

DETERMINANTES DA GESTÃO EDUCACIONAL EM UMA SECRETARIA MUNICIPAL: PERCEPÇÕES DE ATORES-CHAVE

CELIO LIMA DE OLIVEIRA

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.
Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul - TCEMS
gabceliolima@tce.ms.gov.br

EDICREIA ANDRADE DOS SANTOS

Doutora em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina.
Professora da Universidade Federal do Paraná - UFPR
edicreiaandrade@ufpr.br

MARIANA GUERRA

Doutora em Administração pela Universidade de Brasília.
Professora da Universidade de Brasília - UnB
profamarianaguerra@gmail.com

RESUMO

Esta pesquisa buscou investigar os fatores determinantes da gestão educacional em uma Secretaria Municipal de Educação reconhecida pela melhoria sustentada de seus indicadores, a partir das percepções de atores-chave envolvidos no ciclo de planejamento, implementação e avaliação de políticas educacionais. Para tal, realizou-se uma pesquisa qualitativa, operacionalizada por meio de dez entrevistas semiestruturadas com profissionais que ocupam diferentes níveis decisórios na Secretaria Municipal de Educação de Vitória – Espírito Santo (ES) (gestão 2021–2024). Os dados foram analisados por meio da Análise Textual Discursiva, com categorias derivadas de um instrumento estruturado em torno das dimensões da gestão pública educacional. Os resultados evidenciaram que os processos de planejamento, implementação e avaliação contínua, articulados à gestão de pessoas e à capacidade institucional das escolas, foram os fatores de maior influência no desempenho da gestão; enquanto a infraestrutura e a gestão orçamentária atuaram como condições habilitadoras; as tecnologias educacionais e os mecanismos de participação contribuíram de forma condicionada; e a instabilidade política configurou-se como risco sistêmico. Este estudo é relevante por deslocar o foco analítico da governança educacional para a gestão educacional como objeto empírico, contribuindo para preencher a lacuna identificada na literatura acerca do cotidiano da implementação de políticas educacionais municipais brasileiras. Como principal contribuição, destaca-se a operacionalização de um instrumento de diagnóstico da gestão educacional o que permite sua replicação em outras redes municipais. Além disso, o estudo subsidia gestores públicos com evidências sobre os fatores que efetivamente diferenciam trajetórias de gestão educacional bem-sucedidas.

Palavras-chave: Gestão Educacional; Secretaria Municipal de Educação; Pesquisa Qualitativa; Análise Textual Discursiva; Políticas Educacionais Municipais.

1 INTRODUÇÃO

A garantia de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos constitui prioridade na agenda internacional e está expressa no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (Nações Unidas, 2025; UNESCO, 2015). No Brasil, a qualidade da educação básica depende diretamente das decisões adotadas pelas administrações municipais, responsáveis pela maior parcela das matrículas nas etapas iniciais da escolarização. Apesar da centralidade do município na entrega da política educacional, a literatura nacional concentra-se predominantemente na discussão da governança educacional (Oliveira, Nunes & Guerra, 2021, 2023) tratada em sua dimensão estratégico-normativa, e dedica menor atenção às práticas concretas de gestão que diferenciam trajetórias bem-sucedidas das demais.

A distinção entre governança e gestão é amplamente reconhecida na literatura. A governança refere-se à definição estratégica, ao desenho institucional e à distribuição de autoridade entre os atores abrangendo princípios como estabilidade política, eficácia governamental, responsabilização, qualidade regulatória, controle da corrupção e Estado de direito (Castro, Barbosa Neto & Cunha, 2022). A gestão diz respeito à implementação cotidiana das políticas, ao planejamento operacional e à administração dos recursos humanos, materiais e financeiros nas escolas e nas Secretarias de Educação (Paim & Monteiro, 2022). Embora interdependentes, governança e gestão operam em níveis distintos do ciclo de políticas e demandam categorias analíticas próprias.

Esse deslocamento conceitual é particularmente relevante no contexto brasileiro, no qual estudos sobre gestão pública municipal (Silva Neto, Reis & Ribeiro, 2020), eficiência alocativa (Silva, Ferreira, Braga & Abrantes, 2012), planejamento e execução orçamentária (Torrezan, Corrêa & Santos, 2026), distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (Queiroz, Camara, Freire & Cunha, 2011) e, *accountability* via indicadores de gestão (Rigoni, Gonzaga & Zuccolotto, 2021), vêm progressivamente compondo um campo empírico interessado nos determinantes da efetividade da ação pública educacional. Tais estudos, contudo, operam predominantemente com dados secundários e com unidade de análise agregada (redes), sendo relativamente escassos os estudos qualitativos que abordam, do ponto de vista dos próprios atores, os fatores que sustentam a gestão de uma Secretaria Municipal de Educação ao longo de um ciclo de governo.

A investigação de casos considerados bem-sucedidos contribui para a identificação de padrões de gestão educacional. Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo investigar quais fatores são determinantes para a gestão educacional na Secretaria Municipal de Educação de Vitória - Espírito Santo (ES) (gestão 2021–2024), a partir das percepções de atores que ocupam diferentes posições no ciclo da política. O município capixaba destaca-se pela melhoria significativa nos indicadores de qualidade da educação, pela redução de custos e pela otimização dos recursos públicos. Tal combinação é atribuída, pela literatura, à articulação entre liderança técnica, planejamento e capacidade institucional (Avellaneda, 2009; Castro, 2015).

