

Perfil do Secretário Municipal de Educação da Região Sul

Marta Luz Sisson de Castro*
Magda Vianna de Souza**

Title: *Profile of the municipal superintendent of schools in the Southern Region*

Resumo

Este artigo apresenta os resultados de levantamento realizado em 1994 com Secretários Municipais de Educação (SME) da Região Sul. O cargo de SME é exercido por uma pessoa do sexo feminino com idade média de 41.18 anos e com larga experiência profissional. A maioria possui curso superior (82.5%), e um terço deste total possui curso de Pós-Graduação em nível de especialização. São educadores experientes, recebem um salário baixo, pois (87.8%) recebem até dez salários mínimos. Suas necessidades de desenvolvimento profissional estão relacionadas ao desenvolvimento da proposta político-pedagógica e conhecimento em administração da educação. Pode-se dizer que a rede administra-

11

* PUCRS. E-mail: msson@puers.br

** PUCRS. E-mail: magdavs@conex.com.br

da é pequena e que a maioria dos municípios tem população inferior a 10 mil habitantes. Os recursos aplicados em educação atendem ao estabelecido na legislação e, na maioria dos casos, excede este limite. A rede municipal estudada é pequena, e sua administração pode ser comparada a de uma escola de tamanho médio.

Palavras-chave: Secretário Municipal de Educação, educação municipal, ensino fundamental, perfil socioeducacional.

Abstract

This article presents the results of a survey made in 1994 with municipal superintendents of schools in the Southern Region of the state of Rio Grande do Sul. The superintendents of the Southern Region are women with an average age of 41,18 years and large professional experience. The majority of them hold a higher education degree (82,5%) and one third of the total have made graduate studies at the level of specialization. Their needs in terms of professional development are related to the development of the political-pedagogical proposal and to acquisition of knowledge in education administration. The networks of municipal schools can be considered small, as the majority of the municipalities have a population of less than 10,000 inhabitants. The resources applied in education correspond to the legal requirements, and the majority of the municipalities exceed the legal limit. The municipal school network is small and its administration can be compared to the administration of a medium size school.

12

Key words: Municipal superintendents of Schools, Municipal education, Elementary Education, Socio-educational Profile.

A relevância e o papel do secretário municipal de Educação vêm crescendo com o processo de municipalização do ensino básico. A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu que os municípios, de forma

cooperativa com o Estado e a União, deverão manter programas de educação pré-escolar e ensino fundamental. Com esta definição aumenta o papel dos municípios no oferecimento de serviços educacionais e na garantia de sua qualidade. Os Secretários Municipais de Educação (SMEs) são as pessoas responsáveis pela política e implementação da educação em nível municipal. Este estudo visa caracterizar o SME do ponto de vista socioeducacional e refletir sobre suas possibilidades de liderança e transformação da realidade educacional municipal a partir de seu repertório pessoal e profissional.

A caracterização dos SME dos três estados da Região Sul foi realizada de forma comparativa a partir do exame do perfil do secretário e da identificação das principais características da rede educacional que cabe a ele administrar.

As bases para o trabalho foram obtidas através de pesquisa realizada com apoio da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) no Rio Grande do Sul, que se encarregou de distribuir os instrumentos de pesquisa, e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) no Paraná e em Santa Catarina.

A pesquisa foi realizada em 1994. Foram respondidos 411 instrumentos sendo 131 do Paraná, 173 do Rio Grande do Sul e 107 de Santa Catarina, representando 38,8% do total de municípios da região na época da investigação. O número mais significativo de respostas foi de Santa Catarina, com um percentual de 41,1%, seguido do Rio Grande do Sul, com 39,6%, e do Paraná retornaram 35,3% de questionários. De uma maneira global, o índice de respondentes está acima da média nacional, pois, em levantamento realizado pela UNDIME (Waiselfisz e Palhano Silva, 2000), 35,2% dos dirigentes municipais de educação enviaram suas respostas.

13

Quem é o SME da região sul?

Os dados evidenciam que o SME da Região Sul é uma mulher; em 74,9% dos municípios estudados, o cargo era exercido por profissionais do sexo feminino (Figura 1).



Figura 1. SMEs da região sul segundo o sexo. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Em nível nacional, as informações da UNIDIME (Waiselfisz e Palhano Silva, 2000) indicam que 68,4 dos SME são do sexo feminino.

Realizando uma análise por estado (Tabela 1), constata-se que, em Santa Catarina, há uma maior participação de profissionais do sexo masculino, atingindo 31,8%, enquanto que, no Paraná, verificou-se o mais alto índice de predomínio feminino, com 77,99%. As diferenças constatadas entre os três estados em relação à predominância maior de SMEs do sexo masculino e mais jovens no Estado de Santa Catarina podem refletir um desenvolvimento educacional mais recente neste Estado. Apesar de esse car-

14

Tabela 1. Distribuição dos SMEs segundo o sexo por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

SEXO/ Estado	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Feminino	102	77,9	133	76,9	73	68,2	308	74,9
Masculino	29	21,1	40	23,1	34	31,8	103	25,1
TOTAL	131		173		107		411	

go ser de natureza política o predomínio feminino reflete os baixos status, prestígio e remuneração da área educacional. Comparando com pesquisa realizada anteriormente, constatou-se que os resultados são similares, mas já indicam um crescimento da participação feminina (Castro *et al.*, 1997).

Elementos da fase qualitativa¹ deste estudo realizado no Rio Grande do Sul indicaram uma relação entre o gênero do SME e a população do município. Foram feitas entrevistas em 22 municípios, e somente em seis municípios foram encontrados SMEs do sexo masculino. Todos eles atuavam em municípios com mais de 50 mil habitantes. O porte e o tamanho do município parecem estar associados à presença de SME do sexo masculino; em localidades maiores, talvez o poder político, a remuneração e o status associados ao cargo sejam mais recompensadores.

Os secretários municipais de Educação da Região Sul apresentam média de 41,18 anos. A partir dos dados analisados (Tabela 2), pode-se concluir que talvez exista uma preferência por pessoas com mais idade e experiência para o cargo de SME no estado do Rio Grande do Sul, enquanto que em Santa Catarina há o predomínio de SMEs mais jovens. Este resultado pode estar associado à idade e desenvolvimento do sistema educacional nos estados estudados de uma forma geral.

