Oeste cresceu 64,2%. Já as regiões Nordeste e Sudeste tiveram crescimento relativo abaixo da média nacional (com 30,3% e 18,3%, respectivamente).

e recursos educacionais sobre a organização das Secretarias de Educação e das escolas públicas, abriu espaço para a discussão de novas propostas educativas e organizacionais. Nesse contexto, a discussão sobre o planejamento emergiu como uma necessidade na perspectiva da formação de quadros destas instâncias de governo, pressionadas pela expressiva e crescente demanda de atendimento educacional. O debate tinha ainda como pano de fundo o diagnóstico, amplamente difundido, sobre as deficiências de recursos humanos e econômicos, particularmente nas Secretarias municipais de educação (Oliveira, 2008).

## **Planejamento Estratégico e Gestão para melhorar Resultados Educacionais**

Vários estudos no Brasil têm mostrado a relevância do impacto dos fatores vinculados às escolas e às políticas setoriais, que condicionam a ação das primeiras, nos resultados educacionais (Barros & Mendonça, 1998; Riani & Rios-Neto, 2008; Alves, 2008; entre outros). Tais estudos são especialmente relevantes face à autonomia das redes educacionais para definirem suas próprias políticas sobre as condições de oferta de ensino desenhadas pela legislação vigente no Brasil a partir da década de 90.

Barros & Mendonça (1998) avaliaram o impacto de três políticas de redes de ensino (transferência de recursos financeiros, eleições de diretores e implementação de colegiados nas escolas) sobre o desempenho escolar dos alunos nos estados brasileiros. Estes autores concluíram que, em conjunto, elas explicavam cerca da metade da melhora do desempenho educacional ocorrida no Brasil ao longo da década de 1980.

Os resultados obtidos por Riani & Rios-Neto (2008) mostram que os fatores relacionados à rede escolar dos municípios (número de horas-aula, média de alunos por turma e percentual de docentes com curso superior, além da existência de quadras de esporte, bibliotecas e laboratórios) tendem a equalizar as oportunidades educacionais e a favorecer o bom desempenho escolar.

Alves (2008) investigou também a associação entre as políticas públicas educacionais e o desempenho das redes de ensino das capitais brasileiras a partir dos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica nos anos 1999, 2001 e 2003. Os resultados indicaram que as políticas educacionais associadas ao melhor desempenho dos estudantes das redes de ensino das capitais brasileiras são as que promovem processos de escolha meritocrática de diretores, a autonomia financeira, a implementação de sistemas de avaliação, o atendimento na educação infantil e a formação superior de docentes.

Dentre as ações desenvolvidas no âmbito do Ministério da Educação, a partir da década de 90, para promover a melhoria do desempenho do ensino público, destacou-se o Programa FUNDESCOLA<sup>5</sup>, que desde 1998 atuou em parceria com as Secretarias de Educação nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A proposta de intervenção do Programa foi construída a partir da hipótese de que grande parcela da ineficiência da educação básica brasileira constituía-se também como um problema de gestão, evidenciada, sobretudo, pela falta de planejamento estratégico e coordenação dos sistemas educacionais nos diferentes níveis (Banco Mundial/UNICEF, 1997).

---

<sup>5</sup> Descrito anteriormente na Nota 2.

A perspectiva era intervir na organização dos sistemas difundindo ferramentas de gestão e desenvolvendo um cardápio de programas articulados<sup>6</sup> com vistas à superação dos principais problemas que afetavam o sistema educacional com um alinhamento estratégico de políticas, programas, projetos e ações (Oliveira et al, 2005). Os autores registram ainda as ações de capacitação de gestores e técnicos educacionais para o uso de técnicas eficazes de gestão, bem como a contratação de consultores nas áreas de planejamento estratégico e o desenvolvimento de ferramentas de apoio à gestão e ao planejamento das Secretarias de Educação (op. cit., p. 136). Esta perspectiva valorizou, de um lado, a escola e sua responsabilidade frente aos desafios da qualidade do ensino, com ênfase na superação do fracasso escolar, e, de outro, a necessidade de investimento na capacidade gerencial dos agentes educacionais para fortalecer a governabilidade, estrategicamente coordenada, do sistema.

Tomando como hipótese a gestão da escola e do sistema de ensino como fatores de forte impacto no sucesso escolar, o Programa preconizava a necessidade de um gerenciamento estratégico que garantisse o foco na escola e na qualidade da educação efetivamente oferecida. Assumindo esta perspectiva foi desenhado, em 2001, o PES - Planejamento Estratégico da Secretaria<sup>7</sup> – produto do programa FUNDESCOLA voltado para o fortalecimento da capacidade gerencial dos agentes e órgãos responsáveis pela gestão das redes escolares, com vistas ao desenvolvimento de uma eficiência sustentada do sistema educacional, através da implementação de uma metodologia de planejamento estratégico em Secretarias de Educação<sup>8</sup>. Pode-se dizer que a partir daquele momento o Programa FUNDESCOLA, enquanto política pública federal de educação elegeu a promoção do planejamento estratégico em todos os níveis (escolas, Secretarias municipais e estaduais) como seu pilar *estruturante* de intervenção e principal matriz a partir da qual suas demais ações programáticas ganhariam sentido e dimensão estratégica.

O processo de implementação do PES previa o envolvimento de um número significativo de técnicos e gestores no planejamento de cada Secretaria de educação. O processo se iniciava com uma etapa de preparação que incluía a sensibilização dos agentes locais, sua capacitação e sua organização em grupos de trabalho com responsabilidades definidas. Além disso, previa-se a divulgação da proposta e seu desenvolvimento junto aos demais atores sociais que potencialmente seriam afetados pelo planejamento estratégico da Secretaria. O processo pode ser resumido em cinco etapas ou fases: Preparação; Análise

---

<sup>6</sup> Os principais programas/ações do FUNDESCOLA eram: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); Projeto de Melhoria da Escola (PME); Escola Ativa – voltado para o desenvolvimento pedagógico nas escolas rurais; Programa Nacional de Biblioteca na Escola (PNBE); Projeto de Adequação do Prédio Escolar (PAPE); PROINFO – para instalação de laboratórios de informática nas escolas; Programa de Gestão de Aprendizagem Escolar (GESTAR); PROFORMAÇÃO – para formação de professores; Programa de apoio à leitura e à escrita (PRALER); Microplanejamento Educacional; Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE); Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar (PMQE); Sistema Integrado de Informação Gerencial (SIIG).

