

Autor: Indira Alves França

Orientador: Alicia Bonamino

Título obtido: Mestrado

Título da tese ou dissertação: Gestão Educacional em Tocantins

Data de finalização: junho de 2007

Data de ingresso no curso: março de 2005

Resumo sucinto:

Esta dissertação analisa a experiência da gestão educacional em Tocantins, no período de 2000 a 2006, com o objetivo de identificar suas principais características e verificar possíveis impactos nos indicadores educacionais do estado. Ao longo do período analisado, a Secretaria de Educação e Cultura de Tocantins teve seu trabalho orientado por um processo de planejamento estratégico e esteve comprometida com a qualificação profissional e com a melhoria dos seus indicadores educacionais. Entre os programas e ações implantados, destacam-se: o Planejamento Estratégico da Secretaria (Pes), o programa Escola Compartilhada de Gestão Comunitária, a Formação Continuada de Gestores Escolares (Progestão), a Formação Continuada de Professores, o programa Evasão Escolar Nota Zero e o processo de seleção de diretores de unidade escolar. A gestão educacional de Tocantins é analisada a partir da revisão da literatura sobre o tema, do estudo de documentos oficiais, de entrevistas com membros da equipe gestora da secretaria e da análise da evolução dos principais indicadores educacionais do estado, a saber: acesso, fluxo (aprovação, reprovação e abandono) e desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio. A análise dos dados mostra que houve melhora no acesso, no fluxo escolar e no desempenho dos alunos tocantinenses.

- Resumo estendido:

A reforma do Estado e novos desafios para a gestão educacional

O Brasil viveu um período no qual havia uma centralização não só dos poderes administrativos, como também dos recursos financeiros e das políticas sociais. E foi nessa época que se consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social. No entanto, no início dos anos 80, o país passou a viver um período de redemocratização e suas bases federativas

foram recuperadas gradualmente. A população passou a reivindicar, no âmbito educacional, o aumento da democratização do acesso e da permanência dos alunos nas escolas, assim como a autonomia financeira, pedagógica e administrativa das mesmas.

Na seqüência e no âmbito acadêmico, pesquisas sobre escolas eficazes apontaram a importância da valorização da dimensão gerencial na administração da educação. Alguns elementos dessa dimensão foram incorporados pelo governo federal nos anos 90 e aparecem nas diretrizes e leis instituídas no período: o princípio da gestão democrática, o fortalecimento e modernização da gestão escolar, a avaliação do sistema educacional, a valorização dos profissionais da educação.

Nesse contexto, ocorreram importantes mudanças no âmbito da legislação. A CF/88 estabeleceu a descentralização e o Regime de Colaboração entre os três entes federativos como princípios para a organização dos seus sistemas de ensino. A LDB 9394/96 definiu as prioridades educacionais das três esferas governamentais. Uma emenda constitucional, a EC 14/96, deu origem à criação do Fundef, que, apesar de apresentar algumas limitações, alavancou a efetivação do regime de colaboração, a ampliação da oferta de vagas no Ensino Fundamental e a formação continuada dos professores.

No sentido de fortalecer a gestão democrática prevista em lei, foram instituídos (ou reformulados, em alguns casos) mecanismos de participação no nível dos sistemas (planos e conselhos de educação nacional, estaduais e municipais) e no nível dos estabelecimentos de ensino (os conselhos escolares, a autonomia financeira das unidades de ensino e o provimento ao cargo de diretores).

Essas mudanças fizeram com que Estados e Municípios gerissem novos recursos e assumissem novas responsabilidades, o que levou os gestores educacionais a lidar crescentemente com questões relacionadas à descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação. Diante desse contexto, novos desafios foram colocados para as secretarias de educação, seja no nível estadual, seja no nível municipal, tais como: lidar com a complexidade da relação entre os três entes federativos, democratizar a participação e melhorar a qualidade da educação.

A exigência de democratização do ensino fez emergir um debate sobre a necessidade de se oferecer uma educação de qualidade e com equidade para todos. E, nesse sentido, houve avanços no país. Os principais indicadores educacionais relacionados à

qualidade da educação – acesso, fluxo e desempenho – modificaram-se. O acesso ao ensino fundamental aumentou significativamente nas últimas décadas. O fluxo e o desempenho escolar, no entanto, registram apenas algumas melhoras. Além disso, há baixos graus de equidade na escola de ensino fundamental: alunos negros e/ou de nível socioeconômico mais baixo têm médias de desempenho inferiores às de alunos brancos e/ou de nível socioeconômico mais elevado.

