

Transformando a gestão da educação municipal da Região Sul: Perspectivas de uma década*

Changing the management of municipal education in South Brazil

MARTA LUZ SISSON DE CASTRO**

MAGDA VIANNA DE SOUZA***

RESUMO

Estudos quantitativos e qualitativos realizados sobre a gestão da educação municipal na Região Sul em dois períodos 1997-1999 e 2005-2006 indicam, entre as mudanças mais relevantes ocorridas nessa última década, a politização do cargo de Secretário Municipal de Educação (SME), a nucleação das pequenas escolas rurais, melhor qualificação e profissionalização dos SMEs. Entre os problemas que se mantêm estão o transporte escolar, a dificuldade de produzir um plano ou documento para orientar a educação municipal, as condições de trabalho dos professores. Problemas com merenda escolar e informatização das escolas foram superados.

Palavras-chave: Gestão da educação municipal, educação básica, Secretário Municipal de Educação.

ABSTRACT

Quantitative and qualitative studies of the management of municipal education in South Brazil implemented in two periods 1997-1999 and 2005-2006, the politicalization of the function of the Superintendent of Municipal Education in South Brazil (SME), the consolidation of small rural schools, and better qualification and professionalization of the SME. are indicated among the relevant changes in the last decade. Among the persistent problems are: the school transport, the difficulty of producing a plan or document at the municipal level to guide the policy of municipal education, and the conditions of work of the teachers. Problems with schools lunch and the presence of computer in the schools seemed to be overcome.

Keywords: Management of municipal education, basic education. Superintendent of Municipal Education.

Recibido: 13/04/09. Aceptado: 27/06/09.

* Projeto financiado pela Fundação de Amparo a Pesquisa do estado do Rio Grande do Sul (Fapergs) pela Financiadora de Projetos (FINEP).

** Docente Pós-Graduação em Educação, E-mail: msson@pucrs.br

*** Docente Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, E-mail: magdavis.@terra.com.br

Este artigo fundamenta-se em vários estudos realizados no período de aproximadamente uma década. Foram realizados dois levantamentos com os Secretários Municipais de Educação (SME) em 1994, outro em 2005-2006, e dois estudos qualitativos, um realizado no período 1997-1999, e outro em 2006. Essas pesquisas, em sua primeira etapa, fizeram parte do projeto interinstitucional Gestão da Escola Básica, implementado em 1997-1999¹. A fase mais atual foi implementada no projeto Gestão da Escola Básica III: Teorizando sobre a prática² de 2005 a 2006. A comparação dos dados quantitativos indicou várias mudanças relevantes no perfil do SME e na educação municipal. Conforme os estudos qualitativos, alguns problemas que sobrecarregavam a gestão da educação municipal, em 1997-1999, parecem estar superados e o caso da merenda escolar e, e outros se mantêm, por exemplo, o transporte escolar. Apresenta-se neste texto, inicialmente, uma síntese dos dados relativos às mudanças no perfil do Secretário Municipal de Educação e da educação municipal. Na segunda parte do artigo, apresentam-se alguns dos resultados da fase qualitativa do estudo.

No primeiro levantamento realizado em 1994 foram examinados 411 questionários, representando 38,8% do total de municípios da região na época da investigação³. Em 2005, houve um retorno de 546 instrumentos de pesquisa, equivalendo a 46,0% dos municípios da região. No Rio Grande do Sul, ocorreu o maior índice de retorno, correspondendo a 56,4% dos municípios existentes no estado⁴.

CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A maior parte dos SMEs que participou da pesquisa administra a educação em pequenos municípios, isto é, com uma população inferior a 10.000 habitantes. Em 2005 houve um significativo aumento do número de pequenos e novos municípios entre os respondentes. Verificou-se, no segundo estudo, um decréscimo de respondentes entre os municípios com uma população entre 10.000 e 20.000 habitantes. Esta mudança está associada à emancipação de novos pequenos municípios no Brasil no final do século XX⁵.

¹ O levantamento com os SMEs foi realizado na Região Sul em 1994.

² Projeto financiado pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e pela Fapergs.

³ A região tinha em 1994 um total de 1.059 municípios.

⁴ A região em 2005 tem um total de 1.188 municípios, sendo 399 no Paraná, 293 em Santa Catarina e 496 no Rio Grande do Sul (IBGE@idades).

⁵ Segundo dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) houve nos últimos vinte anos do século XX um crescimento de 65,4% no número de municípios na Região Sul.

O exame da data de criação dos municípios evidencia que grande parte dos municípios foi criada após 1970, e o levantamento de 2005 teve a participação de 25% de municípios que se estabeleceram após 1990.

No tocante à utilização dos recursos municipais aplicados na educação, verificou-se que todos os municípios cumprem a legislação, empregando 25% de seus orçamentos na educação, e em 1994 a maior parte ultrapassava o percentual recomendado pela Constituição. Entre as respostas obtidas em 2005 foi observado um percentual médio de 26,6% do orçamento municipal destinado à educação – percentual ligeiramente mais alto do que o mínimo determinado pela legislação brasileira. Um índice significativo de não resposta a esta questão ocorreu no levantamento de 2005, pois menos da metade dos respondentes indicou o percentual de recursos aplicados na educação. Esse fato talvez indique uma mudança em relação à aplicação dos recursos na educação. O orçamento da Secretaria de Educação é o mais alto da administração municipal, e o aporte dos recursos do FUNDEF tornou, talvez, o seu uso menos transparente do que em 1994.

CARACTERIZAÇÃO DA REDE

A rede de ensino municipal na Região Sul modificou-se significativamente na última década. No levantamento realizado em 1994 foi observada uma média de 1.816,3 alunos, com números bastante diversos em cada estado. Em 2005, a maioria das escolas municipais possuía um número inferior a 1000 alunos, indicando uma diminuição do tamanho das escolas.