Este estudo justifica-se, teoricamente, por ampliar o entendimento sobre a gestão educacional ao explorar fatores determinantes em uma Secretaria Municipal de Educação reconhecida como caso de referência (Alves, 2012; Paim & Monteiro, 2022). Metodologicamente, operacionaliza um instrumento estruturado passível de replicação. Em termos práticos e sociais, oferece subsídios para a tomada de decisão pública e dialoga com comunidades, famílias e gestores ao evidenciar como decisões de gestão impactam a qualidade da educação ofertada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Da governança à gestão educacional

A literatura de governança educacional consolidou-se nas últimas três décadas a partir

do debate da transição de modelos centralizados e hierárquicos para arranjos descentralizados, horizontalizados e em rede (Ozga, 2009). Essa transição não eliminou o controle do governo central, mas transformou suas formas de atuação, com maior dependência de tecnologias políticas, indicadores e mecanismos de comparação. No campo internacional, a governança educacional passou a ser analisada à luz de princípios como estabilidade política, eficácia governamental, responsabilização, qualidade regulatória, controle da corrupção e Estado de direito (World Bank, 2024).

Instrumentos de avaliação da governança educacional foram subsequentemente propostos. Stumbrienė, Camanho e Jakaitienė (2020) desenvolveram para o contexto da Estratégia Europa 2020, um instrumento sensível às especificidades nacionais na definição de prioridades e metas. Para o Brasil, Oliveira et al. (2020, 2021) construíram um instrumento que mensura, na educação básica, a institucionalização, o engajamento participativo, o desenho institucional e a qualidade dos processos participativos. Tais instrumentos operam predominantemente em nível agregado e privilegiam dimensões macropolíticas e participativas deixando em segundo plano as práticas concretas de gestão das Secretarias Municipais de Educação.

Tal lacuna torna-se evidente quando se observa a distinção entre governança e gestão. A governança envolve a definição estratégica e as decisões políticas que orientam o sistema (Alves, 2012; Castro et al., 2022). A gestão educacional refere-se à implementação dessas políticas, englobando o planejamento e a administração cotidiana da rede, bem como o gerenciamento de recursos humanos, materiais e financeiros nas escolas e nas Secretarias (Paim & Monteiro, 2022). Para garantir a efetividade das políticas, a gestão precisa estar alinhada à governança traduzindo as decisões estratégicas em rotinas administrativas viáveis (Botler, 2018; Santos, Guimarães-Iosif & Jesus, 2014). Dada essa distinção, este estudo adota a gestão educacional como categoria analítica central, em consonância com a abordagem de Paim e Monteiro (2022) e em coerência com o instrumento de coleta utilizado, estruturado em torno de dimensões gerenciais.

A gestão educacional municipal articula um conjunto de oito dimensões interdependentes, cuja efetividade conjunta condiciona o desempenho do sistema. A primeira é a eficiência da gestão, que envolve o uso racional dos recursos públicos. Estudos a respeito da eficiência alocativa em municípios brasileiros (Silva et al., 2012) destacam que a eficiência depende menos do volume absoluto de recursos e mais da qualidade das decisões alocativas, da integração entre planejamento e execução e da capacidade técnica das equipes responsáveis pela gestão orçamentária. Resultados similares são reportados por Graupner, Hein e Hein (2024) ao examinarem a relação entre gasto público e eficiência educacional em municípios catarinenses. No mesmo sentido, Torrezan et al. (2026) evidenciaram, em municípios paulistas, baixa aderência entre planejamento e execução orçamentária, sugerindo que a efetividade da política educacional depende de rotinas formais que conectem o planejado ao executado.

A segunda dimensão é a gestão de pessoas. Avellaneda (2009) evidencia que a qualidade dos gestores municipais, medida por qualificações e experiência, exerce impacto positivo no desempenho educacional. Para Botler (2018), a valorização e a formação continuada são determinantes para a construção de uma escola mais justa, sobretudo em contextos de maior vulnerabilidade. A literatura tem ressaltado, ainda, que a estabilidade da liderança educacional e a permanência de secretários por mais de um mandato facilitam mudanças estruturais e a consolidação de resultados (Castro, 2015; Santos & Passos, 2018), constituindo a gestão de pessoas, pilar estruturante da gestão educacional.

A terceira dimensão refere-se ao planejamento estratégico e à implementação. Estudos acerca do desempenho da gestão municipal mostram que o planejamento é uma das dimensões mais frágeis em municípios brasileiros, frequentemente apresentando os menores níveis de adequação em índices sintéticos como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

(Silva Neto et al., 2020). A consolidação de rotinas de planejamento, a definição de metas, o acompanhamento periódico e a integração entre áreas técnicas configuram-se como elementos diferenciadores das gestões municipais bem-sucedidas (Torrezan et al., 2026).

A quarta dimensão envolve a aprendizagem, os indicadores educacionais e a avaliação contínua. Ozga (2009) argumenta que a avaliação de dados educacionais é central para a gestão contemporânea, ao permitir monitoramento em nível de aluno, escola e sistema. No Brasil, Rigoni et al. (2021) examinaram os indicadores de gestão dos Institutos Federais de Educação (IFs) e identificaram divulgação incipiente, ausência de metas e baixa apropriação dos indicadores como instrumentos efetivos de gestão.

A quinta dimensão concerne à equidade, ao acesso e à inclusão. Albornoz, Contreras e Álvarez (2022) e Sayed e Ahmed (2015) destacam que políticas baseadas em desempenho tendem a produzir efeitos desiguais quando desconsideram contextos locais e capacidades institucionais. No Brasil, indicadores socioeconômicos como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) apresentam correlação com o desempenho educacional evidenciando que a gestão da equidade exige consideração explícita do contexto social e econômico das comunidades. A política de inclusão depende não apenas de marcos normativos, mas de capacidades operacionais, articulação intersetorial e formação específica dos profissionais (Botler, 2018; Santos et al., 2014).

A sexta e a sétima dimensões, refere-se respectivamente a infraestrutura e tecnologias educacionais e, satisfação/percepção da comunidade escolar. A infraestrutura escolar adequada associa-se positivamente à eficiência municipal (Graupner et al., 2024) e à valorização simbólica da escola pública. Quanto às tecnologias digitais, Sarrico, Veiga e Amaral (2013) e Stumbrienė et al. (2020) destacam que sua incorporação produz efeitos limitados quando dissociada de mudanças pedagógicas e capacidades institucionais. A satisfação e percepção da comunidade depende da continuidade institucional, da previsibilidade das ações e da percepção de resultados concretos no cotidiano (Castro, 2015).