<sup>7</sup> O PES - Planejamento Estratégico da Secretaria - pretendia ser um *“processo gerencial desenvolvido pelas Secretarias de Educação e coordenado pelas lideranças (Secretários de Educação e técnicos envolvidos), para o alcance de uma situação desejada, da maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor alocação de esforços e recursos”* (Documento de Referência para a Avaliação do Planejamento Estratégico - PES do Programa FUNDESCOLA).

<sup>8</sup> Embora o programa tenha sido implementado em Secretarias estaduais e municipais, o estudo ora apresentado se restringiu às municipais.

Situacional/Diagnóstico; Definição da Visão Estratégica e do Plano de Suporte Estratégico; Execução; e Monitoramento e Avaliação (Xavier, 2001).

Na segunda etapa/fase – *Análise Situacional* – era desenvolvido coletivamente um diagnóstico da realidade, que buscava identificar os principais problemas a serem enfrentados pela Secretaria e suas causas – com ênfase no uso de indicadores e de informações verificáveis que deviam ser sistematizadas através dos instrumentos disponibilizados para isso (fichas de registro, etc.). Na terceira etapa – *Definição da Visão Estratégica* – era definida a missão e a visão estratégica que culminava na elaboração do Plano de Suporte Estratégico, detalhando estratégias, metas e Planos de Ação. A quarta etapa era a *Execução* do Plano Estratégico da Secretaria – o PES propriamente dito. A quinta e última etapa/fase era denominada de *Monitoramento e Avaliação* – quando a Secretaria passava a realizar o acompanhamento sistemático das ações planejadas e avaliava o alcance das metas e prazos previstos, definindo os ajustes que se mostrassem necessários em vista dos objetivos estratégicos perseguidos.

Os instrumentos que constam do manual do PES expressam inequivocamente a preocupação com o desenvolvimento sistemático e consistente de todo o processo, bem como a perspectiva de avaliação formativa dos agentes envolvidos. Em que pese o detalhamento e a didatização do processo e seus instrumentos, a pesquisa de avaliação realizada – a partir da qual foi desenvolvido o estudo ora apresentado – mostrou que cada Secretaria o operacionalizava segundo as características e condições de seu contexto político e organizacional, influenciado pelos indivíduos, grupos e redes políticas locais (Ball, 1994).

Até 2007, o Programa FUNDESCOLA fomentou o desenvolvimento do planejamento estratégico através do PES num universo de 971 Secretarias de Educação (4 estaduais e 967 municipais), distribuídas nas três regiões (150 delas na Região Norte, 588 na Região Nordeste e 233 na Região Centro Oeste).

## Metodologia

Nesta seção, apresenta-se a metodologia de análise das ações e percepções dos dirigentes das Secretarias municipais de educação sobre a contribuição do PES para a melhoria de sua gestão e de seus resultados educacionais, a partir da pesquisa de avaliação do PES enquanto política pública. Por avaliação de uma política entende-se o exame de seus pressupostos, fundamentos e resultados. Enquanto recurso analítico, as tendências de avaliação de políticas públicas em vigor são geralmente diferenciadas em termos da investigação de sua efetividade, eficiência e eficácia (Arretche, 1998; Barreira & Carvalho, 2001).

Quanto à efetividade considera-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados em termos de uma efetiva mudança nas condições prévias dos sujeitos atingidos pelo programa sob avaliação. Nas avaliações de efetividade, a maior dificuldade metodológica consiste em distinguir produtos de resultados, ou seja, em demonstrar que os resultados encontrados estão casualmente relacionados aos produtos oferecidos pela política sob análise (Arretche, 1998). Como, por razões de tempo e recursos, não foi possível dar à pesquisa um desenho experimental, que permitisse aferir o impacto do PES na melhoria da gestão das Secretarias de educação e da qualidade de ensino das redes sob sua responsabilidade, esta modalidade de avaliação não pode ser adotada.

Por avaliação de eficiência, entende-se a análise da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. A avaliação da eficiência incorpora demandas de racionalização da gestão e do gasto público, em contextos de

escassez de recursos. No Brasil, estudos de avaliação de eficiência tornam-se cada vez mais necessários porque, ao lado da escassez de recursos públicos, os universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais são de enormes proporções (Arretche, 1998). Entretanto, como esse tipo de avaliação envolveria o conhecimento do montante de recursos envolvidos no PES, e esses dados não estavam disponíveis aos pesquisadores, a avaliação da eficiência não foi implementada.

Atendendo à demanda explicitada pelo FUNDESCOLA, foi realizada uma avaliação da eficácia do PES. Por avaliação da eficácia entende-se o cotejamento entre os objetivos e os instrumentos explícitos do Programa e seus resultados efetivos. Observa-se que esta tem sido a modalidade de avaliação de políticas públicas mais aplicada no Brasil. Na maior parte das vezes, este tipo de avaliação implica no exame da processualidade concreta e da adequação e coerência dos meios e instrumentos utilizados durante a vigência de um determinado programa.

Neste estudo discutimos a eficácia do PES a partir da análise de informações fornecidas pelos gestores das Secretarias de educação sobre suas ações e suas percepções a respeito da contribuição do PES para a melhoria da gestão e dos indicadores educacionais locais. Os dados foram obtidos a partir de pesquisa de avaliação sobre a implementação do PES realizada em 2007, que exigiu a pesquisa de campo para aferir e reconstituir o processo de implantação e de implementação do PES, orientada pelas seguintes questões: se o PES era uma metodologia de planejamento adequada à gestão das Secretarias de educação; se o PES efetivamente contribuíra para a melhoria da gestão das Secretarias de educação onde fora implementado; se havia necessidade de mudanças na metodologia proposta.

A pesquisa de avaliação da implementação do PES desenvolveu-se em duas etapas: na primeira etapa foi realizado um estudo exploratório junto a seis Secretarias de educação (2 estaduais e 4 municipais) para identificar dimensões mais pertinentes de análise que foram operacionalizadas em itens de questionário (Bonamino & Paes de Carvalho, 2005). Na segunda etapa, a partir da validação do instrumento<sup>9</sup>, foi realizado um *survey* junto ao conjunto das 961 Secretarias de Educação de 19 Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no qual o Programa foi implantado (Kappel, 2007), tendo sido obtido um retorno de 64,6% do universo pesquisado.