Outro indicador do tamanho da rede foi o número de professores. Nos dois períodos examinados, cerca de três quartos dos municípios mantinham, em seus quadros, menos de 100 professores. No levantamento de 2005 observou-se um pequeno acréscimo dos municípios que contavam com mais de 500 profissionais em seus quadros. Já, um terceiro indicativo do tamanho da rede é o número de escolas mantidas. A maioria dos municípios examinados administrava, em 1994, até 20 escolas. Em um período de dez anos, o número de escolas administradas foi diminuindo consideravelmente. Em 2005, a maior parte dos municípios (68,7%) tinha menos de 10 escolas na rede, o que pode ser resultado do processo de nucleação que foi sendo implementado em toda a região e a consequente diminuição do número de escolas situadas na área rural. Em 1994, os dados evidenciaram que em toda a região Sul a rede municipal de ensino era majoritariamente constituída de escolas rurais. O levantamento de 2005 evidenciou que em 30,7% dos municípios apenas 10% da rede estava situada no meio rural.

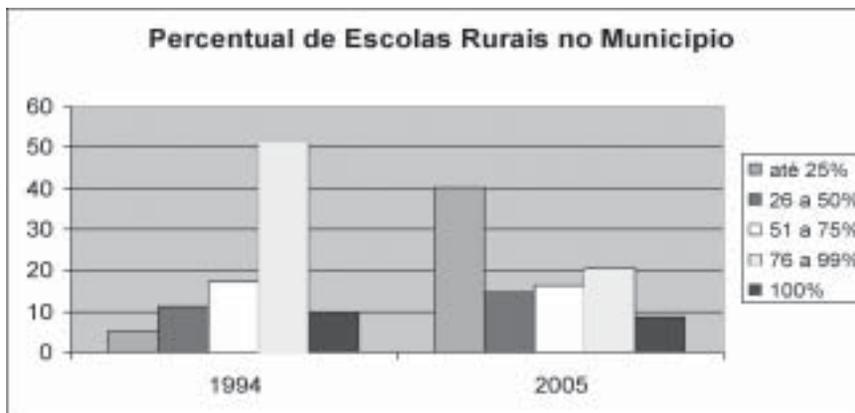


GRÁFICO 1. Percentual de escolas rurais no município.

Esses dados permitem afirmar que a rede municipal na Região Sul é basicamente composta por pequenas escolas, situadas, em 2005, preferencialmente na área urbana, onde hoje se concentra o ensino administrado pelos municípios.

PERFIL DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL

O estudo evidencia que nos três estados da Região Sul o cargo de SME é ocupado por mulheres. Em 1994, a função era exercida por profissionais do sexo feminino em 74,9% dos municípios estudados. No último levantamento de 2005, esse índice foi de 75,8%, indicando um pequeno acréscimo dos gestores do sexo feminino. Esses números se diferenciam se examinados em relação ao tamanho da população municipal. Entre os menores municípios, com menos de 10.000 habitantes, o percentual de mulheres chegou a 77,4%; nos maiores, com mais de 50.000 habitantes, a taxa de mulheres que ocupam o cargo caiu para 61,5%, indicando o crescimento da presença masculina na administração da educação municipal nos municípios maiores onde há mais disponibilidade de recursos a serem geridos.

No período estudado houve alteração significativa no perfil etário dos SMEs. Em 2005 a grande maioria (78,4%) dos dirigentes municipais tem mais de 35 anos, o que permite concluir que, talvez, hoje, exista uma preferência por pessoas com mais idade e experiência para o cargo de SME do que há dez anos (1994), especialmente com mais de 46 anos.

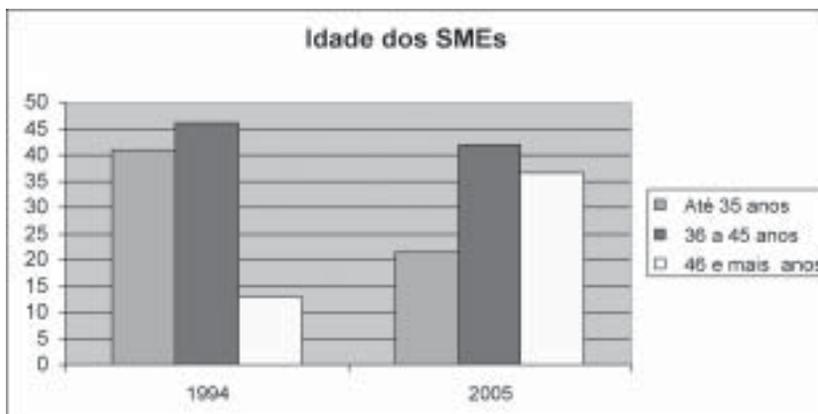


GRÁFICO 2. Idade dos SMEs.

A grande maioria dos secretários entrevistados demonstrou ter longa experiência na área educacional, tendo exercido a docência em diversos níveis. Os dados de 2005 mostram um aumento significativo de dirigentes que exerceram anteriormente outras funções administrativas, por exemplo, diretor, sendo alto o número de respondentes que já atuou em outras administrações na qualidade de secretários municipais de educação. Esses profissionais têm larga experiência na área de educação, vários vêm atuando em educação há mais de quinze anos.

A comparação dos resultados dos dois períodos estudados mostra que o índice de qualificação aumentou de maneira significativa no período. Houve uma qualificação dos ocupantes do cargo de SME, pois, em 1994, 10,7% tinham formação apenas de 2º grau e, em 2005, a quase totalidade dos ocupantes do cargo declarou ter formação universitária, a maioria (65,4%) com formação em nível de pós-graduação.