A oitava dimensão refere-se aos fatores externos e às limitações institucionais. Estudos a respeito da transparência e gestão municipal evidenciam que fatores exógenos, tais como porte populacional, perfil socioeconômico, instabilidade política e restrições fiscais, afetam as condições da gestão pública (Brito, Bezerra Filho & Santos, 2024). No campo educacional, a instabilidade política tem sido apontada como variável crítica para a sustentabilidade das políticas, frequentemente superando o impacto isolado das restrições financeiras (Avellaneda, 2009; Castro, 2015).

2.2 Estudos prévios sobre gestão educacional pública no Brasil

A produção brasileira acerca da gestão educacional pública é ampla, mas dispersa. No campo da contabilidade aplicada ao setor público e da gestão pública, identificam-se estudos relevantes, ainda que poucos tomem a Secretaria Municipal de Educação como unidade de análise. Queiroz et al. (2011) investigaram a relação entre recursos do FUNDEB e IDEB em municípios paraibanos e não encontraram associação estatisticamente significativa sugerindo que a transferência de recursos, isoladamente, é insuficiente para gerar melhorias educacionais. Silva et al. (2012) avaliaram a eficiência alocativa para educação, saúde e habitação em municípios mineiros e identificaram considerável heterogeneidade, reforçando a relevância das capacidades administrativas locais. Silva Neto et al. (2020) analisaram o perfil da gestão municipal no Pará por meio do IEGM e apontaram o planejamento como a dimensão mais fragilizada.

No campo da *accountability* e da transparência, Rigoni et al. (2021) examinaram os indicadores de gestão dos IFs e identificaram formalismo e baixa apropriação como mecanismo efetivo de gestão indicando que a mera existência regulatória de indicadores não assegura sua função gerencial. Castro et al. (2022) realizaram revisão sistemática acerca da governança

pública aplicada a entes públicos e mostraram heterogeneidade conceitual, com predomínio de estudos descritivos. Brito et al. (2024) evidenciaram o peso de variáveis estruturais na transparência pública nos municípios pernambucanos.

No campo específico da governança e gestão da educação básica, Oliveira et al. (2020, 2021) construíram e aplicaram instrumento para a avaliação da governança da educação básica brasileira e identificaram problemas relevantes, como a assimetria de informação entre atores e a ausência de sistema nacional de avaliação. Em outro estudo, os mesmos autores (Oliveira et al., 2023) demonstraram a centralidade do tema no debate internacional, mas sua incipiência em estudos qualitativos no Brasil. Esses trabalhos delimitam o campo da governança e evidenciam a lacuna empírica dos determinantes da gestão municipal.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

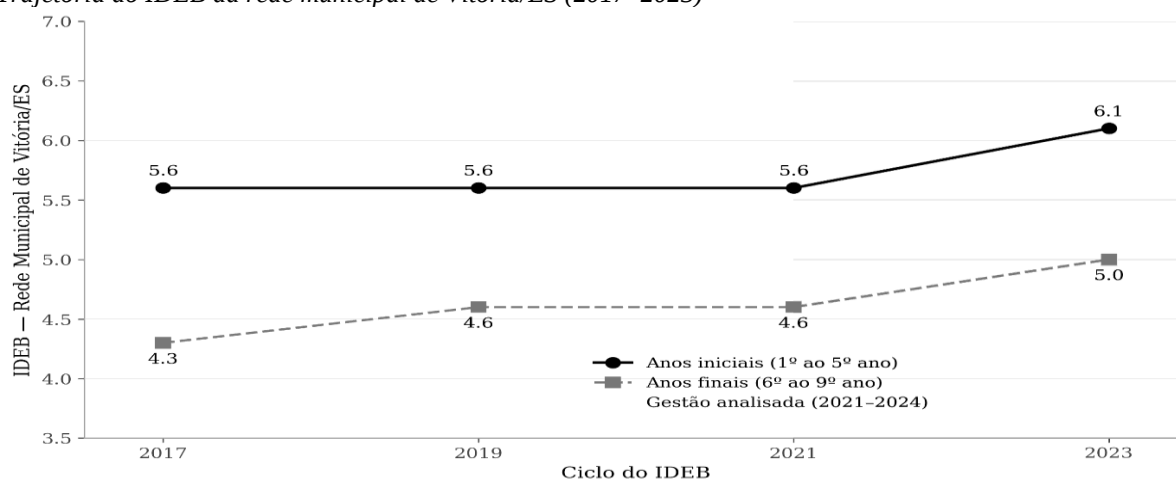
3.1 Delimitação e desenho do estudo

Esta pesquisa tem delineamento qualitativo de natureza descritiva, tendo como objeto de investigação a Secretaria Municipal de Educação de Vitória (ES). (gestão 2021–2024). A identificação aberta do caso alinha-se a estudos prévios que tratam unidades subnacionais (Silva Neto et al., 2020) e justifica-se pela natureza pública dos indicadores que sustentam sua seleção. A opção pelo desenho qualitativo decorre da necessidade de compreender, em profundidade, os processos institucionais, as decisões administrativas e as práticas cotidianas que sustentam a gestão da Secretaria ao longo de um ciclo de governo privilegiando a interpretação dos sentidos atribuídos pelos atores ao trabalho de gestão.