O instrumento foi construído a partir de três categorias-chave para a compreensão do impacto e das possibilidades de implementação sustentável de mudanças gerenciais e educacionais nos órgãos responsáveis pela gestão educacional que adotaram o PES, a saber: cultura organizacional, focalização da gestão e desenvolvimento institucional:

- *Contexto e Cultura Organizacional* - estrutura organizacional da Secretaria e sua dinâmica de funcionamento, quadros técnicos existentes, estilos de gestão e liderança, processos decisórios, grau de autonomia e responsabilização dos diferentes agentes, articulação entre agentes e diferentes instâncias de decisão e execução.
- *Focalização da Gestão* - acuidade e consistência no diagnóstico dos problemas da Secretaria, coerência entre as estratégias e metas estabelecidas a partir do planejamento estratégico, grau de articulação das ações definidas, práticas de monitoramento e avaliação.
- *Desenvolvimento Institucional* - valorização da dimensão técnica do trabalho da Secretaria, grau de fortalecimento institucional interno e externo, relação com a rede pública de

---

<sup>9</sup> Para isso foi realizado um pré-teste junto a uma amostra representativa (22,3% das 961 Secretarias onde esta política foi implementada, distribuídas conforme a região, o número de crianças atendidas e o estágio de implementação do PES em cada uma se encontrava) com 214 Secretarias de Educação, respondida por 56% das Secretarias selecionadas.

escolas, capacitação dos agentes, graus e modalidades de apropriação da metodologia de planejamento, sustentabilidade das mudanças ocorridas a partir da implementação do planejamento estratégico.

Na construção das referências do instrumento<sup>10</sup> foram especialmente relevantes os estudos sobre gestão educacional e escolar<sup>11</sup> (Dourado, 2007; Barroso, 2006; Ferreira & Aguiar, 2000; Sander, 1995; Oliveira et al, 1999; Mendonça, 2000; entre outros). A literatura sobre o tema sublinha a importância de uma boa gestão para a qualidade da educação. Sustenta-se que a gestão incide sobre o clima organizacional, sobre as formas de liderança e de condução institucional, com impacto sobre o aproveitamento dos recursos humanos e do tempo. A gestão intervém, ainda, no planejamento das tarefas, na distribuição do trabalho e na sua produtividade, na eficiência da administração e no rendimento dos recursos materiais (Undurraga & Araya, 2000; Casassus, 1999). Através de cada uma destas dimensões, a qualidade dos processos gerenciais interfere nas políticas educacionais das Secretarias e na administração das redes de ensino e das escolas (Sammons, 2008).

Cabe destacar que, à época da elaboração dos instrumentos para a pesquisa de avaliação (2005-2006), estudos desse tipo, principalmente os relacionados com a gestão educacional, constituíam, ainda, uma área de desenvolvimento emergente no Brasil, com pouca especificidade e estruturação. O estudo ora apresentado pretende contribuir para o debate sobre a relevância de políticas de indução de melhoria dos resultados educacionais, a partir da disseminação de ferramentas de gestão educacional.

### **Secretarias Municipais de Educação: principais resultados da pesquisa**

Nesta seção são apresentados os principais resultados da pesquisa de avaliação do Programa. Além de uma descrição inicial do conjunto de Secretarias estudado, são apresentados os resultados relativos às três dimensões que nortearam a coleta de dados para avaliação. Num segundo momento, exploramos possíveis associações entre a percepção dos dirigentes das Secretarias de Educação, o estágio de implementação do PES e os resultados dessas Secretarias na Prova Brasil 2005 (anterior à implementação do PES) e 2007 (posterior à implementação e à própria avaliação).

Para realizar o presente estudo, foram selecionadas – dentre as 621 Secretarias que responderam à pesquisa de avaliação do PES - as 551 Secretarias municipais que possuíam resultados da Prova Brasil em 2005 e em 2007 para a 4ª série do Ensino Fundamental. Dessa forma o universo investigado incluiu: 101 Secretarias municipais de educação da Região Norte (18,3%), 283 da Região Nordeste (51,4%) e 167 da Região Centro-Oeste (30,3%). Neste tópico descrevemos os principais resultados do *survey* relativos as 551 Secretarias selecionadas.

A quase totalidade das Secretarias estudadas oferecia Educação Infantil e 63,2% delas tinham até 800 matrículas nesse nível de ensino. No que se refere à oferta de Ensino Fundamental, 70,3% das Secretarias contavam à época com até 6.000 alunos matriculados e 75,4% delas tinham até 10 escolas urbanas de Educação Básica. Trata-se, portanto de redes

---

<sup>10</sup> O instrumento foi um questionário que operacionalizou estas dimensões em 3 blocos (contexto; focalização da gestão e desenvolvimento institucional), aos quais se agregou um bloco sobre o processo de elaboração/implementação do PES em cada situação, além do bloco de identificação da Secretaria e de caracterização do respondente, totalizando 55 itens.

<sup>11</sup> No caso da gestão das Secretarias de Educação, adota-se a expressão gestão educacional, enquanto se reserva o termo gestão escolar para falar da administração das escolas.

de ensino de pequeno porte, com condições de funcionamento consideradas fundamentalmente boas ou ótimas na avaliação de 57,2% dos informantes<sup>12</sup>.

No que se refere aos recursos humanos, mais da metade das Secretarias tinha até 80 funcionários. Entretanto, apenas 45,2% delas tinham 80% ou mais de funcionários efetivos, o que pode ser considerado um indicador de fragilidade institucional, particularmente na Região Nordeste, como se observa na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1:

*Distribuição (%) de Secretarias Municipais de Educação, segundo faixas de percentual de funcionários efetivos na Secretaria e nas Escolas – Grandes Regiões, 2007*

Funcionários efetivos (% em faixas)	Secretarias Municipais (%)			
	Grandes Regiões			Total
	NO	NE	CO	
Sem Informação	13,2	8,3	10,4	9,9
Até 60	20,2	23,9	12,6	19,8
De 61 a 80	16,7	26,2	28,6	25,1
De 80 a 100	50,0	41,5	48,4	45,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa de Avaliação do PES, 2007.

### Cultura Organizacional

No que se refere às interações entre as Secretarias e outros órgãos do Poder Público, a pesquisa registrou que a interferência externa no exercício do cargo de Secretário de Educação ocorreu algumas vezes em 45,2% das Secretarias municipais. Já a frequência (sempre ou muitas vezes) de apoio de outras instâncias do governo municipal (80,2%), a troca de informações com outras instituições (56,6%) e o apoio da comunidade (50,1%) apresentou níveis mais altos de correlação, de acordo com os respondentes.