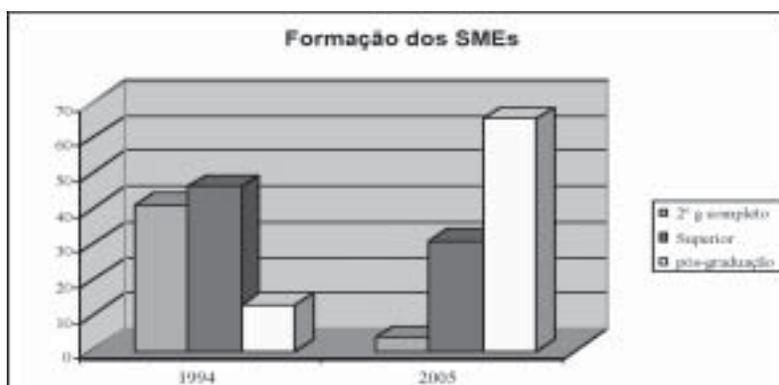


GRÁFICO 3. Formação dos SMEs.

Os rendimentos dos profissionais de educação são sabidamente baixos na realidade brasileira. A Região Sul apresentava, em 1994, grande número de SMEs recebendo menos que cinco salários mínimos, sendo que 87,9% deles tinham salários inferiores a dez mínimos. A situação pouco se alterou dez anos após, havendo um pequeno acréscimo na faixa de rendimentos mais baixos. No entanto, houve, também, um pequeno aumento no percentual de profissionais na faixa acima de 15 salários.

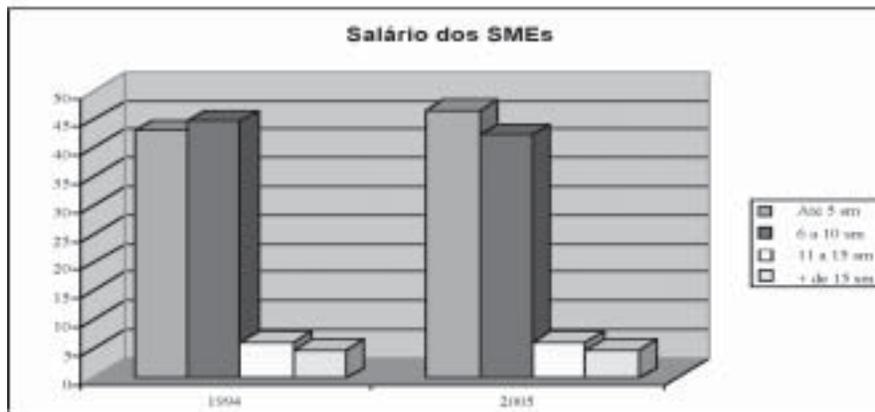


GRÁFICO 4. Salário dos SMEs.

No primeiro levantamento constatou-se que a maioria dos profissionais exercia, provavelmente em função dos baixos rendimentos, outra atividade profissional. A comparação dos dois momentos, 1994 e 2005, evidencia expressiva diminuição do número de SMEs que declarou outra atividade, indicando que o exercício da função vem sendo profissionalizado, o que exige de seus ocupantes maior dedicação às atividades de gestão do que a constatada há dez anos. Outra possível explicação para essa mudança pode estar associada à idade dos SMEs, muitos talvez já estejam aposentados em cargo do estado, e não necessitam de uma atividade remunerada complementar.

O exame da situação funcional dos SMEs reforça a ideia da profissionalização. Observa-se que houve uma alteração na situação funcional dos dirigentes municipais de educação comparando-se os dois levantamentos. Na primeira pesquisa (1994), era alto o percentual de profissionais cedidos de outros órgãos (45,7%), e apenas 12,4% declararam ser concursados pelo município. Em 2005, um número significativo (34,3%) declarou-se concursado pelo órgão municipal de educação, diminuído bastante o percentual de profissionais cedidos e de con-

tratados. Essa nova situação indica que a educação municipal vinha ganhando autonomia e que os sistemas municipais de educação se organizaram, tornando-se independentes, nos últimos dez anos.

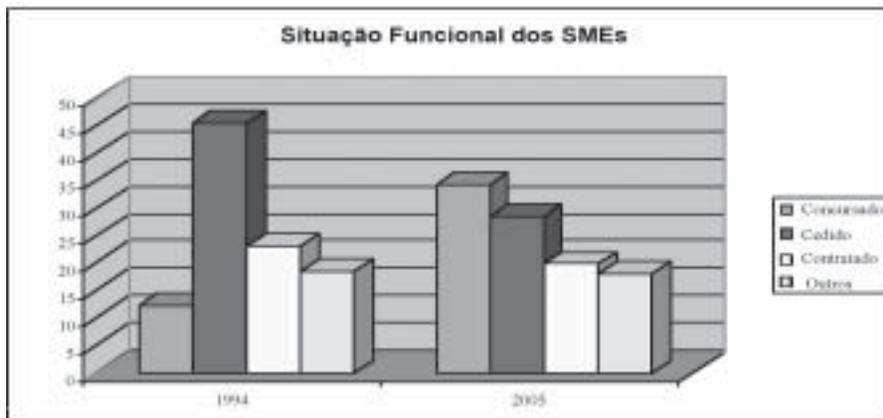


GRÁFICO 5. Situação funcional dos SMEs.

O exame dos critérios apontados como norteadores da escolha do SME mostram que, no período examinado de dez anos, a administração da educação municipal vem sofrendo grandes alterações, sendo, então, o cargo revestido de caráter mais político. O critério político partidário, mencionado por apenas 11,4% dos respondentes em 1994, passou a ser de grande importância em 2005, quando 41,9% dos SMEs apontaram-no como o definidor de sua indicação para o cargo de gestor. No ano de 1994, a escolha dos SMEs era pautada, em primeiro lugar pela experiência anterior na área da educação e critérios de competência.



GRÁFICO 6. Critério de Seleção do SMEs.

A politização do cargo de dirigente municipal de educação fica evidente examinando-se as respostas às questões propostas sobre participação política⁶. A grande maioria dos ocupantes do cargo de SME em 2005 –76,0%– declarou ter filiação partidária. Destes, 58,4% afirmaram que participavam das atividades político-partidárias æ reuniões, campanhas e encontros de liderança do partido ao qual eram filiados.