A pertinência empírica do caso é sustentada pela trajetória recente da rede no IDEB. Após período prolongado de estagnação, em que o IDEB dos anos iniciais permaneceu em 5,6 nos ciclos de 2017, 2019 e 2021, e o dos anos finais oscilou entre 4,3 (2017) e 4,6 (2019/2021), a rede registrou avanços expressivos no ciclo de 2023, primeiro a refletir a gestão analisada: 6,1 nos anos iniciais e 5,0 nos anos finais (Inep, 2024), conforme apresentado na Figura 1. No comparativo entre as 26 capitais brasileiras, Vitória/ES ocupou em 2023 a 7ª posição em desempenho dos anos iniciais e foi uma das dez capitais a alcançar a meta projetada para 2021 (Folha de S.Paulo, 2024). A capital também recebeu, em 2024, o certificado Ouro do Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização do Ministério da Educação, atributos que sustentam sua caracterização como caso típico exemplar para os fins desta pesquisa.

Figura 1

Trajетória do IDEB da rede municipal de Vitória/ES (2017–2023)



Nota. Elaborada pelos autores a partir de Inep (2024).

3.2 Instrumento de coleta

Para a coleta de dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas, conduzidas a partir

de um instrumento estruturado em seis blocos temáticos com catorze subdimensões (Tabela 1): (i) Eficiência e gestão orçamentária; (ii) qualidade da educação; (iii) acesso, equidade e inclusão educacional; (iv) satisfação e percepção da comunidade escolar; (v) resultados das políticas em termos de infraestrutura e tecnologias digitais; e (vi) acompanhamento das políticas e desafios contextuais.

Tabela 1

Instrumento de pesquisa

Categoria	Subcategoria	Perguntas orientativas	Referências
Eficiência e gestão orçamentária	Gestão orçamentária	Como avalia a alocação dos recursos no orçamento, a execução conforme o planejado e o cumprimento das metas? Quais foram as prioridades estabelecidas? Quais pontos de melhoria para a eficiência?	Alves (2012); Santos et al. (2014); Paim e Monteiro (2022); Silva et al. (2012); Torrezan et al. (2026).
	Gestão de pessoas	Quais iniciativas de formação continuada foram implementadas? Como as políticas para atrair e reter profissionais foram operacionalizadas? Como avalia as melhorias nas condições de trabalho?	Botler (2018); Avellaneda (2009); Paim e Monteiro (2022).
	Planejamento e implementação	Quais estratégias planejadas no início do mandato foram implementadas? Como o planejamento foi seguido?	Silva Neto et al. (2020); Torrezan et al. (2026); Paim e Monteiro (2022).
Qualidade da educação	Aprendizagem	Como avalia os avanços/retrocessos no aprendizado dos estudantes considerando as avaliações externas e as taxas de aprovação e evasão?	Ozga (2009); Sayed e Ahmed (2015).
	Indicadores e qualidade	Qual sua percepção sobre os resultados de indicadores locais e nacionais e seus principais condicionantes?	Ozga (2009); Rigoni et al. (2021); Paim e Monteiro (2022).
	Acesso e inclusão	Qual sua percepção sobre a universalização do ensino, as políticas de inclusão, e a ampliação de vagas na educação infantil?	Botler (2018); Albornoz et al. (2022); Paim e Monteiro (2022).
Satisfação e percepção	Satisfação	Qual sua percepção sobre a satisfação dos professores, gestores, pais e alunos com as políticas implementadas?	Castro (2015).
	Percepção dos profissionais	Como avalia se as políticas chegaram às escolas e foram bem recebidas, impactando o ambiente escolar?	Santos et al. (2014); Paim e Monteiro (2022).
	Colaboração e participação	Qual sua percepção sobre o nível de participação da comunidade escolar?	Oliveira et al. (2021); Santos et al. (2014).
Resultados das políticas	Tecnologias digitais	Qual sua percepção sobre a implementação de plataformas digitais e o suporte oferecido?	Stumbrienė et al. (2020).

	Infraestrutura	Como avalia as melhorias nas condições físicas das escolas?	Graupner et al. (2024); Paim e Monteiro (2022).
Acompanhamento e monitoramento	Avaliação contínua	Como avalia os processos de monitoramento e avaliação para ajustar as políticas?	Rigoni et al. (2021); Ozga (2009); Paim e Monteiro (2022).
Fatores externos e limitações	Impactos externos	Como avalia os fatores externos (crises econômicas, políticas e sociais)?	Brito et al. (2024); Avellaneda (2009); Castro (2015).
	Limitações de recursos	Como avalia o contexto orçamentário e os impactos das restrições financeiras na execução das políticas?	Silva et al. (2012); Graupner et al. (2024); Torrezan et al. (2026).

O roteiro de entrevista foi submetido a pré-teste junto a três profissionais da área de educação de outro município brasileiro, o que permitiu ajustes na formulação das perguntas e na ordenação dos blocos. A estratégia analítica articula duas formas de triangulação por fontes de dados (Denzin, 1978; Patton, 1999): (i) triangulação por perspectivas de atores no interior do *corpus* de entrevistas contrastando sistematicamente as visões dos diferentes níveis da cadeia de implementação; e (ii) confronto entre as percepções dos entrevistados e o IDEB da rede no período analisado (INEP, 2024), Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização do MEC (Ministério da Educação) e posicionamento comparativo entre as 26 capitais brasileiras (Folha de S.Paulo, 2024).

3.3 Coleta e análise dos dados

A seleção dos participantes foi realizada com base no critério de ocupação de posições estratégicas em diferentes níveis decisórios da estrutura de gestão educacional da Secretaria Municipal de Educação, de modo a contemplar distintas perspectivas sobre os processos de gestão e implementação das políticas educacionais. Foram realizadas dez entrevistas (Tabela 2) entre 11 e 14 de março de 2025, de forma presencial, gravadas com prévia autorização. Para preservar o anonimato, os entrevistados são identificados nos resultados pelos códigos E1 a E10.