Em paralelo a essas exigências, ganhou força a concepção de que a formação continuada é indispensável para a prática docente. A ampliação dos programas de formação continuada foi defendida pelos educadores, por estudiosos e pelo próprio governo; no entanto, as concepções de cada grupo sobre o tema são controversas.

Do ponto de vista gerencial, os impactos gerados pelos processos de descentralização de responsabilidades dos sistemas educacionais sobre a organização das secretarias de educação e das escolas públicas passaram a demandar esforços no sentido da formação de uma nova cultura institucional e de novas competências de gestão.

Assim, no atual momento da educação brasileira, há necessidade de se aprofundar cada vez mais os estudos na área de gestão. Cabe ao gestor educacional um papel de extrema importância na condução e na realização de políticas educacionais que atendam às demandas de uma educação democrática e, necessariamente, de qualidade. Pois, o país avançou bastante na oferta quantitativa do ensino, principalmente o obrigatório, porém, se faz necessário um avanço qualitativo ainda maior. A melhoria da qualidade da gestão é condição fundamental para que isso ocorra.

Levando em consideração o contexto educacional apresentado, faço uma análise do trabalho realizado pela Secretaria de Educação do Estado do Tocantins, no período de 2000 a 2005. E busco estabelecer relações entre as principais mudanças ocorridas na gestão educacional brasileira, os programas e ações desenvolvidos pela Seduc-To no período e os resultados que o estado apresenta nos três indicadores de qualidade de ensino focalizados nesta dissertação, a saber: acesso, fluxo e desempenho escolar.

A experiência de gestão educacional no estado de Tocantins (2000-2005)

O estado do Tocantins é o mais novo da federação, foi criado em 1988, com promulgação da Constituição Federal. A reivindicação pela autonomia do estado, no

entanto, era antiga e as divergências entre o norte e sul do antigo estado de Goiás ocorriam desde o final do século XVII, quando missionários religiosos fundaram uma missão no norte do estado.

Tocantins está localizado no centro geodésico do Brasil e pertence à região norte. Seu IDH-M cresceu bastante na década seguinte à criação do estado, mas ainda é baixo, comparado ao dos demais estados brasileiros. Sua economia é baseada na agricultura, tendo a soja como principal produto de exportação. O estado tem boas condições de expansão de suas atividades, pois possui grandes extensões de terras cultiváveis.

A economia e os índices educacionais melhoraram depois da criação do estado. A gestão educacional anterior a que analiso nessa dissertação (2000-2005) era favorável à descentralização e implantou dois importantes programas de gestão, como o PDE e Escolas Comunitárias de Gestão Compartilhada. Assim, quando assumiu a gestão, Maria Auxiliadora Seabra Rezende (Dorinha) teve a vantagem de encontrar esses programas em andamento e também de conhecer a secretaria, já que havia participado como técnica no governo anterior.

No período de 2000-2005, a Seduc-TO implantou vários programas com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino oferecido no estado. Destaquei cinco deles, a saber: o PES (i), que ajudou a secretaria a definir seus principais objetivos e a estruturar seu trabalho; o programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada (ii), que foi iniciado na gestão anterior, teve continuidade na atual e efetivou a descentralização financeira, administrativa e pedagógica da educação no estado; o Progestão (iii), que foi destinado a todos os profissionais que trabalham na escola e teve como objetivo proporcionar a eles conhecimentos sobre gestão escolar; o programa Formação Continuada de Professores (iv), que em parceria com a Cesgranrio, promoveu a capacitação em serviço dos professores de Matemática e Língua Portuguesa da rede estadual; o programa Evasão Escolar Nota Zero (v), que conseguiu ótimos resultados e reduziu o índice de abandono no estado; por fim, o processo de seleção de diretores de unidade escolar através do mérito (vi), que buscou proporcionar às escolas diretores com maior capacidade para lidar com os atuais desafios da gestão e extinguiu o clientelismo político que ainda existia no estado, onde os diretores eram nomeados por autoridade política.