NECESSIDADES DE APERFEIÇOAMENTO

Aos SMEs foi solicitado que indicassem as áreas em que julgavam existir carências tanto para melhorar o seu desenvolvimento profissional quanto para melhor facilitar a atuação de seus diretores e professores. Ao se comparar os resultados entre os dois levantamentos de dados –1994 e 2005– foi observada uma mudança significativa nas áreas em que os SMEs sentiam necessidade de maior preparação e aprofundamento para um melhor desempenho e desenvolvimento profissional. Em 1994, o “desenvolvimento da proposta pedagógica” do município foi citado pela maior parte dos respondentes – 58,9% dos administradores; 41,8% afirmaram necessitar de “conhecimento de administração educacional”, e 33,8% disseram “saber definir plataforma de trabalho”. Passados 10 anos, a problemática financeira se sobrepôs para os SMEs em relação às questões pedagógicas, pois mais da metade dos entrevistados –53,7%– citou, em primeiro lugar, “gerência financeira”. O FUNDEF, aprovado em 1998 pelo Governo Federal, se tornou uma realidade e exigiu dos SMEs maior conhecimento sobre os recursos educacionais e sua aplicação em nível municipal.

No último levantamento realizado em 2005, a segunda necessidade apontada foi de aprofundamento em “base legal da educação”, mencionada por 38,5%. O “desenvolvimento da proposta pedagógica” passou a ser a terceira opção, seguida de “conhecimento de administração educacional” – 32,0%. Merecem destaque duas novas necessidades mencionadas por significativo percentual de entrevistados nessa última pesquisa –“conhecimentos de informática” (17,4%), e, “marketing educacional” (15,8%)–, indicando que para as administrações municipais esses dois novos elementos foram considerados essenciais no processo de gestão educacional no século XXI. Os dados mostraram, também, o reconhecimento de um número maior e mais variado de necessidades a serem atendidas para o desenvolvimento profissional dos SMEs.

⁶ O instrumento de pesquisa aplicado em 1994 não abordou questões sobre esse quesito.

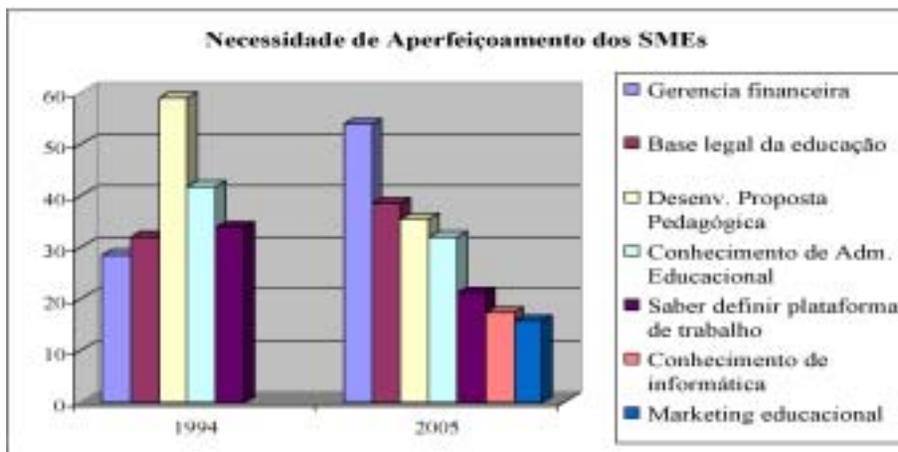


GRÁFICO 7. Necessidade de aperfeiçoamento dos SMEs.

O exame da opinião dos SMEs estudados sobre as necessidades de aprimoramento dos diretores das escolas municipais também evidenciou diferenças nos dois levantamentos. Em 1994 foi citada, em primeiro lugar, por 51,8% dos secretários – “habilidades de planejamento”. Grande número de entrevistados citou a legislação (46,2%), e relações humanas (38,4%). Esses aspectos apareceram no segundo levantamento, mas com menor ênfase, pois outras necessidades a serem trabalhadas foram mencionadas: “conhecimento de informática” e “violência na escola”, por cerca de 10% dos entrevistados.

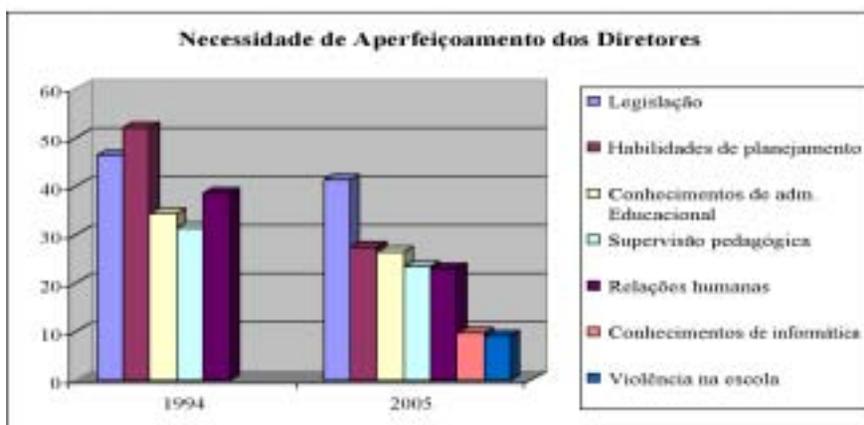


GRÁFICO 8. Necessidade de aperfeiçoamento dos diretores.

Por último, foram citadas as necessidades educacionais mais prementes entre os professores das redes municipais administradas, ligadas ao agir diário em sala de aula, entre as quais “trabalhar com alunos com problemas de aprendizagem”, mencionada pela maior parte dos respondentes nos dois levantamentos. No ano de 2005, ficou evidente a preocupação dos SMEs com a questão da disciplina, mencionada por 32,0%. Cabe salientar que em 2005 um número significativo de dirigentes (11,9%) mencionou “atualização sobre aspectos neurológicos da aprendizagem”, necessidade que deve estar vinculada à política educacional de inclusão.