Tabela 2

Caracterização dos entrevistados

ID	Identificação	Formação superior	Duração
E1	Secretária de Educação	Pedagogia; Mestrado em Ensino de Humanidades; Doutorado em Psicologia da Educação	43 min 45 s
E2	Subsecretária Pedagógica	Letras-Português	1h 09 min 07 s
E3	Gerente Orçamentário	Economia	59 min 15 s
E4	Gerente de Gestão	Pedagogia; Pós-graduação em Psicopedagogia Clínica	39 min 34 s
E5	Coordenadora de Educação Infantil	Pedagogia; Pós-graduação em Psicopedagogia Escolar	38 min 01 s
E6	Coordenadora	Pedagogia; Pós-graduação na área da educação	33 min 01 s
E7	Diretor de Escola	Geografia; Pós-graduação em Planejamento Educacional	44 min 15 s
E8	Diretora de Escola	Pedagogia	44 min 45 s

E9	Professor	Matemática; Doutorado em Educação Brasileira	41 min 08 s
E10	Professora	Pedagogia; Pós-graduação em Supervisão Escolar e em Arte de Educação	31 min 10 s

Para a análise dos dados, adotou-se a Análise Textual Discursiva, conforme Moraes (2003) e Moraes e Galiuzzi (2016). Adotou-se um percurso híbrido: as categorias foram definidas *a priori*, baseadas na literatura de gestão educacional municipal, enquanto o processo interpretativo é eminentemente indutivo. A operacionalização ocorreu em três etapas analíticas interdependentes: unitarização, categorização e comunicação. Para garantir validade empírica, adotou-se procedimento de citação literal em que cada inferência interpretativa está ancorada em pelo menos um excerto direto da transcrição conforme código do entrevistado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Mapeamento dos entrevistados

A análise das falas dos dez entrevistados foi organizada em torno das dimensões definidas no instrumento de coleta (Tabela 1). Assim, a Tabela 3 apresenta o mapeamento dos entrevistados que abordaram efetivamente cada dimensão, com base na revisão sistemática das transcrições. Esse mapeamento orienta a leitura dos tópicos subsequentes que analisam os principais achados.

Tabela 3

Mapeamento dos entrevistados por subdimensão analítica

Dimensão	Entrevistados
Eficiência da gestão e uso de recursos públicos	E1, E3, E4, E6, E7, E8, E9, E10
Gestão de pessoas (formação, valorização, retenção)	E1, E2, E5, E7, E8, E9, E10
Planejamento estratégico e implementação	E1, E2, E4, E6, E7, E8, E9, E10
Aprendizagem, avaliações e indicadores	E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10
Equidade, acesso e inclusão	E1, E2, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10
Infraestrutura escolar	E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10
Tecnologias educacionais	E1, E2, E3, E6, E7, E8, E9, E10
Satisfação e legitimidade	E1, E2, E4, E6, E8, E9, E10
Participação da comunidade escolar	E1, E2, E4, E6, E10
Fatores externos – instabilidade política	E1, E2, E8
Fatores externos – restrições econômicas	E1, E3, E6, E10
Articulação intersetorial (limitação)	E5, E6

Nota. Elaborada pelos autores a partir das transcrições.

O tópico seguinte examina, em maior profundidade, cada um dos achados tomando-os como evidência das categorias da gestão educacional municipal e confrontando-os com a literatura.

4.2 Eficiência da gestão e uso dos recursos públicos

Os achados de eficiência alinham-se a Silva et al. (2012) e Graupner et al. (2024), para quem a eficiência alocativa em municípios brasileiros depende menos do volume absoluto de

recursos e mais da qualidade das decisões alocativas e da capacidade técnica das equipes. O caso de Vitória/ES articula, simultaneamente, ampliação do volume aplicado e aprimoramento da capacidade decisória.

Quanto ao volume, a gerência orçamentária (E3) registra que a aplicação na educação saltou de R\$ 340 milhões em 2020 para R\$ 840 milhões em 2024, com aumento da participação no orçamento municipal. Sobre a capacidade decisória, a evidência refere-se à profissionalização:

“[...] quando nós chegamos na Secretaria de Educação, a nossa gerente de orçamento era uma professora de matemática que estava na função [...] eu não sentia esse entendimento do que era do MDE, do que era do salário da educação, do que eu podia fazer com FUNDEB. Então, a primeira coisa que para mim foi um ponto de melhoria que transformou tudo daí para frente foi ter um gerente orçamentário que é um economista” (E1).

Em relação à literatura, esse achado apresenta consonância com Avellaneda (2009), pois confirma que a qualificação técnica da liderança municipal exerce impacto direto no desempenho da gestão. Ademais, Torrezan et al. (2026) evidenciam que a coerência entre planejamento e execução orçamentária, uma dimensão tipicamente fragilizada na gestão municipal, tende a ser fortalecida quando a gerência orçamentária (E3) tem autonomia técnica em relação ao gabinete: *“Ao meu ver, é independência. Nós do financeiro, junto com o meu secretário, temos plena independência do gabinete. A secretária, ela tem carta branca com a gente trabalhado da melhor forma possível da parte orçamentária e financeira”*.

A descentralização de recursos para os conselhos de escola apresenta-se também como mecanismo para alcance de eficiência. O caso de Vitória/ES, além de confirmar a literatura de descentralização orçamentária na educação básica, também revela aspecto pouco enfatizado: a substituição do repasse fixo por repasse por demanda, que altera o conteúdo da descentralização.

“[...] era uma prática o repasse de recurso para pequenos reparos e reformas, o mesmo valor para todo mundo. Então, todo mundo recebia 33.000 independentemente do tamanho da escola, independente da demanda. E, aí quando entra essa gestão, a gente faz essa alteração [...] foi muito bom.” (E6).

O efeito desse mecanismo, segundo a percepção do entrevistado de um diretor de escola, é o fortalecimento da autonomia financeira:

“hoje nas escolas, nós temos autonomia financeira com dinheiro, com recurso em caixa, né! Você não tem nenhum projeto que a gente queira desenvolver que se a gente apresentar dentro das formalidades, dentro da legalidade que a SEME não aloca, não manda o recurso para gente fazer o projeto” (E7).