Estudos realizados (Castro *et al.*, 1997) no Rio Gran-

Tabela 2. Distribuição da idade do SMEs por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

<i>Estado/</i>	<i>PR</i>		<i>RS</i>		<i>SC</i>		<i>Total</i>	
Idade	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Até 35 anos	56	42,7	57	32,9	55	51,4	168	40,9
36 a 45 anos	60	45,8	87	50,3	43	40,2	190	46,3
46 e mais anos	15	11,5	29	16,8	9	8,4	53	12,9
TOTAL	131		173		107		411	

¹ O subprojeto “Liderança e Perfil Socioeducacional do Secretário Municipal de Educação do Estado do Rio Grande do Sul” faz parte do projeto integrado “Gestão da Escola Básica” financiado pela FAPERGS e pelo FINEP no período de 1997 a 1999, e foi coordenado e realizado pelas autoras deste texto. Na fase qualitativa do estudo, foram realizadas visitas e entrevistas com vinte e dois SMEs selecionados pelos critérios de ano de fundação do município e tamanho da população.

de do Sul indicam que os SMEs têm, em média, 40,6 anos de idade; o levantamento atual confirma uma idade média de 41 anos. A média nacional apresentada em estudo realizado pela UNDIME (Waiselfisz e Palhano Silva, 2000) é ligeiramente mais elevada: 42,9 anos. Esses dados indicam que a maioria dos secretários têm um certo nível de experiência profissional (Tabela 3).

A maioria dos respondentes do Rio Grande do Sul trabalha há mais de 20 anos em educação, correspondendo a 52,0% do total, enquanto que, no Paraná e, principalmente, em Santa Catarina, o percentual de SMEs com mais de 20 anos de experiência é significativamente mais baixo (37,4%). Existe um pequeno grupo que está atuando pela primeira vez na área educacional, e corresponde a 1,2% das respostas. Estes dados confirmam que, de uma forma geral, o SME é profissional experiente na área educacional, tanto no estado do Rio Grande do Sul como nos outros estados da região. O atual levantamento confirma o realizado em 1992, quando a maioria dos respondentes, 54,3%, afirmaram que trabalham há mais de 20 anos em educação.

Além do conhecimento adquirido pela experiência, observa-se que a formação básica da maior parte dos SMEs é de terceiro grau (82,5%); 10,7% possuem apenas o segundo grau, e 6,1%, o curso superior incompleto. Os cursos superiores realizados estão vinculados à educação em 74,5% das respostas apresentadas (Figura 2).

Entre aqueles que declararam ter realizado um cur-

Tabela 3. Distribuição da experiência profissional dos SMEs por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul - 1994.

<i>Experiência</i>	<i>PR</i>		<i>RS</i>		<i>SC</i>		<i>Total</i>	
Profissional/ estado	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
1º vez que atua	-	-	1	0,6	2	1,9	3	1,2
Até 5 anos	4	2,3	3	1,8	3	2,9	10	23,3
de 6 a 10 anos	15	11,5	17	9,8	23	21,5	55	14,3
de 11 a 15 anos	31	23,7	30	20,2	24	22,4	90	21,9
de 16 a 20 anos	24	18,3	27	15,6	15	14,0	66	16,1
mais de 20 anos	57	43,5	90	52,0	40	37,4	187	45,5
TOTAL	131		173		107		411	

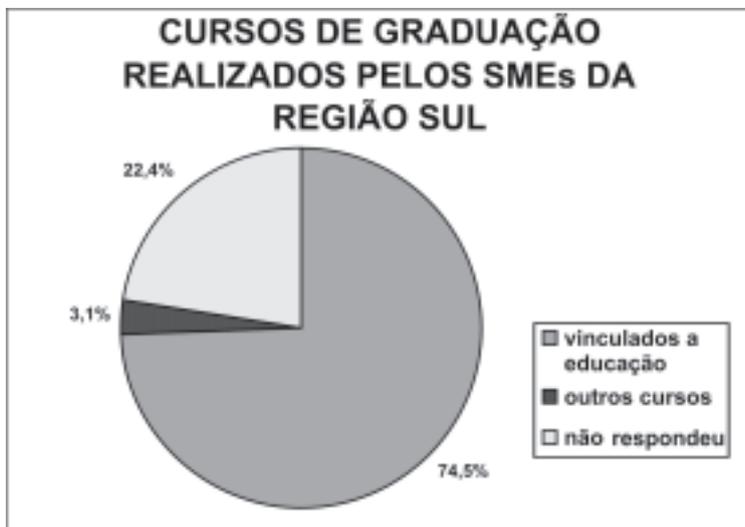


Figura 2. Cursos de graduação realizados pelos SMEs da região sul. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

so de especialização (45%), a quase totalidade fez cursos na área de educação (96,4%). Examinando comparativamente os três estados, verifica-se que em Santa Catarina os SMEs buscam em maior número especialização na área em que atuam – educação.

A maioria dos SMEs possui curso superior; a distribuição conforme a Tabela 4.

O estudo realizado pela UNDIME (Waiselfisz e Palhano

Tabela 4. Distribuição do curso de graduação dos SMEs por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Cursos de Graduação	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Vinculados a educação	96	73,3	133	76,9	77	72,0	306	74,5
Outros cursos	4	3,0	8	4,6	1	0,9	13	3,1
Não respondeu	31	23,7	32	18,5	29	27,1	92	22,4
TOTAL	113		173		107		411	

Tabela 5. Distribuição do curso de especialização dos SMEs por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Cursos de Especialização	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Vinculados a educação	28	93,2	66	95,6	41	100,0	135	96,4
Não vinculados a educação	2	6,7	3	4,3	-	-	5	3,6
TOTAL	30		69		41		140	

Silva, 2000) evidencia que, no Brasil, 80,7% dos dirigentes municipais de educação concluíram o curso superior, enquanto 34,5% têm pós-graduação em nível de especialização; a maioria destes cursos foram realizados na área educacional. Os dados da Região Sul indicam que 82,5% dos SMEs possui educação superior; 10,7% possui apenas educação secundária, e 6,1% possui o curso superior completo. Em relação à pós-graduação, 34,06% dos respondentes possui titulação em nível de especialização; a Tabela 5 apresenta a distribuição de sua vinculação com a área educacional.

Considerando que 87,9% dos SMEs da região Sul ganham até dez salários mínimos, pode-se dizer que os salários dos SME são baixos, o que nos permite afirmar que não se diferenciam dos demais profissionais da educação (Tabela 6). O estado de Santa Catarina é o que apresenta a maior concentração de salários inferiores a dez mínimos (91,2%). O estado do Paraná, mesmo tendo a grande maioria dos profissionais com salários inferiores a dez salários mínimos, apresenta o mais alto índice, entre os estados respondentes, de salários na faixa de mais de 15 salários mínimos - 3,1% dos respondentes neste estado recebem mais que 15 salários. Em pesquisa realizada anteriormente (Castro *et al.*, 1997), também se constatou que a grande maioria dos respondentes tinha salário inferior a dez salários mínimos, comprovando a baixa remuneração dos profissionais da educação, trabalhadores mal remunerados e bastante desvalorizados.