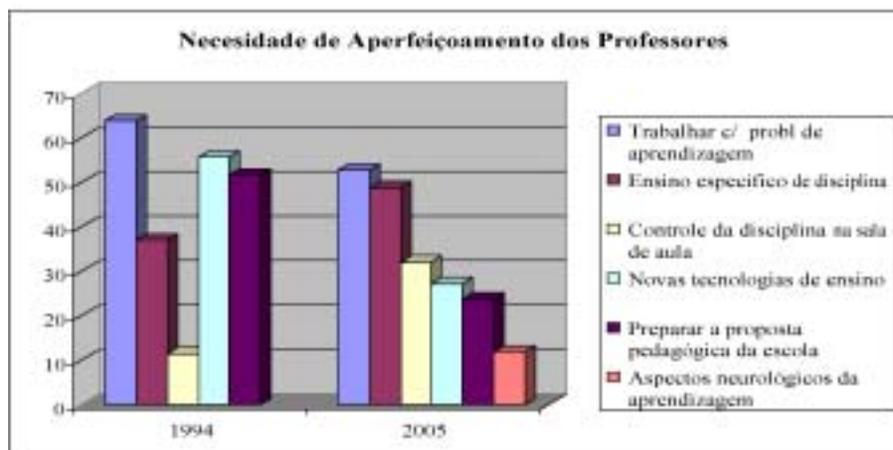


GRÁFICO 8. Necessidade de aperfeiçoamento dos professores.

Mesmo com a ocorrência contínua de maior ênfase à questão da aprendizagem, os dados de 2005 apresentam melhor distribuição das temáticas e refletem algumas questões novas, por exemplo, a necessidade de conhecimentos específicos na área neurológica.

O exame das respostas listadas nessas três questões de forma comparativa enfatiza o já comprovado no estudo realizado em 1994, quando foi apontado que “... a visão do SME é de divisão do trabalho, bem clara, ficando o diretor com a administração e o professor com os problemas de aprendizagem” (Castro *et al.*, 1997, p. 27). Fica evidente a ênfase nas diferenças de atribuições e, conseqüentemente, nas necessidades. Pode-se afirmar que houve um crescimento do papel político do SME, cabendo-lhe, primordialmente, a administração financeira e a legislativa da educação no município, sendo as questões didáticas e pedagógicas, no entender dos secretários, deveriam ser tratadas e estudadas pelos profissionais diretamente envolvidos com tais tarefas e diretores e professores.

ANÁLISE DOS DADOS QUALITATIVOS

Foram realizadas 15 entrevistas com os Secretários Municipais de Educação da Região Sul, no período de Fevereiro de 2006 a Dezembro de 2006. As visitas duravam um dia, e na ocasião era realizada uma entrevista com o SME e visitava-se, pelo menos, uma escola da rede municipal. Foram identificadas 32 variáveis relacionadas à gestão da educação municipal. A compreensão da gestão da educação municipal fundamenta-se numa visão sistêmica, ou seja a administração da educação municipal parece estar caracterizada como um sistema complexo adaptativo que e caracteriza pela interdependência entre o comportamento individual e coletivo (O'Day, 2002).

As categorias mais relevantes foram o transporte, a relação com a universidade, o vínculo político, a trajetória profissional do SME e que serão brevemente comentadas neste artigo, além das entrevistas realizadas com as diretoras de escolas,

O exame dos dados até aqui realizado mostra, que os dados de 2006 comparados com o estudo da década de 1990, que algumas questões permanecem na gestão da educação municipal, no entanto, várias mudanças foram identificadas na trajetória do SME em relação aos dados quantitativos. Ocorreu uma politização do cargo de Secretário Municipal de Educação, pois, vários secretários foram selecionados por critérios político-partidários e de alguma maneira essa forma de seleção modificou ou aumentou a separação entre o pedagógico e o administrativo. Os SMEs organizam sua equipe, e há uma pessoa ou equipe responsável pela supervisão pedagógica, e assim a divisão de trabalho se mantém e se acentua na gestão da educação municipal. Nas entrevistas foram poucos os SMEs que se referiram à questão pedagógica propriamente dita. Essa divisão do trabalho nas escolas e nas Secretarias Municipais de Educação já havia sido constatada no levantamento inicial e comentada anteriormente em relação às necessidades de desenvolvimento profissional (Castro *et al.*, 1997).

Outro dado interessante observado foi a ausência de documentos relativos ao plano municipal de educação, ou a proposta da administração municipal atual para a educação. Dos 15 municípios visitados, somente dois, o Município 4 e o 6, apresentaram um projeto pedagógico organizado. Na maioria dos casos os entrevistados afirmaram que o projeto estava sendo definido, ou que haviam tido problemas no computador e perdido arquivos. Observou-se, então, que o plano municipal estava sendo organizado ou não existia. No estudo realizado em 1997-1999, quando foram visitados 22 municípios no estado do Rio Grande do Sul, somente seis municípios apresentaram um projeto político pedagógico. Uma análise dos mesmos realizada por Castro e Werle (2005) mostra grande diversidade nos projetos político-pedagógicos produzidos na educação municipal, que vão desde uma lista completa dos recursos e currículo, de forma a possibilitar um diagnóstico da educação no município, até projetos bastante articulados e

inovadores. O fato de que mesmo depois de quase dez anos, e mesmo com a maior preparação profissional e politização do cargo, a produção de um documento que reflita sobre a experiência educacional acumulada no município continua sendo uma dificuldade. Também não foram feitas referências ao projeto pedagógico durante as entrevistas realizadas com as diretoras de escola. Esses dados indicam, de forma muito clara, a dificuldade dos educadores em refletirem sobre sua prática e produzirem um documento que evidencie o contexto e ofereça um norte para a ação pedagógica do município. Talvez, a exigência formal de um documento retire dele o seu sentido básico, e muitas vezes apresentem um plano ou projeto pedagógico por ser uma exigência externa e não uma necessidade intrínseca do grupo de definição e reflexão sobre a prática.