Ainda que a descentralização na percepção dos entrevistados tenha contribuído para eficiência, os achados registram alguns problemas de governança nas escolas sugerindo que a descentralização sem capacidade local de planejamento pode reproduzir ineficiências em outra escala: *“elas perderam na mão, estão gastando meio desenfreado [...] e as escolas não têm muito, é feito esse controle de, se nós mandamos uma parcela por volta de 3 4 meses, elas têm perdido a mão e gastado mais do que deve” (E3).*

Esse achado converge com a discussão de que o planejamento constitui uma dimensão historicamente fragilizada na gestão pública municipal. Destacadamente para o caso de Vitória/ES, a novidade empírica do caso é que a fragilidade migra do nível central, onde foi mitigada pela profissionalização técnica, para o nível das unidades escolares, demandando agenda específica de capacitação dos diretores. Tal interpretação aproxima-se de Botler (2018), para quem a formação dos gestores escolares é determinante para a efetividade da gestão.

4.3 Gestão de pessoas: formação, valorização e retenção

Os achados de gestão de pessoas evidenciam consonância com a literatura. Avellaneda (2009) evidencia que a qualidade dos gestores municipais, medida por qualificação e experiência, impacta no desempenho educacional. Botler (2018) ressalta a centralidade da valorização e da formação continuada para a construção de uma escola mais justa. O caso de Vitória/ES oferece evidências de como tais aspectos materializam-se em rotinas administrativas:

“Aqui em Vitória, os professores, eles não tinham garantido formação em horário de trabalho. Então, o que que nós fizemos? Nós trouxemos para a organização curricular, dias específicos de formação. Então, toda terça-feira, por exemplo, a gente pega a área de linguagens, toda quarta pega de matemática e ciências, a gente tem isso preparado por áreas para garantir a formação em horário de trabalho. Isso é muito relevante, é uma das coisas que mais impacta” (E1).

A correção sucessiva do conteúdo das formações a partir das devolutivas dos próprios docentes, reportada pela subsecretaria (E2), é evidência operacional do que Botler (2018) descreve como condição para a apropriação produtiva da formação:

“No início, a gente tinha muita resistência das pessoas que estavam na Secretaria de Educação em relação à proposta de formação que a gente estava trazendo [...] entendendo essa dificuldade, a gente fez uma correção de rota aqui na secretaria e aí a gente começou a alinhar quais eram os descritores, quais eram as necessidades que os professores estavam apontando no processo de formação” (E2).

No plano remuneratório, observa-se forte aderência ao argumento de Avellaneda (2009) de que recompensas materiais articuladas à valorização técnica influem na qualidade da gestão: *“Eu tinha o pior salário da região metropolitana. Nós fizemos um aumento de 32% do salário nesses últimos 4 anos e isso equiparou o salário [...] Tivemos um aumento de 172% no ticket” (E1).*

No caso de Vitória/ES, articulam-se, ainda, dois mecanismos pouco descritos na literatura nacional: bolsa específica para alfabetizadores em formação fora do horário e bonificação por desempenho. Conforme a E2:

“a gente conseguiu especificamente para a alfabetização [...] os nossos professores alfabetizadores pudessem por adesão participar dessa formação. Então eles recebem uma bolsa de estudo [...] uma outra coisa que eu acho também é muito é relevante, bacana é a bonificação por desempenho, que é um que pode chegar até um salário e meio”.

Quanto à retenção de profissionais, a estabilidade contratual ampliada para os contratados temporários é descrita como diferencial em relação aos municípios vizinhos, em consonância com Castro (2015) e Santos e Passos (2018) sobre o efeito da estabilidade da liderança e do quadro funcional. Na perspectiva do entrevistado E9:

“em Vitória, existe uma política implementada da Secretaria que dá um pouco mais de estabilidade para esse contratado, porque o contrato nos outros municípios vizinhos aqui é de um ano [...] E Vitória faz um contrato e conforme o desempenho do professor, esse contrato ele é renovado para mais um ano, o que acaba atraindo mais”.

Apesar dos avanços, identificam-se dois limites, ainda que com baixa intensidade no corpus. Primeiro, a transição de profissionais para outras redes mais atrativas financeiramente

persiste, conforme entrevistado professor (E10); segundo, há uma lacuna específica na formação para gestores escolares, tal qual entrevistado E8, no manejo de recursos públicos, com efeito na eficiência do gasto descentralizado:

“a gente não tem a proximidade com dinheiro público [...] quando você está diretora, você deixa de ser professor num dia, acorda diretor no outro. Você tem que aprender o que é capital, o que é isso, o que é aquilo, só que acaba sendo um processo muito solitário e aí você tem um desperdício de dinheiro muito grande porque as pessoas não conseguem entender como que é o manuseio de dinheiro público” (E8).

Esse último achado dialoga criticamente com Botler (2018): se a formação continuada é determinante, ela precisa abranger não apenas a dimensão pedagógica, mas também a competência administrativo-financeira dos diretores escolares.

4.4 Planejamento estratégico e implementação

Os achados sobre planejamento estão em consonância com Silva Neto et al. (2020) e Torrezan et al. (2026). Esses autores apontam o planejamento como a dimensão mais fragilizada da gestão municipal brasileira em índices como o IEGM, e a baixa aderência entre planejamento e execução como diferencial das gestões com pior desempenho. O caso de Vitória/ES mostra que essa fragilidade pode ser revertida quando o planejamento é integrado com instrumentos formais já existentes e operacionalizado em sistema de monitoramento:

“Pegamos o plano municipal de educação que já estava em vigência, pegamos o plano de gestão do prefeito com o qual ele foi eleito e juntamos para fazer então o planejamento estratégico e o que faríamos. E nessas ações, a gente já fez muita coisa. O foco na alfabetização, nas crianças, na padronização da organização curricular, no aumento de tempo na escola” (E1).