Assim, considero que Tocantins fez avanços significativos ao longo da atual gestão. Através dos programas que foram realizados, definiu seus objetivos, traçou metas, escolheu e pôs em ação diferentes estratégias para realizá-los, proporcionou formação inicial e continuada aos professores e demais servidores, implantou sistemas de avaliação, reduziu as taxas de abandono dos estudantes e modificou a forma de provimento ao cargo de diretor escolar. A experiência apresentou fatores bastante importantes para uma gestão de qualidade, tais como: comprometimento político do dirigente, busca por parcerias, valorização dos profissionais da educação, fortalecimento da gestão escolar e gestão democrática.

É esperado que tais mudanças venham acompanhadas da melhoria dos resultados relacionados a atividades-fim da educação. No próximo capítulo analiso, portanto, os resultados obtidos pela Seduc-TO nos principais indicadores educacionais.

Evolução dos principais indicadores educacionais em Tocantins, de 2000 a 2005.

Os principais indicadores educacionais analisados neste trabalho (acesso, fluxo e desempenho) apresentaram mudanças significativas no período de 2000 a 2005 no estado de Tocantins.

O acesso ao Ensino Fundamental aumentou bastante na última década e, em Tocantins, a frequência à escola dos alunos na faixa etária de 7 a 14 anos chegou a 97,0% em 2005, praticamente se igualando à taxa nacional. Na faixa etária de 15 a 17 anos, a frequência à escola também cresceu, chegando a 83% em 2005. Existe, portanto, uma diferença entre o crescimento do acesso nas duas faixas etárias que está relacionada, principalmente, à criação do Fundef em meados dos anos 90, que favoreceu a ampliação de oferta de vagas no Ensino Fundamental.

Em Tocantins, dos três indicadores estudados, o fluxo é o que apresentou os maiores avanços. No período de 1999 a 2004, a taxa de aprovação aumentou, passando de 70,4% para 84,1% no Ensino Fundamental, enquanto que, no Brasil, no mesmo período, essa mesma taxa se manteve em torno de 78%. A taxa de reprovação teve um pequeno aumento (de 8,5% para 10%), o que pode estar relacionada à ampliação do acesso à escola e à diminuição da evasão. Soma-se a isto, a significativa diminuição da taxa de abandono, que

passou de 21,1% para 5,9%. Dos estados com IDH-M semelhante, Tocantins foi o que mais aumentou a taxa de aprovação e o que mais reduziu a de abandono.

No Ensino Médio, a evolução dessas taxas acompanhou a tendência do Ensino Fundamental, no sentido do aumento da aprovação e da diminuição do abandono. Porém, as taxas de reprovação e abandono nesse nível de ensino são ainda bem maiores que as do Ensino Fundamental.

Em relação à evolução do desempenho nos resultados do Saeb, no período de 1999 e 2005, o saldo de Tocantins é positivo. Ao longo do período, os estudantes tocaninenses melhoraram seu desempenho tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática na 4ª série do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio. Na 8ª série, houve uma queda nos resultados, que pode ser explicada, pelo menos em parte, pela redução das taxas de abandono.

Em relação ao índice de desenvolvimento da educação básica – Ideb, Tocantins apresentou o melhor resultado entre os estados com IDH-M baixo (3,3), ficando com índice bem próximo ao nacional (3,4).

Os avanços nos resultados relativos ao fluxo e desempenho em Tocantins podem ser associados aos programas implantados pela Seduc-To, que focou seus esforços na melhoria dos seus indicadores educacionais e acionou uma série de estratégias para atingir suas metas. O programa Evasão Escolar Nota Zero, em especial, tem relação mais direta com a melhoria do fluxo escolar; assim como mudanças relativas ao desempenho escolar dos alunos são mais afetadas pelos programas de formação inicial e continuada de professores.

Considerações Finais

As reivindicações democráticas da década de 80 provocaram mudanças na administração brasileira que influenciaram a gestão educacional. Essas mudanças se refletiram no âmbito da legislação, com a promulgação da CF/88, a LDB e a EC 14/96. A democratização do ensino foi sendo efetivada através de conquistas como: a descentralização dos recursos, a autonomia das escolas, a ampliação da oferta de ensino, da exigência de formação inicial e continuada para os professores e as mudanças na forma de provimento ao cargo de diretor.