A baixa remuneração pode ser um fator que determine a necessidade dos profissionais entrevistados de exercer, além da função de Secretário Municipal, outra ativi-

Tabela 6. Distribuição do salário recebido pelos SMEs por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Salário	PR		RS		SC		Total	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Até 5 sm	56	43,8	68	41,0	47	45,6	171	43,1
6 a 10 sm	52	40,6	79	47,6	47	45,6	178	44,8
11 a 15 sm	16	12,5	16	9,6	7	6,8	39	9,8
+ de 15 sm	4	3,1	3	1,8	2	1,9	9	2,3
TOTAL*	128		166		103		397	

dade remunerada (Tabela 7). As respostas obtidas indicam que significativo número de SMEs da região Sul buscam complementação de rendimento (35,9%). O exercício de mais de uma atividade parece estar associado à baixa remuneração e ao predomínio de mulheres no exercício do cargo. O número de profissionais que, no Rio Grande do Sul, atuam profissionalmente em outra atividade é superior à média da região, cerca de 40,7%.

Entre as atividades exercidas, destaca-se nos três estados o exercício do magistério de forma paralela à atividade administrativa. Cabe destacar que, no Rio Grande do Sul, um número significativo de SMEs declarou ser professor aposentado (14,5%).

Comparando esses dados com os do levantamento realizado em 1992 (Castro *et al.*, 1997, p. 18), constata-se que a situação não é a mesma, pois a maioria dos respondentes atuava somente no órgão municipal de educação nesta data, indicando uma perda do nível salarial dos trabalhadores em educação num curto período de tempo.

Observando os dados da Tabela 8, constatamos que a maioria dos SMEs dos três estados trabalha em tempo integral, ou seja, 40 horas semanais, no cargo em que atua, sendo o percentual, no Rio Grande do Sul, de 89,6%, em Santa Catarina, de 83,2%, e, no Paraná, de 71,8%, o que nos leva a concluir que estes profissionais têm uma longa jornada de trabalho, pois é significativo, como visto anteriormente, o número de SMEs que, além da função administrativa no município, exerce função de professor.

Examinando a situação funcional dos SMEs (Tabe-

Tabela 7. Distribuição do desempenho de outra atividade profissional dos SMEs por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

OUTRA ATIVIDADE	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Sim	38	29,0	70	40,7	39	36,8	147	35,9
Não	93	71,0	102	59,3	67	63,2	262	64,1
TOTAL*	131		172		106		409	

Tabela 8. Distribuição da carga horária dos SMEs por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Carga Horária	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Até 20 horas	22	16,4	3	1,8	9	8,4	34	8,3
40 horas	94	71,7	155	89,6	92	83,2	338	82,2
Mais de 40 horas	10	7,6	12	6,9	6	5,6	28	6,8
Não respondeu	2	1,5	-	-	2	1,9	4	1,0
TOTAL	131		173		107		411	

la 9), constata-se que praticamente a metade dos ocupantes do cargo são funcionários do Estado cedidos para o município. No Rio Grande do Sul, a maioria dos secretários (52,6%) tem vínculo com a Secretaria Estadual. Essa situação facilita uma ingerência do Estado na educação municipal, na medida em que os modelos e padrões estaduais são transferidos para a prática da administração municipal da educação, conforme discutido por Werle (1993). Tal situação já havia sido constatada, em 1992, quando 68,4% dos respondentes disseram ser cedidos do Estado para o cargo de SME (Castro *et al.*, 1997, p. 20).

20

São concursados pelo município onde atuam apenas 12,4% dos SMEs da Região Sul, dado que coincide com o estudo da UNDIME (Waiselfisz e Palhano Silva, 2000), onde 12,6% dos dirigentes municipais de educação assumiram a função através de concurso. No Rio Grande do Sul, um percentual elevado de SMEs declarou outra situação, onde estão incluídos os nomeados para cargo de confiança (25,5%).

Em relação aos critérios de seleção para o cargo, 70,0% indicaram experiência anterior bem sucedida. Comparando

Tabela 9. Distribuição da situação funcional dos SMEs por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Situação Funcional	PR		RS		SC		Total	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Concursado	23	17,6	16	8,7	13	12,1	51	12,4
Cedido	53	40,5	91	52,6	44	41,1	188	45,7
Contratado	36	27,5	23	13,3	36	33,6	95	23,1
Outros	19	14,5	43	25,0	14	13,1	76	18,5
TOTAL	131		172		107		411	

com estudo realizado no Brasil, a região Sul parece valorizar mais a experiência anterior de seus dirigentes, pois, em nível nacional, 59,9% dos dirigentes afirmaram exercer o cargo pela primeira vez. Os dados da UNDIME indicam que somente 40,1% dos dirigentes declararam já ter exercido função de secretário ou equivalente, sendo que 35,1% como ex-secretários de educação e 5% em outras secretarias municipais.

O critério político-partidário parece ser pouco valorizado na percepção dos SMEs sobre sua seleção para o cargo, considerando que foi indicado por apenas 11,6% dos respondentes na Região Sul. Os dados da UNDIME (Waiselfisz e Palhano Silva, 2000), em pesquisa nacional, mostram que 62,4% dos SMEs são filiados a algum partido político e que exercem a função no governo em que este partido é dominante ou faz parte da coalizão. Os dados referentes ao partido político na fase qualitativa deste estudo indicaram ser mais importante a liderança educacional e social do SME do que seu partido político. Em muitos municípios, a liderança local se articula em coalizões, e a ligação político-partidária é menos importante. Como diz Rezende Pinto (2000, p. 217), “seria uma ingenuidade imperdoável ignorar a marca indelével do coronelismo que permeia boa parte da administração municipal e torna as ligações político-partidárias secundárias”.

A escolha de pessoas para o cargo político de SME (Tabela 10) parece estar marcada pela experiência anterior na área da educação e por critérios de competência. Considerando ser o cargo de secretário uma posição política, pode-se afirmar que as indicações de cunho político-partidário são pouco significativas nos três Estados (11,6%), pre-

Tabela 10. Distribuição dos critérios usados na seleção do SMEs por estado.
 Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

<i>Crítérios</i>	<i>PR</i>		<i>RS</i>		<i>SC</i>		<i>Total</i>	
	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>
Político/ partidário	14	10,9	20	12,2	12	11,4	46	11,6
Técnico	11	8,6	25	15,2	15	14,3	51	12,8
Experiência/ competência	94	73,4	111	67,7	73	69,5	278	70,0
Outro	9	7,1	8	4,9	5	4,8	22	5,5
TOTAL		128		164		105		397

valecendo as indicações fundadas em comprovada experiência técnica na percepção dos respondentes. Talvez as informações nacionais de filiação político-partidária, reflitam melhor a situação dos SMEs na Região Sul.