Embora 72,5% dos secretários tenham formação universitária na área de educação (80,1% eram professores) e 63,5% tenha cursado algum tipo de pós-graduação, cerca de 6% de dirigentes possuíam níveis mais baixos de formação. Em 65,6% das Secretarias tratava-se da primeira gestão do(a) Secretário(a) à frente da administração da educação municipal, indicando a provável demanda de formação para o exercício da função.

Outro aspecto a ser destacado nesta dimensão é a participação dos diferentes agentes no processo de elaboração do PES. Os agentes das Secretarias municipais que mais participaram (muitas vezes ou sempre) foram os técnicos da área pedagógica (em 74,5% dos casos), seguidos dos secretários (71,8%) e dos técnicos ou equipes de planejamento ou gestão (69%), dos técnicos da área administrativa (49,8%), e dos diretores de escola (37,6%). Ainda que a orientação do PES apontasse para a participação de toda a comunidade escolar no processo, em apenas 6,9% das Secretarias representantes da comunidade participaram do PES<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Fundamentalmente responderam à pesquisa os dirigentes municipais de educação ou secretários (68,1%) ou seus representantes ou substitutos legais (31,6%).

<sup>13</sup> No caso dos professores, a participação chegou a ocorrer com mais frequência em 19,2% das Secretarias. Em somente 8% delas os pais foram às reuniões de elaboração do PES.

Uma possível inferência a partir desses resultados é que o PES parece ter sido apropriado fundamentalmente pela equipe técnica do nível central, sem envolvimento significativo de outros agentes educacionais e da comunidade. Isto revelaria uma possível ênfase nos aspectos técnico-burocráticos na implementação do Programa, em prejuízo da capilaridade ou da disseminação da perspectiva do planejamento estratégico na cultura organizacional da rede de ensino e da própria Secretaria. Na mesma direção, o envolvimento menor dos Secretários em relação aos técnicos poderia indicar um compromisso mais gerencial do que político com a implementação do Programa.

### **Focalização da Gestão: desafios detectados, ações desenvolvidas e avanços após o PES**

A pesquisa investigou as percepções dos gestores sobre os desafios educacionais e gerenciais considerados mais relevantes em cada contexto. Todas as alternativas de desafios educacionais e gerenciais apresentadas foram reconhecidas como relevantes por vários informantes. Entre os desafios educacionais destacaram-se a reprovação/repetência, a distorção idade-série; abandono/evasão detectados por mais da metade dos respondentes (67%, 55,6% e 55,4%, respectivamente). Já a inadequação das metodologias de ensino e do sistema de avaliação do rendimento escolar também foi apontada como relevante pelos respondentes, sendo que os dois últimos desafios indicados foram reconhecidos como relevantes por apenas um terço dos informantes.

Do ponto de vista das políticas ou ações voltadas para a solução dos problemas educacionais detectados, a maioria das Secretarias informou que desenvolvia algum tipo de programa/ação para melhorar seus indicadores educacionais. Ainda assim, merece destaque o fato de um número significativo de Secretarias, mesmo tendo detectado o problema, ter afirmado que não havia desenvolvido qualquer ação para enfrentá-lo (46,5% no caso das taxas de abandono, 34,4% no caso da repetência e 38,7% no caso da distorção idade-série). Tal fato pode ser interpretado como um indicador da necessidade de melhorias na gestão educacional.

Dentre os desafios gerenciais, foi mencionada com maior frequência a ausência de uma política de planejamento (39,7%), as dificuldades para reunir os técnicos da Secretaria (32,2%), a ausência de objetivos e metas claras (25,8%), a falta de capacitação dos profissionais envolvidos na gestão (24,6%) e as mudanças nas equipes da Secretaria (22,4%). Dos cinco principais desafios destacados, três se articulam à formação ou à cultura profissional dos técnicos e gestores (ausência de uma política de planejamento, ausência de objetivos e metas claras, falta de capacitação dos profissionais envolvidos na gestão). Os demais (mudanças nas equipes da Secretaria e dificuldades para reunir os técnicos envolvidos na elaboração do PES) podem ser interpretados como expressões da carência de políticas mais consistentes de gestão ou integração de pessoas e equipes, possivelmente também relacionadas às condições funcionais ou organizacionais do trabalho dos gestores.

Como já assinalado anteriormente, uma das principais contribuições do PES seria a capacitação dos gestores e técnicos das Secretarias para o desenvolvimento de uma eficiência sustentada do sistema educacional, tendo no planejamento a ferramenta estruturante a partir da qual as ações passariam a ter sentido estratégico. Desse ponto de vista, o planejamento estratégico da Secretaria teria como um dos principais efeitos a focalização da gestão na construção do sucesso escolar dos alunos atendidos pela rede de ensino administrada.

Todas as alternativas de avanços gerenciais e educacionais apresentadas no questionário também foram reconhecidas, pelos gestores que responderam ao *survey*, como importantes. No que tange às políticas e ações realizadas a partir do PES para fazer face aos

desafios diagnosticados, observou-se uma interessante articulação entre os avanços gerenciais e os avanços educacionais apontados pelas Secretarias. As ações ou políticas desenvolvidas para melhorar os indicadores educacionais e a melhoria da gestão educacional da rede parecem corresponder à percepção de melhorias nos resultados educacionais – taxa de reprovação/repetência, taxa de abandono/evasão, taxa de distorção idade-série e taxa de analfabetismo. O alinhamento entre os desafios diagnosticados, as políticas implementadas e os avanços identificados parece apontar para um possível efeito de focalização da gestão que pode estar associado à implementação do PES, ao menos de acordo com a percepção dos informantes.

Quanto aos avanços gerenciais alcançados após o PES, mereceram destaque o esforço para melhorar os indicadores educacionais (54,9%), a colaboração entre os diferentes membros da Secretaria para melhorar a educação (41,5%), o compromisso das equipes técnicas com a melhoria da gestão (40,5%), a maior integração entre as equipes e setores da Secretaria (38,2%) e a melhoria da gestão educacional da rede (37,2%). Estes achados foram consistentes com as percepções detectadas nas entrevistas realizadas com gestores no processo de preparação do instrumento de avaliação do Programa realizado em 2005.