Um outro resultado interessante foi o posicionamento crítico da SME do município 14, que expressou claramente sua frustração e impossibilidade de ação na gestão da administração municipal. Sabe-se o que é necessário fazer para mudar, mas fica-se preso às limitações estruturais e financeiras. A Secretária de Educação continua dizendo que a educação no Brasil peca por falta de investimento e de prioridade e não responde às demandas da população.

O transporte é um dos temas que se mantém como um dos desafios da gestão para a grande maioria dos municípios respondentes. Na fase qualitativa do estudo anterior realizado em 1997-1999, o transporte e a merenda foram considerados fator de pressão na gestão da educação municipal. Por se estar trabalhando exclusivamente com o Rio Grande do Sul, e neste Estado havia um significativo número de novos municípios, o transporte e a merenda se configuraram fatores “extra” da administração, o que impedia um desenvolvimento natural do setor educacional. Em estudo realizado com base nos dados de 97-99, Castro e Menezes (2002) argumentam que as políticas de inclusão e de garantia ao acesso à educação, entre os quais o transporte e o oferecimento da merenda escolar, garantiam que os alunos estivessem presentes nas escolas, mas os excluía de uma educação de qualidade. A maior parte dos recursos e energia era gasta com o transporte e com a merenda e não priorizava a questão pedagógica. Passados quase dez anos, a questão do transporte se torna ainda mais forte, se constituindo na maior despesa da Secretaria Municipal de Educação. O processo de nucleação que se esboçava em 1997-1999 se concretiza em 2006, e diminui, de forma significativa, o número de escolas rurais. Assim, os alunos são transportados para uma escola maior na região urbana. Considerando-se o custo do transporte escolar, questiona-se se o processo de nucleação e consolidação de escolas foi a melhor política possível, considerando-se a relação custo/benefício desta medida. Em primeiro lugar, a escola rural tinha um papel bastante importante como fator catalisador da comunidade local, mas a possível economia possibilitada pela estrutura de uma única escola se perdeu com os gastos com transporte.

A temática da merenda escolar parece já estar superada, como um dos pro-

blemas centrais da gestão da educação municipal. Na fase inicial do projeto anterior, como havia muitos municípios novos se consolidando, a organização de toda uma estrutura necessária para o oferecimento da merenda foi considerada uma sobrecarga tanto para as diretoras de escola quanto para os SMEs. Em 2005, o programa estava organizado e, implementado na maioria dos municípios, passando a fazer parte da rotina, a merenda era oferecida pelas escolas e existia uma estrutura de apoio bem definida para realizar essa tarefa.

Outra mudança significativa encontrada foi a referente à capacitação dos professores. Na maioria dos municípios visitados, todos os professores eram titulados, com curso superior, ou estavam em processo de conclusão. Os recursos do FUNDEF parecem ter sido aplicados na formação dos professores, mas fica a questão da qualidade dessa formação. A maioria dos professores fez seu curso de graduação em programas especiais de fins de semana a partir de um convênio com uma universidade local. Em grande número dos municípios visitados, os professores não somente possuíam diploma de curso superior, mas, também, de pós-graduação. Esses cursos de pós-graduação ministrados no final de semana, ou especialmente no estado do Paraná, eram disponibilizados na modalidade a distancia. O oferecimento de cursos a distancia para a formação de professores preocupa, pois, considerando-se o que diz Moura Castro (2005) é melhor um curso a distancia, ou um curso de menor qualidade do que nenhum curso, mas quando se pensa na qualidade da educação a formação aligeirada compromete a qualidade do ensino que será ministrado por esses professores.

A atualização dos professores parece ocorrer a partir de duas estratégias básicas: a primeira oferece um curso regular para todos os professores, ou se realiza um evento específico da área da educação para o qual são convidados palestrantes de nível estadual, ou nacional que todo o corpo docente assiste. A SME do município 14 diz:

Nós temos nos preocupado em trazer cursos de capacitação para os professores, cursos assim, ...alguns pontuais, e outros que tenham uma extensão um pouco maior, por exemplo, agora nós temos pós-graduação da... de Curitiba, ... eles estão fazendo um curso de capacitação de 120 horas, para os nossos professores, trabalhando por módulos. O curso iniciou no mês de junho e termina agora em agosto.

A SME do município 15 também diz: “a gente investe bastante em capacitação dos professores, a gente já fez dois congressos. ... O ano passado trouxemos pessoas de nome como o Celso Vasconcellos”.

È mais difícil que o município financie a participação individual de um professor em congresso ou seminário, mas, mesmo assim, no município 7 ocorrem experiências para grupos específicos, a SME diz: “Inclusive um pessoal da educação infantil vai participar de um seminário no dia 26 e 27 para educação infantil na linha do Paulo Freire”.

Assessoria da universidade ou de escola, em dois casos no estado do Paraná apareceu a parceria com escolas particulares que desenvolveram material didático-pedagógico que seria adaptado e usado na educação municipal. Esse estado também se destacou pelo uso de ensino a distância para titulação e capacitação dos professores.

A universidade local analisada tem sido a fonte de formação dos dirigentes e professores da educação municipal e a relação da Secretaria Municipal de Educação com a universidade local pode ser um fator de desenvolvimento profissional para os educadores. A consultoria da universidade com os municípios pode ser também um fator de atualização dos processos educativos. O papel da universidade local é muito importante para a vida cultural da comunidade, e quando a universidade se envolveu com a Secretaria Municipal de Educação, em diferentes formas de parceria com as escolas, os resultados parecem ter sido muito positivos. Foi possível observar essa parceria no município nº 4. Em outro município o envolvimento com a universidade mais próxima e a parceria com outro município pequeno e vizinho diminuiu os custos e tornou possível a capacitação dos professores em nível superior.