Fullan (1991), comentando a seleção para o cargo de superintendência das escolas, esclarece que esta é marcada por uma dimensão administrativa, instrucional e política, ou seja, os três critérios de competência, o político, o gerencial e o pedagógico, são importantes. Os dados internacionais comentados por Fullan (1991, p. 192) referem-se basicamente ao contexto americano e canadense e indicam que o cargo de superintendente possui um alto grau de rotatividade que se caracteriza por “conflito e ambigüidade mediada pelas tarefas diárias” (tradução nossa).² Não sabemos até que ponto este dado se aplica no contexto municipal brasileiro, se realmente ocorre uma rotatividade e se os SMEs vivem este clima de conflito comentado por Fullan (1991). Estudo mencionado anteriormente realizado por Castro (1995) indica que, dentro do mesmo partido político que se mantém no poder com novas eleições municipais, ocorre uma mudança nas pessoas e na política educacional do município; num período de dois anos, foi constatada uma mudança de três SMEs. Nos Estados Unidos, a média de ocupação do cargo de SME tem a duração de dois anos e três meses; no Canadá, a situação dos superintendentes é mais estável.

22

² “Conflict and ambiguity mediated by every day tasks” (Fullan, 1991, p. 192).

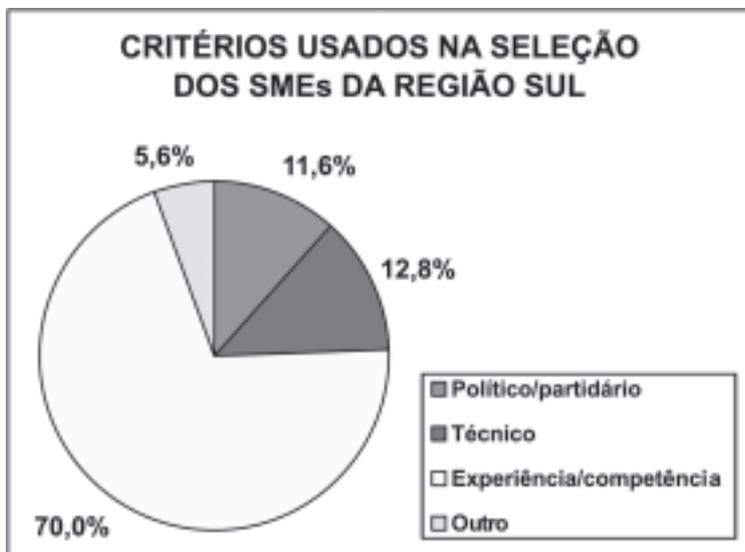


Figura 3. Critérios usados na seleção dos SMEs da região sul. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

A experiência e competência, apontadas como critério que fundamentam a indicação para o cargo (Figura 3), são ratificadas pela formação dos profissionais, analisada anteriormente, pois a grande maioria daqueles que declararam o curso de graduação afirmaram ter formação em cursos vinculados à área de educação (74,5%), sendo os cursos mais realizados os de Pedagogia e Letras. Mas talvez a formação específica na área de Administração da Educação seja um diferencial necessário para uma melhor e mais profissional atuação em nível de administração municipal de educação.

Os SMEs indicaram necessidades que julgam existir tanto para o desenvolvimento profissional próprio, como para uma melhor atuação de seus diretores e professores. Com relação ao desenvolvimento da atividade de secretário municipal de Educação, citaram, em maior número, a necessidade de aprimoramento de conhecimentos para o desenvolvimento de proposta pedagógica. Um número significativo

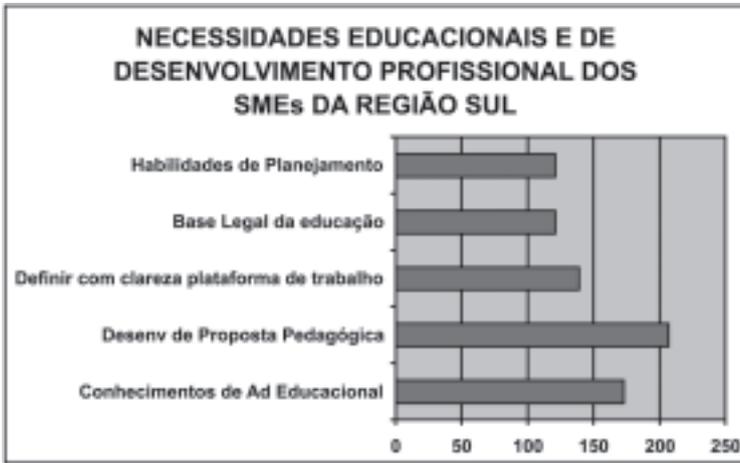


Figura 4. Necessidades educacionais e de desenvolvimento profissional dos SMEs da região sul. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul - 1994³.

mencionou a necessidade de mais conhecimentos de administração educacional, como evidencia a Figura 4.

Na opinião dos SMEs estudados, os diretores das escolas municipais também carecem de aprimoramento específico para um melhor desempenho de suas funções. Reconhecem como a principal necessidade, citada por mais da metade dos entrevistados, o aprimoramento na “habilidade de planejamento”. Um número significativo de respondentes identificou necessidade de estudos na área de “legislação” e de compreensão da “visão da função na escola” na sociedade em que esta está inserida, como explicita a Figura 5.

24

Por último, foram citadas as necessidades educacionais mais prementes entre os professores das redes municipais administradas. Foram identificadas necessidades ligadas ao agir diário em sala de aula, como “trabalhar com

³ Os dados resultam de indicações feitas a partir das três opções mais citadas pelos SMEs.

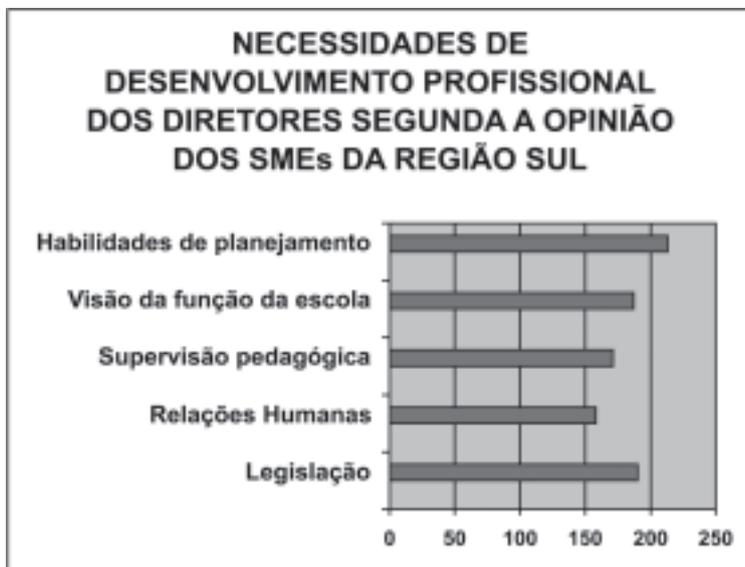


Figura 5. Necessidades de desenvolvimento profissional dos diretores segundo a opinião dos SMEs da região sul. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994⁴.

alunos com problemas de aprendizagem”, mencionada por 262 entrevistados, “novas metodologias de ensino”, também citada por mais da metade dos SMEs, “preparar a proposta pedagógica da escola”, e um número significativo ainda se referiu à “preparação para o ensino específico de cada disciplina” como está apresentado na Figura 6.