No campo propriamente educacional, os avanços considerados como mais relevantes após o PES foram a melhoria nas taxas de reprovação/repetência (36,7%), a melhoria nas taxas de abandono/evasão (35,5%) e nas taxas de distorção idade/série (31,8%).

Estes resultados indicam que, na percepção dos gestores das Secretarias, a implementação do PES pode ser considerada positiva e estruturante, no sentido do incremento de alinhamento ou focalização do conjunto das ações da Secretaria na construção do sucesso escolar de seus alunos. Tais resultados parecem se associar com outros efeitos indiretamente estruturantes assinalados por uma parte considerável dos respondentes, como a integração entre as equipes e a melhoria na gestão das redes de ensino.

### **Desenvolvimento Institucional**

Nesta dimensão foi investigado em que medida as práticas institucionais das Secretarias materializavam de forma consistente – nas relações com o corpo técnico das Secretarias e com as escolas – os avanços gerenciais e educacionais que teriam sido alcançados com a implementação do PES. Embora 78,6% das Secretarias mantenham formas de contato direto com as escolas e 66,4% afirmem possuir sistema formal de apoio pedagógico às escolas, apenas 43% disseram possuir mecanismos de identificação das necessidades das escolas e 41,2% registraram a existência de critérios formais de alocação de professores. Estes resultados, aliados ao fato de apenas 21,8% afirmarem possuir critérios formais de seleção para o cargo de diretor de escola, parecem indicar uma assimilação ainda pouco efetiva da cultura de planejamento e alinhamento estratégico entre os diagnósticos e as ações propostos pelo Programa.

É importante assinalar que entre os programas e ações adotados pelas Secretarias após o PES predominam amplamente aqueles voltados para o fortalecimento da escola e da gestão dos estabelecimentos de ensino, como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (91,7%), o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE (79,7%) e o Programa de Melhoria da Escola – PME (53,5%). Já os programas de formação do corpo docente com vistas à melhoria dos resultados educacionais (GESTAR, PRALER e PROFORMAÇÃO) foram adotados em menos de 20% das Secretarias pesquisadas. Tais resultados parecem indicar que o alinhamento estratégico pretendido alcança o nível da gestão escolar, mas não o professor e seu trabalho pedagógico em maior escala.

Mais da metade dos respondentes indicou ter dificuldades em lidar com informações, porém 54,4% apontaram este item como sendo uma das principais mudanças ocasionadas pelo PES. Cabe também ressaltar que 47,9% dos respondentes registraram o aumento da periodicidade do contato com as escolas e outros 46,3% a maior facilidade de acesso às informações necessárias para o trabalho do secretário e dos funcionários. Além disso, 41,7% afirmaram que passaram a promover programas/ações de melhoria da qualidade da educação desde a execução do PES.

Grande relevância foi observada no que toca à mobilização dos funcionários para a melhoria da gestão (65%) e ao uso de informações (especialmente indicadores educacionais) para orientar o processo decisório da gestão educacional (54,4%). Apesar disso, menos de 20% dos respondentes relatou a adoção de medidas de promoção da colaboração para a melhoria contínua dos processos de gestão, o que pode significar uma relativa fragilidade na dimensão do desenvolvimento institucional e sinalizar riscos potenciais para a sustentabilidade do processo. Confirmando essa interpretação, os aspectos diretamente relacionados à valorização profissional/técnica dos funcionários<sup>14</sup> apresentaram percentuais de resposta menores.

No seu conjunto os resultados apontaram na direção de mudanças de qualidade na gestão educacional destes municípios, tanto no sentido de ganho de foco e alinhamento estratégico como na instauração de uma cultura de análise educacional e de tomada de decisão informada com base em evidências coletadas sobre o funcionamento das respectivas redes de ensino.

## **Planejamento Estratégico e melhoria dos resultados educacionais**

Nesta parte do estudo, apresenta-se uma análise exploratória das relações entre as percepções das Secretarias sobre as contribuições do PES e os dados da Prova Brasil 2005 e 2007, a fim de verificar em que aspectos a implementação do planejamento estratégico pode ter contribuído em alguma medida para a melhoria dos resultados escolares das redes de ensino destas Secretarias municipais.

Para isso foi criado um indicador dicotômico que apresenta diferenças positivas ou negativas na média padronizada dos resultados de Língua Portuguesa e Matemática da 4ª série da Prova Brasil 2007 ("ex-post"), considerando os dados da Prova Brasil em 2005 ("ex-ante"). Foi também desenvolvido outro indicador dicotômico que agregou os diferentes estágios de implementação do PES em dois grupos: um inicial com as fases de preparação e análise diagnóstica, e o segundo com os estágios finais, que incluem a definição da visão estratégica, a elaboração e execução do plano de ação (ou planejamento da Secretaria propriamente dito – PES), bem como a etapa de monitoramento e avaliação.

Dentre as 551 Secretarias participantes da pesquisa, cabe ressaltar inicialmente que 400 (72,6%) alcançaram uma diferença positiva na nota média padronizada dos resultados de Língua Portuguesa e Matemática da 4ª série da Prova Brasil entre 2005 e 2007. Destas 400 Secretarias, 79 (19,8%) estão na Região Norte, 202 (50,5%) na Região Nordeste e 119 (29,7%) estão localizadas na Região Centro-Oeste.

---

<sup>14</sup> Este aspecto foi avaliado pelos itens: existência de incentivo à profissionalização (45,7%), valorização dos funcionários através da profissionalização (38,7%), acompanhamento do nível de participação dos funcionários (34,5%), oferta de cursos de aperfeiçoamento em gestão (34,8%) e existência de atividades de capacitação dos funcionários (24,5%).

Comparamos as respostas mais enfatizadas pelas Secretarias sobre as mudanças ocorridas a partir do PES, levando em consideração a fase de implementação do Programa (inicial ou final) em que elas se encontravam. Foi possível observar diferenças relevantes na apropriação das principais ferramentas gerenciais disseminadas pelo PES, evidenciando o potencial do Programa no sentido do desenvolvimento institucional e da focalização da gestão das Secretarias com vistas à melhoria dos resultados educacionais.