Além da formação, grande parte dos municípios referiu ter desenvolvido um plano de carreira para seus professores, o qual parece ser bastante conservador, não garantindo melhores condições de trabalho aos professores. O concurso e o plano de carreira parecem dar mais estabilidade ao professor, mas não evidenciam melhora significativa nas suas condições de trabalho. A questão da legislação, a impossibilidade legal de baixar o salário, e outras limitações tornaram, talvez, os planos de carreira para professores de educação municipal muito limitados, com poucas vantagens, a não ser a estabilidade na função. Quando questionados sobre a existência do plano de carreira, os respondentes dizem que ele parece ter sido desenvolvido e implementado nos anos de 2003 e 2004 e significou um avanço para os professores. O SME do município 2 esclarece que o processo foi lento e difícil:

Temos um plano de carreira aprovado também no ano passado. Ele foi trabalhado é, digamos, a Secretaria de Educação junto com a Assessoria Jurídica do município, juntamente também com os professores, os professores ajudaram também a lidar com o plano de carreira... Ele então foi aprovado pela Promotoria Pública. O que, assim, o que eu percebi foi bastante difícil, por que o professorado tem uma formação, já os vereadores muitos não têm formação. Então tu vai falar em área 2, área 1, área 2, um pouco complicado pros vereadores entenderem, e a gente depende do voto deles, então há a questão de valores, há tem, tiveram hipóteses vai aumentar tanto "Bah, por que vai aumentar tanto?", então a gente tinha assim, mas não que era uma dificuldade enorme, mas de fazer um esclarecimento mais aprofundando dos...

... Tanto que o plano de carreira já estava na Câmara de Vereadores, eu acho que em 2004, então foi baixado pras estudos, e ai foi estudando, estudando, estu-

dando até então, se não me engano em agosto do ano passado, nós conseguimos.... (Entrevista SME município 2, p.14).

Na maioria dos municípios já existe um plano de carreira implementado ou em estudo.

O número de professores concursados também aumentou e sua qualificação. Os salários é que parecem não ter se modificado como resultado dos planos de carreira e dos concursos. No estado do Paraná, o salário do estado é mais alto do que o dos municípios e as condições de trabalho melhores, ou seja, o professor ganha mais e trabalha menos horas. No Rio Grande do Sul, os professores municipais recebem mais do que os estaduais, mas o salário é baixo para ambos. Em Santa Catarina não ficou tão clara a relação entre o salário dos municípios e o do estado. A questão parece estar associada à situação econômica dos municípios, na região do Vale do Itajaí, zona industrial, os salários parecem ser mais altos. Já, em município localizado na zona rural e com uma economia baseada na agricultura, os salários eram mais baixos. Pode-se dizer, que de modo geral o estado do Rio Grande do Sul apresentou a pior situação salarial e se considerarmos as mudanças ocorridas no período de 10 anos entre o estudo 1994 e os dados de 2006, ele passou de uma posição de liderança na Região Sul para o último lugar em vários indicadores.

O processo de nucleação criou escolas maiores no contexto urbano, e concentrou o esforço educativo nas zonas urbanas com várias consequências, além do transporte escolar.

Os recursos do FUNDEF tornaram a Secretaria da Educação a mais rica da administração municipal, fato que muito contribuiu para a relevância e conseqüente politização do cargo de Secretário Municipal de Educação.

Quanto à elaboração de planos, somente um dos quinze municípios estudados apresentou um plano estratégico e metas prioritárias para serem atingidas na educação municipal. A ausência de formas sistemáticas de avaliação e de uso de ferramentas de gestão torna a gestão da educação municipal ainda bastante reativa e adaptativa. A área da administração da educação, por razões ideológicas e por reação ao modelo capitalista de administração voltado para valores materiais, tem enfatizado a importância dos processos participativos, da autonomia da escola, e não tem buscado formas de tornar a gestão da educação escolar e do município mais efetiva e capaz de buscar respostas pedagógicas e administrativas para os desafios que enfrenta. Com essa posição, a escola se torna uma organização cada vez mais tradicional e conversadora se comparada a outras instituições sociais. A falta de estudos sobre formas de melhorar a gestão e a qualidade da educação pública dificultam sua transformação em uma instituição dinâmica e capaz de lidar melhor com os seus desafios.

A análise das entrevistas realizadas com as diretoras de escola municipal indicou que entre os projetos mais comuns estão os de reciclagem de lixo, que

ajudam a conservar o ambiente, e garantem recursos adicionais para as escolas. Somente em uma escola no estado de Santa Catarina, foi possível observar autonomia financeira da escola, os recursos eram repassados pela Secretaria de Educação e a diretora tinha liberdade de usá-los de acordo com as necessidades da escola. Apesar de haver muita burocracia a fazer licitação e ter três orçamentos para cada despesa realizada, a diretora era bastante organizada e a escola tinha projetos interessantes, por exemplo, o prêmio de frequência. A presença diária dos alunos era registrada em quadro na escola, e o objetivo era o de estimular os alunos a estarem presentes regularmente a escola. A turma com maior frequência no mês recebia um prêmio e havia o reconhecimento público da distinção.

Entre os problemas citados pelas diretoras e pelos SMEs surgiu a questão de limites e disciplina na escola. Um SME do Rio Grande do Sul disse que teme a falta de professores no futuro próximo em seu município, pois nem todos querem trabalhar com alunos indisciplinados por tão baixo salário. Outro problema que parece comum aos municípios estudados foi a pressão por vagas na educação infantil. As escolas querem manter um padrão de qualidade, portanto não há lugar para todos os interessados e existe uma competição pelas vagas disponíveis.