Esses resultados são semelhantes aos encontrados no Rio Grande do Sul no estudo anterior (Castro *et al.*, 1997). Em relação às necessidades de desenvolvimento profissional dos diretores de escola, foi observada, no estudo aqui relatado, uma maior ênfase nas habilidades de planejamento. Este item estava em quarto lugar no levantamento anterior e passa para a primeira colocação no levanta-

⁴ Os dados apresentados correspondem apenas às respostas válidas.

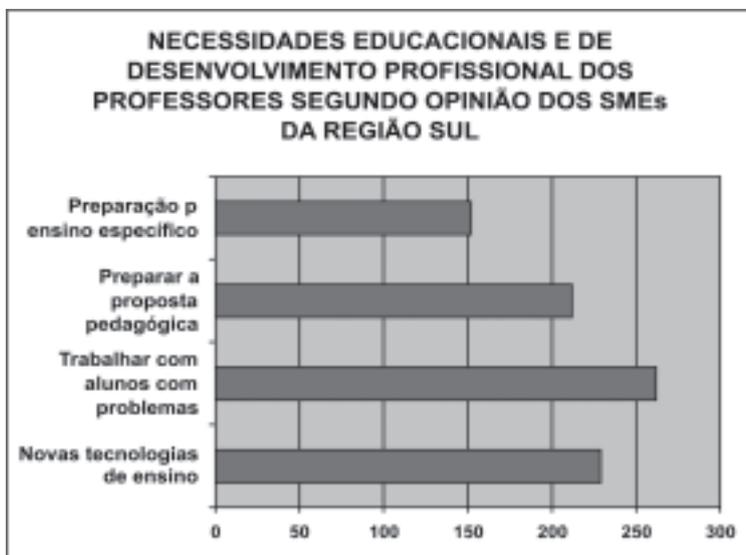


Figura 6. Necessidades educacionais e de desenvolvimento profissional dos professores segundo opinião dos SMEs da região sul. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994⁵.

mento aqui relatado. A legislação continua sendo importante, e a visão da função da escola passa para o terceiro lugar, quando estava em primeiro anteriormente.

A divisão do trabalho no interior da escola parece estar sendo reiterada pela percepção dos SMEs que precisam ser reforçados em sua preparação para o desenvolvimento da proposta pedagógica e em conhecimentos da área de administração educacional.

26

A percepção das necessidades de desenvolvimento profissional dos professores continua sendo de reforçar o seu papel no interior da sala de aula, tratando das necessidades de aprendizagem de alunos com problemas, das questões de ensino específicas e de novas tecnologias.

No estudo anterior (Castro *et al.*, 1997, p. 27), co-

⁵ Os dados apresentados correspondem apenas às respostas válidas.

menta-se este tema: “[...] 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”.

Porém, algumas mudanças podem ser observadas entre os dois estudos realizados, pois pode-se estabelecer alguns relações comuns entre as necessidades de desenvolvimento profissional dos diferentes grupos nos resultados aqui apresentados. Por exemplo, tanto os professores quanto os SMEs devem estar envolvidos com a construção do projeto político-pedagógico. Os diretores de escola devem desenvolver suas habilidades de planejamento e também a supervisão pedagógica. Talvez esta distribuição indique um caminho mais coletivo para a execução da tarefa pedagógica em suas diferentes dimensões. E que tanto os SMEs, os diretores de escola e os professores trabalhem em direção ao objetivo comum da educação.

Caracterização dos municípios administrados

A maior parte dos SMEs que participaram da pesquisa administram a educação em pequenos municípios, isto é, com uma população inferior a 10.000 habitantes. São poucos, apenas 2,7%, os municípios que participaram do estudo com mais de 100 mil habitantes.

É significativo o número de pequenos e novos municípios entre os respondentes, pois a maioria destes municípios foi criada após 1960, sendo que 31,9% se estabeleceram após 1980.

Deve-se destacar que, no Rio Grande do Sul, o percentual de municípios criados após essa data atinge 32,5%. Este fato pode ser um indicador explicativo do tamanho da rede administrada pelos SMEs e das carências observadas no estudo em termos da rede física, do sistema organizacional, a situação dos professores no que toca à sua formação, plano de carreira e salários, pois os recursos disponíveis estão sendo estruturados em um novo sistema administrativo como a organização da Prefeitura e do sistema legislativo em município criado recentemente.

Tabela 11. Distribuição da população municipal por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

População por Estado	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
até 10.000	56	43,8	87	50,9	63	61,2	206	51,4
10 - 20.000	46	35,9	41	24,0	27	26,2	114	28,4
20 - 50.000	16	12,5	28	16,4	6	5,8	50	12,5
50 - 100.000	6	4,7	10	5,8	5	4,9	21	5,2
+ de 100.000	4	3,1	5	2,9	2	1,9	11	2,7
TOTAL	128		171		103		402	

Os dados da região trabalhada (Tabela 11) são semelhantes aos da realidade nacional apresentados em pesquisa do IPEA,⁶ onde os municípios com menos de 20 mil habitantes representam 74,7% do total. No Rio Grande do Sul, os percentuais são ainda mais elevados – 79,8% dos municípios estudados têm menos de 20 mil habitantes.

No tocante à utilização dos recursos municipais aplicados na educação, verifica-se que todos os municípios que tiveram seus secretários pesquisados cumprem a legislação, empregam 25% de seus orçamentos na educação, sendo que a maioria ultrapassa o percentual recomendado pela Constituição.

Examinando a situação em cada estado, observa-se utilização diferenciada dos recursos. No Rio Grande do Sul, de maneira geral, os municípios empregam um percentual menor do orçamento em despesas com educação, pois a maioria (52,9%) emprega o mínimo previsto pela legislação, enquanto que no Paraná 51,8% empregam de 26 a 40% dos recursos municipais no orçamento educacional.

Deve-se salientar que dois municípios, um no Paraná e um no Rio Grande do Sul, destinam mais da metade de suas verbas para a área educacional. Esta disparidade no uso de recursos pode estar relacionada às diferentes necessidades e à situação estrutural do município. Um município criado recentemente exige um maior aporte de recursos para criação e integração de um sistema municipal tanto na dimensão

⁶ Citada em 2/10/2000 – *Folha de S. Paulo*, p. C1.

administrativa, quanto na organização e oferecimento de serviços educacionais. Passada esta fase inicial de reestruturação, talvez a necessidade de recursos não seja tão premente, e a disparidade de gastos diminua.