A operacionalização desse plano em sistema descentralizado de monitoramento por escola é evidência que dialoga com Rigoni et al., (2021) que descrevem como condição para que indicadores deixem de ser meramente formais e sejam incorporados a rotinas decisórias. Assim, E1 ainda argumenta

“Hoje, a gente tem um sistema, cada escola tem o seu plano de ação e ele lança num sistema que a secretaria acompanha e monitora. Esse plano de ação, está em consonância com o plano municipal, com o nosso plano de trabalho [...] eu tenho meta por meta do plano de educação que a gente avançou”.

O reordenamento curricular, descrito como inicialmente desconfortável, é exemplo apresentado na literatura de planejamento como condicionante da efetividade. Isso é indicado como gargalo recorrente: a heterogeneidade entre unidades de uma mesma rede

“a gente tinha uma rede muito potente, mas um pouco sem rumo [...] existia uma escola que fazia a sua carga horária, sua grade curricular, que era diferente de outra escola que fazia outra grade curricular [...] Quando veio essa gestão, eles normatizaram, eles organizaram, fizeram com que cada escola tivesse três aulas de português numa turma, cinco de matemática. Então, a rede toda hoje tem a mesma grade curricular. Isso é muito bacana. Isso deu uma organização, foi difícil no início [...], mas precisava de uma radicalidade para poder organizar” (E4).

O sistema de monitoramento, descrito como diferencial, aproxima-se de Ozga (2009), para quem a avaliação de dados educacionais é central na gestão contemporânea por permitir monitoramento simultâneo em nível de aluno, escola e sistema. O professor da rede (E9) delineia esse desenho:

“antes dessa gestão, nós não tínhamos assim uma política voltada, por exemplo, para monitoramentos e resultados [...] Tinha algumas regiões que tinham um desempenho muito bom e as regiões da periferia com resultado mais aquém [...] uma das estratégias adotadas pela secretaria era reduzir essa desigualdade. E o que que a gestão fez? Ela criou esse sistema de monitoramento [...] os resultados [...] mostraram que houve uma redução considerável”.

Ainda, registra-se a percepção de um diretor de escola (E8) sobre a transformação da relação discurso-prática:

“Quando [...] chega à frente nessa gestão do prefeito [...] e foi um choque para todo mundo porque [...] mudou radicalmente tudo que a gente tinha em Vitória, desde o horário do profissional, desde a forma de escolher as metas, o menino tem que ler [...], mas eu sempre fui uma professora de região periférica e foi a primeira vez que eu vi os meninos lá escrevendo de verdade. Então, foi a primeira vez que eu vi o discurso e a prática caminhando junto” (E8).

A coordenação (E6) registra, também, que o processo de planejamento incorpora diálogo bidirecional com os níveis intermediários, com sugestões acatadas, em oposição à leitura do planejamento estratégico como imposição centralizada: *“a gente traz algumas sugestões e eles aceitam, eles dialogam, né? Então isso foi muito bom” (E6).*

Apesar desses apontamentos, foi identificado no corpus eventual limite: a capacidade interna das escolas para operar autonomia e planejamento descentralizados: *“Embora ainda tenhamos muitos diretores que têm dificuldade nisso, de planejar, de pensar para o que ele quer o recurso, né, de utilizar” (E6).* Esse achado é convergente com Silva Neto et al. (2020) acerca da fragilidade do planejamento como dimensão recorrente, mas com importante nuance empírica: o caso de Vitória/ES mostra que a fragilidade migra do nível central, onde foi mitigada pelo planejamento estratégico, para o nível das unidades escolares, configurando assim agenda de gestão específica.

4.5 Aprendizagem, avaliações e indicadores

Os achados sobre aprendizagem e indicadores constituem uma das evidências principais de transformação no caso analisado, convergindo com as contribuições de Ozga (2009) e Sayed e Ahmed (2015). Enquanto Ozga (2009) argumenta que os dados educacionais assumem papel central na gestão contemporânea quando incorporados às rotinas pedagógicas, Sayed e Ahmed (2015) ressaltam que políticas orientadas por desempenho produzem resultados mais consistentes quando articuladas às especificidades do contexto institucional. Os resultados obtidos em Vitória/ES corroboram essas interpretações ao evidenciar que a utilização dos indicadores deixou de possuir caráter meramente administrativo para orientar decisões pedagógicas e prioridades estratégicas da rede municipal.

Essa mudança institucional encontra respaldo na evolução do desempenho da rede no IDEB. Após permanecer estável em 5,6 nos ciclos de 2017, 2019 e 2021, o indicador dos anos iniciais do ensino fundamental alcançou 6,1 em 2023 (Inep, 2024). Os relatos de E1 e E2 são consistentes com essa evolução, ao descreverem um processo de reorganização da gestão educacional centrado no monitoramento sistemático dos resultados de aprendizagem.

O diagnóstico inicial, que apenas 46% das crianças do 5º ano eram leitoras fluentes, fundamentou o foco institucional na alfabetização. Esse movimento converge com os argumentos de Sayed e Ahmed (2015), ao evidenciarem que o uso de indicadores produz efeitos mais relevantes quando orienta a definição de prioridades compatíveis com as necessidades concretas do sistema educacional. Conforme relatado por E1:

“a gente começou a trazer isso para todos falarem: ‘Olha, a escola é boa, mas a escola não está cumprindo a função social porque essa criança tá saindo sem estar

alfabetizada'. Por exemplo, no 5º ano, nós tínhamos 46% das crianças leitoras fluentes. Isso era um resultado muito precário” (E1).