O estudo estatístico exploratório sobre a associação entre estes resultados e a etapa de desenvolvimento do PES, mostrou uma correlação positiva e significativa nas Secretarias que se encontravam nas etapas finais do processo de implementação do Programa. Estas associações se mostraram especialmente importantes no que toca ao uso das informações e indicadores de desempenho para orientar o processo decisório, disponibilidade de informações para o trabalho do(a) Secretário(a) e dos funcionários, aumento da periodicidade do contato da Secretaria com a escolas e promoção de programas e ações de melhoria da qualidade da educação, como mostra a Tabela 2:

Tabela 2:

*Proporção (%) de Secretarias Municipais de Educação, por etapas do PES, segundo os aspectos relacionados à existência de diferença positiva na Nota Média Padronizada na Prova Brasil entre 2005 e 2007*

Aspectos relacionados à diferença positiva	Secretarias Municipais (%)		
	Etapa do PES		
	Inicial	Final	Total
Uso de informações e de indicadores de desempenho no processo de tomada de decisão	46,3	76,5	56,7
Maior facilidade de acesso às informações necessárias para o trabalho do secretário e dos funcionários	36,2	67,6	47,1
Aumento da periodicidade do contato entre a SE e as escolas	38,1	72,1	49,9
Promoção de programas e ações de melhoria da qualidade da educação	27,2	71,3	42,5

Fonte: Pesquisa de Avaliação do PES, 2007 e MEC/INEP, Prova Brasil 2005 e 2007.

Cabe lembrar as críticas de diversos autores ao FUNDESCOLA e seus programas, entre os quais se encontra o PES aqui discutido, particularmente no que toca ao modelo de gestão considerado como excessivamente diretivo e burocrático, destacando que não favoreceriam a autonomia das escolas e redes de ensino (Oliveira et al, 2005). Entretanto, quando se indaga diretamente aos gestores sobre sua avaliação, esta tende a se mostrar favorável, prevalecendo a visão de que são instrumentos úteis para a administração educacional.

O cotejo dos resultados na Prova Brasil com os dados sobre a implementação do PES, embora indiquem uma associação positiva – mais de 70% das Secretarias melhoraram seu desempenho na Prova Brasil – deve ser visto com cautela. Ressalte-se, sobretudo, que não foi possível investigar em que medida outros fatores exógenos ao processo de implementação do Programa também teriam contribuído para a melhoria observada nos resultados educacionais do conjunto de Secretarias pesquisado. Ainda assim, pode-se afirmar que ele corresponde em boa medida às percepções sobre as mudanças na gestão após o PES,

em particular no que se refere à focalização e ao desenvolvimento de padrões gerenciais pautados por informações coletadas sobre as escolas e alunos.

### **Considerações finais**

Neste estudo utilizamos os dados de 551 Secretarias municipais de educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para identificar as práticas e as percepções de gestores educacionais sobre a contribuição do PES para a melhoria da gestão e dos resultados educacionais das respectivas redes de ensino. Num segundo momento, exploramos, também, possíveis associações entre a percepção das equipes das Secretarias de Educação, o estágio de implementação do PES e os resultados das redes sob responsabilidade dessas Secretarias na Prova Brasil 2005 e 2007. As dimensões investigadas abrangeram temas relacionados à cultura organizacional, à focalização da gestão educacional e ao desenvolvimento institucional das Secretarias.

Uma primeira leitura dos resultados nos permite afirmar que a focalização da gestão mostrou-se a dimensão mais significativa na condução bem sucedida do PES nas Secretarias de Educação.

Entre as características dessa dimensão, a mais destacada, por um conjunto significativo de Secretarias, foi a percepção dos gestores e equipes técnicas sobre a importância do processo de implementação do PES para a focalização das ações da Secretaria na melhoria da gestão educacional e no desempenho de suas redes de ensino. Foi ressaltado, ainda, o papel estruturante do PES, no sentido de ter propiciado uma maior integração entre as equipes da Secretaria e as escolas, promovendo melhorias na gestão educacional das redes de ensino.

Assim, a adoção do PES parece ter criado incentivos para que as Secretarias se esforçassem mais na promoção de melhorias dos aspectos gerenciais seja do próprio órgão gestor, seja da educação oferecida nas redes de ensino. Parte da eficácia desse esforço parece decorrer da valorização e uso tanto de indicadores educacionais como de evidências sobre o funcionamento das redes de ensino para a definição das políticas educacionais pelas Secretarias, bem como da adoção de programas e ações de melhoria da qualidade da educação, inclusive aqueles oferecidos pelo MEC no âmbito do FUNDESCOLA.

Neste estudo também exploramos possíveis relações entre as percepções das Secretarias sobre as contribuições do PES para a melhoria do ensino e os resultados da Prova Brasil 2005 e 2007. Comparando-se os grupos que se encontravam nas etapas iniciais e finais do PES, foi possível observar graus diferenciados de apropriação dos instrumentos gerenciais do Programa. As Secretarias que se encontravam na fase final do PES, afirmaram ter maior facilidade de acessar dados e informações educacionais e de utilizar indicadores de desempenho no processo de tomada de decisões do que aquelas que se encontravam na fase inicial. Essa diferença também foi verificada em relação ao aumento do contato com as escolas e à promoção de ações de melhoria da qualidade da educação entre as Secretarias municipais que se encontravam na fase final do PES.

A comparação das mudanças no desempenho das redes de ensino na Prova Brasil entre 2005 e 2007, entre Secretarias que se encontravam na fase inicial e final do PES, também apontou para uma associação positiva entre o PES e o aumento na nota média padronizada em Língua Portuguesa e Matemática. Entre as Secretarias que tinham chegado à etapa final do PES, 70% administravam redes de ensino que tinham melhorado seu desempenho na Prova Brasil. Como já assinalado, tais resultados precisam ser considerados com cautela, uma vez que não foram analisados os efeitos, possivelmente simultâneos, de

outras políticas ou fatores internos e externos às redes de ensino que podem tê-los influenciado.

Ao analisarmos o potencial e os limites do planejamento estratégico, concluímos que o mesmo parece ter contribuído para a melhoria da gestão e dos resultados educacionais, mas sem deixar de apontar que, parte de suas limitações intrínsecas, se relacionam com um desenho que pode ser considerado excessivamente diretivo e burocrático. Desse ponto de vista poderíamos questionar até que ponto a ênfase na perspectiva instrumental e formativa de gestores e técnicos, presente no desenho do Programa e manuais de orientação, não introduz o risco de que os aspectos técnicos acabem por solapar a dimensão estratégica do planejamento educacional das Secretarias.