Caracterização da rede

A rede de ensino municipal pode ser considerada pequena na região Sul, tendo uma média de 1816,3 alunos e de 114,47 professores. Esses dois itens, considerados indicativos do tamanho da rede administrada, são bastante diversos se considerarmos os três estados em estudo. A média de alunos é de 2.156,91 no Paraná, 1.832,67 no Rio Grande do Sul e de apenas 1.384,85 em Santa Catarina, indicando que, neste último estado, o número de alunos é menor que nos demais e mesmo do que a média da Região Sul.

Como já foi mencionado, são grandes as diferenças entre os estados em relação ao número de alunos em escolas municipais. Enquanto a maioria das escolas municipais em Santa Catarina (67,3%) e no Rio Grande do Sul (53,3%) possuem um número inferior a 1 mil alunos, a maior parte dos municípios do Paraná (69,4%) possuem mais de 1 mil alunos. Correlacionando esta informação com o tamanho da população dos municípios, que pouco difere nos três estados, pode-se inferir que a rede municipal de ensino abriga mais alunos no Paraná que nos demais estados da Região. Estes resultados podem ser explicados pelas políti-

Tabela 12. Distribuição do ano de criação do município por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Ano de Criação	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Até 1960	66	51,8	63	37,7	38	36,9	167	42,0
60 – 70	27	21,1	33	19,8	42	40,8	102	25,6
70 – 80	2	1,6	-	-	-	-	2	0,5
80 – 90	26	20,3	42	25,1	10	9,7	78	19,6
+ de 90	7	5,5	29	17,4	13	12,6	49	12,3
TOTAL	128		167		103		398	

Tabela 13. Distribuição percentual de recursos aplicados em educação por estado.
Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

<i>RECURSOS</i>	<i>PR</i>		<i>RS</i>		<i>SC</i>		<i>TOTAL</i>	
Até 25%	51	44,7	90	52,9	14	13,6	155	40,1
26 a 40%	59	51,8	78	45,9	82	79,6	219	56,6
41 a 50%	3	2,6	1	0,6	7	6,8	1	2,8
51% e +	1	0,9	1	0,6	-		2	0,5
TOTAL	114		170		103		389	

cas de descentralização e municipalização da educação implementadas nos diferentes Estados. O Estado do Paraná, no período de 1988-1994, implementou um programa de descentralização, passando de forma definitiva o ensino fundamental para os municípios. Como diz Arretche (2000, p. 3),

[...] este foi o resultado de uma política deliberada implementada pela Secretaria Estadual de Educação no período 1991-94, que transferiu para os municípios que aderissem ao programa a gestão completa do Ensino Fundamental de 1^a a 4^a série, inclusive o pré-escolar, a Educação Especial, o supletivo Fase 1 e o ciclo básico de especialização.

A implementação desta política no estado do Paraná envolveu duas estratégias. Uma delas foi a diminuição progressiva de ofertas de novas vagas no ensino de 1^a a 4^a série. A partir de 1992, a SEE não ofereceu matrículas na primeira série. No ano seguinte, não ofereceu na segunda

Tabela 14. Distribuição do número de alunos em escolas municipais por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

<i>Nº de alunos</i>	<i>PR</i>		<i>RS</i>		<i>SC</i>		<i>Total</i>	
	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>
Até 200	3	2,3	24	13,9	6	5,6	33	8,0
201 a 400	9	6,9	25	14,5	26	24,3	60	14,6
401 a 600	12	9,2	24	13,9	12	11,2	48	11,7
601 a 1000	16	12,2	19	11,0	28	26,2	63	16,4
1001 a 2000	48	36,6	45	26,0	19	17,8	112	27,3
+ de 2001	43	32,8	36	20,8	16	15,0	95	23,1
TOTAL	131		173		107		411	

Tabela 15. Distribuição do nº de professores municipais por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994

Nº DE PROFESSORES	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
ATÉ 19	5	4,0	21	12,7	34	33,3	60	15,3
20 A 49	38	30,6	46	27,7	33	32,4	117	29,8
50 A 99	42	33,9	34	20,5	22	21,6	98	25,0
100 A 499	37	34,3	60	36,1	11	10,8	108	27,6
+ DE 500	2	1,6	5	3,0	2	2,0	9	2,3
TOTAL	124		166		102		392	

série e assim por diante. A segunda estratégia utilizada foi um termo de parceria com os municípios que aderissem ao programa. Esta parceria garantia assistência financeira aos municípios, além de assistência técnica e orientação técnico-pedagógica.

No Rio Grande do Sul, o processo de descentralização não foi tão claramente definido como no Paraná; foram adotadas formas de colaboração entre o estado e o município (Arretche, 2000, p. 141) que se definiram a partir da situação em cada localidade. O processo em Santa Catarina parece ter sido semelhante, mas não obtivemos análises mais detalhadas do processo da municipalização neste estado.

Outro indicador do tamanho da rede é o número de professores municipais. Cerca de dois terços dos municípios têm em seus quadros municipais menos de 100 professores, e apenas 2,4% dos municípios contam com mais de 500 professores, tornando, assim, a administração do sistema municipal semelhante à de uma escola (Tabela 15).

Estabelecendo a relação professor/aluno na rede municipal de ensino, verifica-se que a situação é distinta nos três estados (Figura 7). Enquanto que para a região a média é de 17,94 alunos por professor, no Paraná é de 19,53, no Rio Grande do Sul, de 12,26, e em Santa Catarina há um professor para cada 25,34 alunos, número significativamente superior a média dos outros dois estados e da Região Sul.

Um terceiro indicativo do tamanho da rede é o nú-

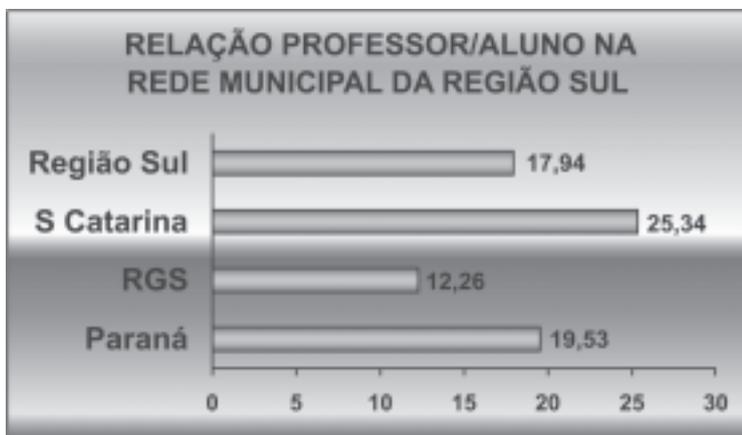


Figura 7. Relação professor/aluno na rede municipal da região sul. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

mero de escolas mantidas pelo município. A maioria dos municípios administra menos de 20 escolas. Deve-se chamar atenção também para o número de municípios que têm mais de 50 escolas (11,1%).