Dentre as atuais experiências de gestão educacional, o caso de Tocantins se destaca por estar sintonizado com essas principais mudanças e ter como foco o aluno. Entre os anos de 2000 e 2005 vários foram os projetos e ações implantados pela Seduc - TO para melhorar a qualidade do ensino. Entre eles destacamos: o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), o programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada, a Formação Continuada de Gestores Escolares (Progestão), a Formação Continuada de Professores, o programa Evasão Escolar Nota Zero e o processo de seleção de diretores de unidade escolar.

O PES possibilitou a Seduc - TO estabelecer seus objetivos e prioridades. O programa Escola comunitária de gestão compartilhada fez uso da descentralização administrativa para favorecer a autonomia da escola e a participação da comunidade. O Progestão propiciou aos profissionais da educação uma maior clareza em relação ao objetivo da rede estadual de ensino. O programa de formação continuada de professores promoveu a valorização do magistério e a melhoria da qualidade do ensino oferecido nas escolas. O programa Evasão escolar nota zero produziu uma significativa redução dos índices de evasão.

O resultado desse trabalho pode ser percebido na melhoria dos índices educacionais do estado. Em 2005, 97% das pessoas de 07 a 14 anos do estado freqüentavam a escola, o que indica uma ampliação do acesso ao ensino fundamental. O fluxo escolar melhorou, através do aumento de 16% da aprovação e da diminuição de 65% da evasão no ensino fundamental, entre os anos de 1999 e 2004. Por fim, os alunos de 4ª série do estado também apresentaram uma melhora de desempenho nas provas do Saeb, no período de 1999 a 2005. Em língua portuguesa tiveram um ganho de 11,5 pontos, ficando com a 5ª melhor colocação do Brasil ao longo dos anos analisados. E, em matemática, o resultado também foi positivo, com um aumento de 2,4 pontos se considerarmos o período de 1999-2005 e de 9,8 pontos, se considerarmos o período 2001-2005.

Desta experiência podemos tirar várias lições importantes para a orientação das políticas públicas, dentre elas: a importância da clareza dos objetivos educacionais por parte de todos os profissionais da educação, a focalização nos aspectos pedagógicos do ensino, a descentralização dos recursos, o envolvimento da comunidade na educação, a valorização dos docentes e a busca constante da melhoria dos resultados educacionais.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques. O Planejamento Estratégico e a Reforma Educacional do Acre. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, em convênio com a Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 145 f, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, nº40, 1999.

BASTOS, João Batista. Gestão Democrática. Rio de Janeiro: DP& A: SEPE, 1999.

BONAMINO, Alicia. Características que melhoram o desempenho dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental: evidências a partir dos dados do SAEB 2001.

BONAMINO, Alicia e outros. Avaliação de Políticas Educacionais. In: Caderno de Texto, v.3, Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME, MEC/SEB, Brasília, MEC, 2006.

_____ e outros. Características que melhoram o desempenho dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental: evidências a partir dos dados do SAEB 2001. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica: 2005.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 14, de 13 de setembro de 1996.

BRASIL. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL, Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

FRANCO, Creso e BONAMINO, Alicia. A pesquisa sobre característica das escolas eficazes no Brasil: breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto.

Educação on line (2005). Revista da Pós-Graduação em Educação. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/>

FRANCO, Creso, ALBERNAZ, A.; COIMBRA, C.; ORTIGÃO, M.; MANDARINO, M. Os Resultados do SAEB em Perspectiva Longitudinal. Rio de Janeiro, Puc - Rio, 2002a.

_____, ALBERNAZ, A. e FERREIRA, F. Qualidade e Equidade na Educação Fundamental Brasileira. Maio, 2002b.

FREITAS, Kátia Siqueira de & PILLAS, Sônia Bruggemann. Gestão Democrática da Educação. In: Caderno de Texto, v.3, Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME, MEC/SEB, Brasília, MEC, 2006.

ITURRE, Rubén C. O efeito da “Oportunidade de aprender” sobre o sucesso em matemática na educação básica Argentina. Revista Eletrônica de Investigação Educativa, vol. 3, n. 2, 2001.

MEC. Avaliação do PES – Planejamento Estratégico – do Programa Fundescola. Brasília, 2005.

ORTIGÃO, Isabel. Currículo de Matemática e Desigualdades Educacionais. Tese (Doutorado) Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica, 2005.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.