A análise sobre as pesquisas em política educacional desenvolvida por Barreto (2009) chama a atenção para a fragmentação da produção na área e para a multiplicação dos estudos de caso e outras abordagens qualitativas, perdendo de vista por vezes a relevância da abrangência dos processos e efeitos das políticas. A autora sinaliza em particular para a escassez de estudos que busquem relacionar resultados e políticas. Acredita-se que o estudo apresentado foi um esforço nesta direção e que, face às expectativas positivas depositadas no planejamento estratégico no campo educacional, pode contribuir para qualificar o debate sobre as políticas de desenvolvimento da gestão e da formação de gestores, a partir de um solo empírico. Finalmente, espera-se que sua divulgação estimule novos estudos sobre os possíveis efeitos do planejamento estratégico sobre a qualidade da gestão educacional e do ensino, bem como sobre seus riscos e limites.

## Referências Bibliográficas

- Afonso, A. J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, N° 22, Jan/Fev/Mar/Abr 2003, p. 35-46.
- Alves, F. (2008). Políticas Educacionais e Desempenho Escolar nas Capitais Brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, p. 413-440.
- Arretche, M. (1996). O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31 ([http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm) - acesso em 13/05/2011).
- \_\_\_\_\_. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate*. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 40, ANPOCS, p. 111-141.
- Ball, S. J. (1994). *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press.
- Banco Mundial/UNICEF (1997). *Chamada à Ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste/Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais*. 2ª edição. Brasília: Projeto Nordeste.
- Barreira, M. C. R. N. & Carvalho, M. C. B. (Org.). (2001). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC-SP.
- Barreto, E. S. de S. (2009). Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 44, p. 1-15.
- Barroso, J. (org.) (2006). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores*. Lisboa: EDUCA/Unidade de I&D de Ciências da Educação.

- Barros, R. P. de & Mendonça, R. (1998). O Impacto de três inovações institucionais na educação brasileira. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – Texto para Discussão N. 566, Junho de 1998.
- Bonamino, A. & Paes de Carvalho, C. (2005). Avaliação da Implementação do PES – Planejamento Estratégico – nas Secretarias de Educação – 1ª Etapa da Avaliação. Relatório Final. Brasília: MEC/SEB/DPR.
- Casassus, J. (1999). Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos. In: La gestión en busca del sujeto. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Dourado, L. F. (2007). Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 28, no. 100, p. 921-946.
- Ferreira, N. S. C. & Aguiar, M. A. S. (Org.) (2000). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez.
- Freitas, D. N. T. de. (1998). A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. Revista da Faculdade de Educação, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50.
- Kappel, D. B. (2007). Avaliação do Planejamento Estratégico nas Secretarias de Educação: 2ª Etapa da Avaliação do PES. Relatório Final. Brasília: MEC/SEB/DPR.
- Matus, C. (1993). Política, planejamento e governo. Brasília: Editora IPEA.
- MEC/FUNDESCOLA. (2003). Planejamento estratégico - Guia de consulta. Coordenação de desenvolvimento Institucional (CDI) / Gerência de Planejamento Estratégico (GPES). Brasília: FUNDESCOLA/MEC, Janeiro de Janeiro (mimeo).
- MEC/INEP. (2004). Resultados SAEB 2003 - Séries Históricas. Brasília: MEC/INEP.
- \_\_\_\_\_. (2009). Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2007. Brasília: MEC/INEP.
- Mendonça, E. F. (2000). A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Laplane/UNICAMP.
- Oliveira, C. de et al. (1999). Municipalização do ensino no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica.
- \_\_\_\_\_. (2008). A Pesquisa sobre Municipalização do Ensino: Algumas Tendências. In: Oliveira, D. A. & Rosar, M. de F. F. (Org.) Política e Gestão da Educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2ª ed., p. 75-90.
- Oliveira, J. F., Fonseca, M. & Toschi, M. (2005). O Programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. Educação & Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 127-147.
- Oliveira, R. P. & Araújo, G. C. (2005). Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Revista Brasileira de Educação, n. 28, pp. 5-23.
- Riani, J. L. R. & Rios-Neto, E. L. G. (2008). Background familiar versus perfil escolar do município. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008.
- Sammons, P. (2008). As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, N.; Soares, J. F. (Orgs.). Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 335-382.
- Sander, B. (1995). Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados.
- Souza, A. R. (2003). Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. Educar, Curitiba: n.22, p.17-49.
- Trigueiro Mendes, D. (1987). Filosofia da educação brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- Undurraga, C. & Araya, C. (2000). Estudio de la situación de la enseñanza de la gestión y política educativa en Chile. Santiago de Chile (mimeo).
- Xavier, A. C. R. (2001). Como elaborar o Planejamento Estratégico de sua Secretaria de Educação. Brasília: MEC/FUNDESCOLA.
- Zainko, M. A. S. (2000). O Planejamento como Instrumento de Gestão Educacional: uma análise histórico-filosófica. Em Aberto, Brasília, V. 17, n. 72, pp. 125-140.

## **Sobre as Autoras**

### **Cynthia Paes de Carvalho**

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: [cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br](mailto:cynthiapaesdecarvalho@puc-rio.br)

Licenciada em Física pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1979), mestre em Educação pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação - IESAE, da Fundação Getúlio Vargas - RJ (1992) e doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2004). Extensa experiência profissional na área social, particularmente em educação, tendo atuado também como consultora nas áreas de pesquisa, avaliação de projetos e políticas públicas, planejamento, gestão e assessoria pedagógica para instituições sociais públicas e privadas. Pesquisadora e professora assistente do Departamento de Educação da PUC-Rio na área de gestão, sociologia e política da educação.

### **Alicia Bonamino**

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: [alicia@puc-rio.br](mailto:alicia@puc-rio.br)

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Santa Úrsula (1984), mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1989) e doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2000). Atualmente é professora associada da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: avaliação da educação básica, desigualdades educacionais e política educacional.

### **Dolores Bombardelli Kappel**

Universidade Estácio de Sá, Brasil

E-mail: [dolores.kappel@gmail.com](mailto:dolores.kappel@gmail.com)

Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1992), graduação em Ciências (1974) e Licenciatura em Matemática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1977). Especialista em estatísticas e indicadores sociais e educacionais, pesquisadora titular aposentada do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1979-2003). Tem ampla experiência em pesquisas quantitativas, censitárias e amostrais, domiciliares ou institucionais. Atualmente é professora no curso de Pedagogia da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e consultora na área educacional, atuando principalmente na construção e análise de indicadores sociais, com ênfase em indicadores educacionais; e na área de pesquisas e avaliação de programas/ projetos educacionais de instituições públicas e privadas.