Verificando-se a relação escola/número de alunos, observa-se que ela é distinta nos três estados. A média para a região é de 85,8 alunos por escola, sendo que no Paraná esta

Tabela 16. Distribuição do número de escolas municipais por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Nº de Escolas Municipais	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Até 10	44	35,5	43	25,7	21	21,2	108	27,7
11 – 20	25	20,2	48	28,7	36	36,4	109	27,9
21 – 30	18	14,5	27	16,2	14	14,1	59	15,1
31 – 40	13	10,5	18	10,8	10	10,1	41	10,5
41 – 50	12	9,7	11	6,6	7	7,1	30	7,7
51 – 100	11	8,9	15	9,0	9	9,1	35	9,0
+ de 100	1	0,8	5	3,0	2	2,0	8	2,1
TOTAL	124		167		99		390	

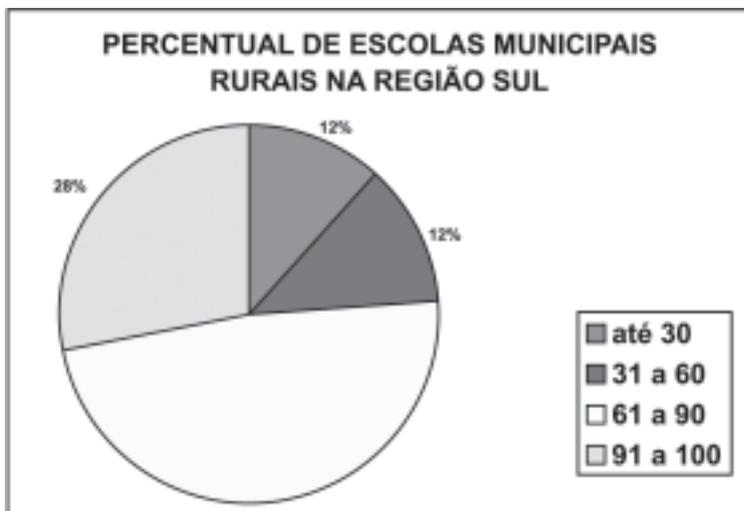


Figura 8. Percentual de escolas municipais rurais na região sul. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

média atinge 114,83 alunos, no Rio Grande do Sul, 74,72, enquanto que Santa Catarina apresenta uma média menor – 68,70 alunos por escola, o que ratifica o anteriormente afirmado: a rede de ensino municipal catarinense tem menores proporções que as do Paraná e Rio Grande do Sul.

Em toda a região Sul, a rede municipal de ensino é majoritariamente constituída de escolas rurais. Paraná é o estado que apresenta o menor número de escolas rurais, enquanto que, no Rio Grande do Sul, alguns municípios, cerca de 20% dos estudados, têm a totalidade de suas escolas situadas na área rural. Estes dados confirmam os diferentes processos de municipalização nos estados estudados e explicam o maior número de escolas consolidadas no Paraná. A situação no Rio Grande do Sul está se modificando com a nucleação do ensino fundamental. O maior número de escolas rurais pode, também, ser explicado pelo número de novos municípios criados neste Estado.

Uma análise comparativa entre o número médio

Tabela 17. Distribuição percentual de escolas rurais por município. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

<i>Escolas Rurais</i>	<i>PR</i>		<i>RS</i>		<i>SC</i>		<i>TOTAL</i>	
	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>	<i>Abs</i>	<i>%</i>
até 10%	7	6,5	5	3,3	4	4,3	16	4,5
11 a 20%	7	6,5	6	4,0	2	2,2	15	4,3
21 a 30%	4	3,7	5	3,3	1	1,1	10	2,8
31 a 40%	5	4,6	2	1,3	2	2,2	9	2,6
41 a 50%	13	12,0	6	4,0	7	7,5	26	7,6
51 a 60%	3	2,0	2	1,3	3	3,2	8	2,3
61 a 70%	9	8,3	13	8,6	8	8,6	30	8,5
71 a 80%	24	22,2	16	10,6	18	19,4	58	16,5
81 a 90%	19	17,6	36	23,8	26	28,0	81	23,0
91 a 99%	16	14,8	30	19,9	18	19,4	64	18,2
100%	1	0,9	30	19,9	4	4,3	35	9,9
TOTAL	108		151		93		350	

Tabela 18. Número médio de escolas municipais segundo as séries de ensino por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

<i>Nº médio de Escolas Municipais</i>	<i>PR</i>	<i>RS</i>	<i>SC</i>	<i>TOTAL</i>
1ª a 4ª s.	21,59	19,04	21,60	20,51
1ª a 8ª s	2,79	2,91	3,38	2,98
1ª a 4ª s c/ jardim	5,96	4,51	8,54	6,46
1ª a 8ª s c/ jardim	4,17	3,39	5,67	3,95
5ª a 8ª s	2,52	2,42	1,79	2,28
1ª a 5ª s	3,00	10,46	8,29	10,04

34

de escolas por série nos três estados e o total da Região Sul indica diferenças significativas. Em todos os estados, as escolas municipais oferecem preferencialmente ensino de 1ª a 4ª série. Os municípios do Rio Grande do Sul e Santa Catarina têm um número significativo de escolas com ensino de 1ª a 5ª série.

Examinando os elementos referentes ao número de alunos em escolas estaduais de forma comparativa com o dos alunos de escolas municipais pode-se afirmar que a rede estadual abriga um número bem maior de alunos e em escolas maiores em todos os três estados.

Se compararmos esses dados de cada estado com

Tabela 19. Distribuição do número de alunos em escolas estaduais por estado.
 Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994

Estado / Nº de alunos	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
até 200	2	1,5	7	4,0	1	0,9	10	2,4
De 201 a 400	6	4,6	21	12,1	10	9,3	37	9,0
De 401 a 600	10	7,6	29	16,8	17	15,9	56	13,6
De 601 a 1000	31	23,7	26	15,0	22	20,6	79	19,2
De 1001 a 2000	29	22,1	28	16,2	27	25,2	84	20,4
+ de 2000	37	28,2	51	29,5	26	24,3	114	27,7
S/resposta	16	12,2	11	6,4	4	3,7	31	7,5
TOTAL	131		173		107		411	

os do total da região Sul, poderemos observar diferenças já apontadas anteriormente. No Paraná e em Santa Catarina, as escolas atendem a um maior número de alunos na rede estadual.