A ideia desenvolvida no estudo anterior, 1997-1999, de que a gestão da educação municipal se caracterizava por uma interação dinâmica e complexa entre os vários atores se mantém com os resultados alcançados em 2006. A dimensão histórica da compreensão do processo de gestão indica que alguns fatores considerados importantes no período de 1997-1999, entre os quais o transporte e a formação dos professores se mantêm. Outros, como as exigências legais de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) a merenda e a informatização das escolas, foram bastante modificadas e alcançaram em um novo patamar. A existência de laboratórios de informática é uma realidade em 2006, na maioria das escolas municipais; em 1999 era uma aspiração. A qualificação dos professores com verbas do FUNDEF melhorou sua titulação, mas os efeitos na sala de aula ainda não se tornaram evidentes. Os planos de carreira e os concursos são uma realidade da educação municipal, mas não foi possível constatar, nas entrevistas, melhoria significativa na situação dos professores de escolas municipais da Região Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação dos resultados dos dois *surveys* analisados indicou algumas mudanças bastante significativas na estrutura da educação municipal na Região Sul, ao longo desses dez anos. As escolas estão mais consolidadas, ou seja, os municípios possuem um número menor de escolas com um número maior de

alunos. O percentual de escolas rurais na rede municipal também diminuiu consideravelmente. O número de mulheres exercendo o cargo aumentou. Mesmo sendo majoritárias em 1994, a diferença cresceu, indicando que talvez o cargo de SME tenha perdido sua atração em termos de prestígio e salário no período estudado. Os salários continuam baixos, diminuindo à proporção de níveis salariais mais elevados. A idade, a experiência e a qualificação dos SMEs aumentaram no período examinado, sendo o cargo, em 2005, exercido por indivíduos mais velhos, com maior experiência profissional e formação mais qualificada.

Os dados indicam que no período analisado de dez anos a situação funcional desses profissionais se tornou melhor, pois, de cedidos, em 1994, passam a concursados em 2005, e um número inferior ao de 1994 exerce outra função remunerada. Talvez esse fato seja decorrência do aumento constatado na idade, fato que pode sugerir que muitos dos atuais SMEs já estejam aposentados em funções vinculadas à educação estadual. O cargo de secretário, em 2005, está mais politizado, pois muitos dos atuais ocupantes indicaram o critério político como responsável por sua indicação e afirmaram ter vinculação e atuação partidária.

Em relação às necessidades de desenvolvimento profissional próprio, a ênfase maior passou a ser a preparação da gerência financeira, fato que pode estar associado à implementação do FUNDEF. O foco para o desenvolvimento de professores e diretores se mantém semelhante ao de 1994, com maior variabilidade e opções.

Os resultados indicam mudanças bastante significativas na estrutura da educação municipal na Região Sul do Brasil. Modificações essas que seguem a tendência global do século XXI de aumento da presença do poder municipal na vida cotidiana dos cidadãos. A realidade, constatada em 2006, da educação nos municípios sulinos vem comprovar essa tendência.

Os estudos qualitativos indicaram que alguns problemas que sobrecarregavam a gestão da educação municipal em 1997-1999 parecem estar superados, como é o caso da merenda escolar; outros se mantêm, por exemplo, o transporte escolar. A situação dos professores não parece ter se modificado muito, embora, hoje, a maioria já possui curso superior e os sistemas municipais oferecem planos de carreira. Os laboratórios de informática, inexistentes em 1999, estão presentes nas escolas municipais. Problemas de disciplina e de falta de limites dos alunos foram citados como um dos desafios da educação municipal. Foi possível observar ausência de projetos e planos na educação municipal, a maioria dos municípios visitados não possuía um documento formal que orientasse sua ação. A pressão por vagas na educação infantil foi uma constante na Região Sul. A educação municipal apresentou uma série de projetos especiais desde reciclagem de lixo para obtenção de recursos até projetos ecológicos voltados para a história e cultura local. A trajetória profissional dos SMEs entrevistados

evidenciou a politização do cargo, que já havia emergido nos dados quantitativos. A relação com a universidade local foi fundamental para a qualidade da educação oferecida pelo município, pois a formação dos professores geralmente ocorre na universidade mais próxima.

REFERÊNCIAS

- Brasil. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- Bremaeker, François E. J. de. 2001. "Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001". IBAM, *Estudos especiais* nº 20, 11 pp.
- Castro, Cláudio de Moura. 2005. *Crônicas de uma educação vacilante*. Rocco: São Paulo.
- Castro, Marta Luz Sisson de. 1995. "Gestão da Escola Básica: Autonomia e identidade". *Estudos Leopoldenses*, São Leopoldo, v. 31, nº 143, julho-agosto, pp. 61-94.
- Castro, M.L.S. et al. 1997. "Perfil do Secretário Municipal de Educação da Região Sul: 1992", *Cadernos CEDAE*. PUCRS, Porto Alegre.
- Castro, Marta L.S.; Menezes, Janaina S.S. 2002. "O processo de in(ex)clusão social nas escolas: dados de uma realidade". *Educação*, PUCRS, Porto Alegre, v. XXV, nº 46, pp. 137-160.
- Castro, Marta Luz S. de; Gasparoto, Marilde E.; Souza, Magda Vianna de; Sari, Mariza T. 1997. "Perfil do Secretário Municipal de Educação do Estado do Rio Grande do Sul - 1992". *Cadernos Cedae*, Porto Alegre, pp. 11-31.
- Castro, Marta Luz S. de; Souza, Magda Vianna de. 1999. *Perfil socioeducacional do Secretário Municipal de Educação do Rio Grande do Sul*. Relatório Final do projeto de pesquisa. FINEP, FAPERGS, PUCRS.
- _____. 2004. "Perfil do Secretário Municipal de Educação da Região Sul". *Educação Unisinos*. São Leopoldo, v. 8, nº 15, jul-dez, pp. 11-38.
- _____. 2007. *Gestão da Escola Básica III: Teorizando sobre a prática*. Relatório Final do Projeto de Pesquisa, CNPq, julho.
- Castro, Marta L.S.; Werle, Flávia Obino Corrêa. 2005. "Projeto político-pedagógico como instrumento de autonomia nas redes municipais de ensino público". *Perspectivas* - Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC. Florianópolis, v. 23, nº 1, pp. 191-221.
- IBAM - <http://www.ibam.org.br/publique/media/ESP020P.pdf> [Acessado em 10 de junho de 2006].
- IBGE - <http://www1.ibge.gov.br/cidadesat> [Acessado em 5 de maio de 2006].
- O' Day, J.A. 2002. "Complexity, accountability, and school improvement". *Harvard Educational Review*. Cambridge, Massachusetts, v. 762, nº 3, pp. 293-329, Fall.