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica avaliada por pares

Volumen 19 Número 30 outubro 30, 2011 ISSN 1068-2341

---



O Copyright é retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, H.W. WILSON & Co, QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China). Contribua com comentários e sugestões a <http://epaa.info/wordpress/>

---

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)  
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

- |  |   |
|--|---|
| <b>Dalila Andrade de Oliveira</b> Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil             | <b>Jefferson Mainardes</b> Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil          |
| <b>Paulo Carrano</b> Universidade Federal Fluminense, Brasil                               | <b>Luciano Mendes de Faria Filho</b> Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil |
| <b>Alicia Maria Catalano de Bonamino</b> Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil      | <b>Lia Raquel Moreira Oliveira</b> Universidade do Minho, Portugal                |
| <b>Fabiana de Amorim Marcello</b> Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil          | <b>Belmira Oliveira Bueno</b> Universidade de São Paulo, Brasil                   |
| <b>Alexandre Fernandez Vaz</b> Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil              | <b>Antônio Teodoro</b> Universidade Lusófona, Portugal                            |
| <b>Gaudêncio Frigotto</b> Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil                 | <b>Pia L. Wong</b> California State University Sacramento, U.S.A                  |
| <b>Alfredo M Gomes</b> Universidade Federal de Pernambuco, Brasil                          | <b>Sandra Regina Sales</b> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil   |
| <b>Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva</b> Universidade Federal de São Carlos, Brasil     | <b>Elba Siqueira Sá Barreto</b> <a href="#">Fundação Carlos Chagas</a> , Brasil   |
| <b>Nadja Herman</b> Pontifícia Universidade Católica – Rio Grande do Sul, Brasil           | <b>Manuela Terrasêca</b> Universidade do Porto, Portugal                          |
| <b>José Machado Pais</b> Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal | <b>Robert Verhine</b> Universidade Federal da Bahia, Brasil                       |
| <b>Wenceslao Machado de Oliveira Jr.</b> Universidade Estadual de Campinas, Brasil         | <b>Antônio A. S. Zuin</b> Universidade Federal de São Carlos, Brasil              |

archivos analíticos de políticas educativas  
consejo editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores. Asociados **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

**Armando Alcántara Santuario** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

**Claudio Almonacid** Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

**Pilar Arnaiz Sánchez** Universidad de Murcia, España

**Xavier Besalú Costa** Universitat de Girona, España

**Jose Joaquin Brunner** Universidad Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

**María Caridad García** Universidad Católica del Norte, Chile

**Raimundo Cuesta Fernández** IES Fray Luis de León, España

**Marco Antonio Delgado Fuentes** Universidad Iberoamericana, México

**Inés Dussel** FLACSO, Argentina

**Rafael Feito Alonso** Universidad Complutense de Madrid, España

**Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México

**Verónica García Martínez** Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

**Francisco F. García Pérez** Universidad de Sevilla, España

**Edna Luna Serrano** Universidad Autónoma de Baja California, México

**Alma Maldonado** Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México

**Alejandro Márquez Jiménez** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

**José Felipe Martínez Fernández** University of California Los Angeles, USA

**Fanni Muñoz** Pontificia Universidad Católica de Perú

**Imanol Ordorika** Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM, México

**Maria Cristina Parra Sandoval** Universidad de Zulia, Venezuela

**Miguel A. Pereyra** Universidad de Granada, España

**Monica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina

**Paula Razquin** UNESCO, Francia

**Ignacio Rivas Flores** Universidad de Málaga, España

**Daniel Schugurensky** Universidad de Toronto-Ontario Institute of Studies in Education, Canadá

**Orlando Pulido Chaves** Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

**José Gregorio Rodríguez** Universidad Nacional de Colombia

**Miriam Rodríguez Vargas** Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

**José Luis San Fabián Maroto** Universidad de Oviedo, España

**Yengny Marisol Silva Laya** Universidad Iberoamericana, México

**Aida Terrón Bañuelos** Universidad de Oviedo, España

**Jurjo Torres Santomé** Universidad de la Coruña, España

**Antoni Verger Planells** University of Amsterdam, Holanda

**Mario Yapu** Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives  
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David R. Garcia** & **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

**Jessica Allen** University of Colorado, Boulder

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin,  
Madison

**Angela Arzubiaga** Arizona State University

**David C. Berliner** Arizona State University

**Robert Bickel** Marshall University

**Henry Braun** Boston College

**Eric Camburn** University of Wisconsin, Madison

**Wendy C. Chi\*** University of Colorado, Boulder

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** Arizona State University

**Antonia Darder** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Chad d'Entremont** Strategies for Children

**John Diamond** Harvard University

**Tara Donahue** Learning Point Associates

**Sherman Dorn** University of South Florida

**Christopher Joseph Frey** Bowling Green State  
University

**Melissa Lynn Freeman\*** Adams State College

**Amy Garrett Dikkers** University of Minnesota

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Harvey Goldstein** Bristol University

**Jacob P. K. Gross** Indiana University

**Eric M. Haas** WestEd

**Kimberly Joy Howard\*** University of Southern  
California

**Aimee Howley** Ohio University

**Craig Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Christopher Lubienski** University of Illinois,  
Urbana-Champaign

**Sarah Lubienski** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Samuel R. Lucas** University of California,  
Berkeley

**Maria Martinez-Coslo** University of Texas,  
Arlington

**William Mathis** University of Colorado, Boulder

**Tristan McCowan** Institute of Education, London

**Heinrich Mintrop** University of California,  
Berkeley

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** University of Melbourne

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Noga O'Connor** University of Iowa

**João Paraskveva** University of Massachusetts,  
Dartmouth

**Laurence Parker** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Susan L. Robertson** Bristol University

**John Rogers** University of California, Los Angeles

**A. G. Rud** Purdue University

**Felicia C. Sanders** The Pennsylvania State  
University

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Kimberly Scott** Arizona State University

**Dorothy Shipps** Baruch College/CUNY

**Maria Teresa Tatto** Michigan State University

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**Cally Waite** Social Science Research Council

**John Weathers** University of Colorado, Colorado  
Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Ed Wiley** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Arizona State University

**John Willinsky** Stanford University

**Kyo Yamashiro** University of California, Los Angeles

\* Members of the New Scholars Board