Os dados fornecidos pelos SMEs em relação às escolas particulares em seus municípios foram bastante incompletos. A maioria dos entrevistados não forneceu informações referentes ao ensino particular, o que pode ser considerado um indicador da falta de ingerência do município no sistema de ensino privado, pois até informações simples como o tamanho das escolas não são de conhecimento dos SMEs. Esta situação indica ausência de integração no município, na maioria das localidades pesquisadas, entre as três redes de ensino – municipal, estadual e privada – como firma a nova LDB em seu artigo 11⁷.

Durante a fase qualitativa⁸ deste estudo, encontramos em um município uma integração muito relevante entre

⁷ “Art. 11º. Os Municípios incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...]” Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

⁸ O subprojeto “Liderança e Perfil Socioeducacional do Secretário Municipal de Educação do Estado do Rio Grande do Sul” faz parte do projeto integrado “Gestão da Escola Básica” financiado pela FAPERGS e pelo FINEP no período de 1997 a 1999, e foi coordenado e realizado pelas autoras deste texto. Na fase qualitativa do estudo, foram realizadas visitas e entrevistas com vinte e dois SMEs selecionados pelos critérios de ano de fundação do município e tamanho da população.

Tabela 20. Distribuição do número de alunos em escolas particulares por estado. Fonte: Levantamento de dados em 411 municípios da Região Sul – 1994.

Estado / Nº de alunos	PR		RS		SC		TOTAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
até 200	23	17,6	27	15,6	26	24,3	76	18,5
De 201 a 400	7	5,3	15	8,7	7	6,5	29	7,1
De 401 a 600	5	3,8	11	6,4	4	3,7	20	4,9
De 601 a 1000	7	5,3	13	7,5	6	5,6	26	6,3
De 1001 a 2000	4	3,1	9	5,2	-	-	13	3,2
+ de 2000	5	3,8	8	4,6	2	1,9	15	3,6
S/resposta	80	61,1	90	52,2	62	57,9	232	56,4
TOTAL	131		173		107		411	

as redes, pois, em município muito pequeno, os professores atuavam no ensino municipal, estadual e particular.

Retomando a análise sobre a caracterização dos municípios que participaram da pesquisa, salienta-se que a maioria das redes estaduais e particulares desses municípios atendem mais de 1 mil alunos, sendo significativamente maior que a rede própria do município.

A rede municipal em toda a região é basicamente composta por estabelecimentos rurais, especialmente no Rio Grande do Sul, onde mais de 70% das escolas municipais estão situadas na zona rural, fato este que pode ser explicado pela grande extensão dos municípios do estado.⁹

Considerações finais

36

O cargo de secretário municipal de Educação da Região Sul é exercido por uma mulher com idade média de 41,18 e com larga experiência profissional. A maioria (82,5%) possui curso superior, e um terço destas possui curso de especialização em nível de pós-graduação. Recebem um salário baixo, pois a grande maioria (87,8%) per-

⁹ A partir de dados do IBGE – <http://www.ibge.gov.br/home> – foi calculado o tamanho médio dos municípios nos três estados, sendo no Paraná – 500,5 km², em Santa Catarina – 325,7 km² e no Rio Grande do Sul – 603,9 km².

cebe até 10 salários mínimos. Como o rendimento é baixo, 35,9% das SMEs exercem uma outra atividade remunerada. A maior parte trabalha 40 horas, e um número significativo dos secretários é um profissional cedido do estado para o município.

Competência e experiência anterior bem-sucedida foram os critérios mais relevantes citados pelos SMEs em relação a seu processo de seleção para o cargo.

Os SMEs percebem suas necessidades de desenvolvimento profissional na área de conhecimentos em administração educacional e na construção da proposta pedagógica. Em sua percepção, seus diretores de escola necessitam maior desenvolvimento nas habilidades de planejamento e domínio da legislação. Os professores municipais precisam desenvolver suas habilidades de trabalhar com alunos com dificuldades de aprendizagem e novas tecnologias. A ênfase na construção do projeto pedagógico e do planejamento pode ser um fator de unidade da ação educativa de todos os profissionais em direção a objetivos comuns.

A maioria dos municípios estudados foi criada após 1960 e têm menos de 10 mil habitantes, evidenciando que a Região Sul se caracteriza por municipalidades de criação recente com uma pequena rede escolar a administrar. Grande parcela dos municípios, talvez em função destas características, aplica mais do que o exigido pela constituição em educação. A rede municipal é pequena, com uma média de 1.816,3 alunos e de 114,47 professores. Esses números são semelhantes aos de uma escola de médio ou grande porte.

A distribuição do número de alunos em escolas municipais é diversa na Região Sul, mas predomina a faixa de 1.001 a 2.000 alunos. Em relação ao número de professores municipais, predominou a faixa de 20 a 49 professores. A relação professor/alunos para a Região Sul como um todo ficou em 17,94, com bastante discrepância entre os Estados. O número de escolas rurais ainda é bastante alto, pois na faixa de 81 a 90% de escolas situadas na área rural estão 23% dos municípios respondentes.

De uma forma geral, a administração da educação

municipal se caracteriza por um tamanho pequeno semelhante ao de uma escola e por municípios criados recentemente que estão aos poucos estruturando todo o seu sistema administrativo, e, talvez, esse fenômeno explique o alto percentual de recursos empregados em educação e as dificuldades nas condições físicas e estruturais das redes. Com o alcance de uma maior estabilidade institucional e local, a educação, assim como outros serviços, tende a se tornar mais estável e próxima a níveis de qualidade.

Referências

ARRETCHE, M. 2000. Estado Federativo e políticas sociais: *determinantes da descentralização*. São Paulo, Revan/FAPESP.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

CASTRO, M.L.S. de. 1995. Gestão da escola básica: autonomia e identidade. *Estudos Leopoldenses*, 31(143):61-94.

CASTRO, M.L. S. de; GASPAROTO, M.E.; SOUZA, M.V. de; SARI, M.T. 1997. Perfil do Secretário Municipal de Educação do Estado do Rio Grande do Sul – 1992. *Cadernos Ceda*, 5(3):11-31.

FULLAN, M. e STIEGELBAUER, S. 1991. *The new meaning of educational change*. New York, Teacher College Press, 401 p.

IBGE – Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acessado em: 5 de Dezembro de 2003.

REZENDE PINTO, J.M. de R. 2000. Sobre municipalização do ensino, coronelismo e números muitos números. In: M.L.S. CASTRO e F.O.C. WERLE (orgs.), *Educação comparada na perspectiva da globalização e da autonomia*. São Leopoldo, UNISINOS, p. 197-218.

38 WAISELFSZ, J.J. e PALHANO SILVA, R.. *Dirigentes municipais de educação*. Brasília, UNESCO/UNDIME/Fundação Ford.

WERLE, F.O.C. 1993. *Sistema político-administrativo da educação: estudo do relacionamento entre as instâncias do Estado ao longo da República, a partir do município de São Leopoldo*. Porto Alegre, RS. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.