De forma complementar, os resultados também indicam uma mudança gradual na percepção dos profissionais em relação às avaliações externas, que passaram de instrumentos frequentemente recebidos com indiferença ou resistência para ferramentas de diagnóstico e aperfeiçoamento pedagógico. Esse achado é convergente com Ozga (2009) as demonstrar o uso de dados como tecnologia política, com a importante ressalva indutiva de que a apropriação foi gradual e não impositiva. O entrevistado gerente (E4) registrou a posição inicial da rede:

“Nós não tínhamos preocupação com IDEB. Era uma avaliação que era feita, mas não era dada a importância naquilo, não era. Vou te falar que era um dia como outro qualquer. Vinha à prova, a gente se organizava aqui dentro, ia para escola, mas não tinha aquela coisa de botar 100% dentro da sala de aula”.

Por sua vez, o professor (E10) corroborou o processo:

“no início, quando a gente se deparou com as avaliações, houve até um estranhamento por conta do desafio e de estar com crianças às vezes tão pequenas como o primeiro ano, fazendo avaliações. Mas, depois que nós fomos percebendo como que aquilo fazia parte do nosso trabalho, da nossa rotina, a gente pode perceber que essas avaliações vinham para contribuir com o nosso trabalho”

Destaque, ainda, a alteração na regra do IDEB que passou a contabilizar não-participação como zero. Isso torna a presença em avaliações um item de gestão e não apenas pedagógico: *“antes a não avaliação não entrava no IDEB, agora uma não avaliação entra como zero. Então, ela influencia muito no cálculo, e se eu não me engano, a última avaliação foi quase 100% dos alunos foram avaliados” (E3).*

Em consonância parcial com Rigoni et al. (2021), o caso de Vitória/ES evidencia que indicadores se tornam efetivos apenas quando incorporados a rotinas decisórias. A diferença empírica em relação ao descrito pelos autores, formalismo e baixa apropriação, é que a rede municipal de Vitória/ES opera, segundo entrevistados, ciclos curtos de devolutiva entre Secretaria, equipes de assessoria e escolas.

“hoje eu tenho um assessor pedagógico para cada seis escolas. Esse assessor sabe todos os resultados da escola e visita as escolas a cada 15 dias e, se precisar vai toda semana. E, com isso, a gente conseguiu gerar um vínculo e ver os professores e diretores corresponsáveis desse processo” (E1).

A redução da infrequência via busca ativa, descrita por E2 com taxa de 27% em algumas escolas no início do mandato, articulou ainda a rede intersetorial: *“a gente fez um compromisso com toda a comunidade escolar com o município. Então nós procuramos a rede intersetorial, fomos no conselho tutelar, fomos nas lideranças religiosas dos bairros” (E2).*

Além dessas evidências, foi identificado no corpus evidência com dissonância parcial a leitura otimista de Ozga (2009) sobre o monitoramento intensivo. Nas evidências, registra-se que o ritmo do monitoramento sobrecarrega os pedagogos, configurando custo operacional à rede:

“eu já vi um pedagogo que chegou aqui e falou: ‘Olha, mas a gente fica o tempo todo avaliando menino, leitura de menino e aí não dá conta de outras questões que tem que dá’ [...] Agora que precisa, precisa ter sim, porque senão fica igual a minha menina que chegou lá no grupo seis sem conhecer a letra A. Tem que ter o acompanhamento, sim” (E6).

Esse achado acrescenta à literatura de avaliação contínua o fato de a apropriação

produtiva de dados terem custo operacional aos gestores de ponta, coordenação, direção e professores. Essa é uma agenda igualmente legítima de gestão a ser equacionada.

4.6 Equidade, acesso e inclusão

Os achados sobre equidade, acesso e inclusão corroboram a literatura ao demonstrar que a universalização do acesso requer respostas compatíveis com as especificidades territoriais e institucionais (Albornoz et al., 2022; Botler, 2018; Sayed & Ahmed, 2015). Em Vitória/ES, essa perspectiva mostrou-se transversal aos diferentes níveis da rede, sendo reconhecida tanto pela gestão (E1) de que *“a gente é privilegiado, atende desde 6 meses, tudo com rede própria, a gente atende a 96% da demanda manifesta e, a partir dos 4 anos, a gente tem 100% garantido”*; quanto pelos professores, tal como (E7): *“96% das crianças em idade escolar estão matriculadas na rede municipal”*.

Quanto à equidade, uma evidência marcante refere-se à ressignificação conceitual operada pela rede. O diretor de escola (E8) descreve a diferenciação entre igualdade formal e equidade substantiva:

“a gente parou e tirou o discurso do ‘pobre do menino, tadinho, deixa ele dormir para não aprender, porque a oportunidade dele é dividir de igual para igual.’ Inclusive, a gente aprendeu a usar palavras como equidade [...] a gente falava muito de igualdade, mas igualdade onde tem um monte de desigualdade, então a gente aprendeu a que equidade ali é um movimento que a gente precisa fazer na escola” (E8).

O diretor de escola (E7) operacionaliza essa diferenciação considerando a alocação financeira por demanda:

“Não há igualdade, é equidade. Dá mais para quem precisa de mais. Se eu preciso, sou uma escola lá do São Pedro [...] às vezes eu tenho mais recurso para escola. Por quê? Porque a gente sabe qual é o problema que nós temos que atacar”

Essa operacionalização contradiz o argumento de Albornoz et al. (2022) e Sayed e Ahmed (2015) de que políticas baseadas em desempenho tendem a reproduzir desigualdades territoriais. O caso de Vitória/ES mostra que tais políticas, quando articuladas a alocação financeira diferenciada por contexto, podem produzir efeito redutor de desigualdade. Tal achado é corroborado pelo professor (E9): *“Tinha regiões que tinham um desempenho muito bom e outras da periferia com resultado mais aquém [...] essa gestão conseguiu diminuir bastante essa situação, e trouxe mais equidade, né, em termos de rede”*.

Quanto à inclusão, o principal achado consiste no reconhecimento pela Secretaria (E1), de que, mesmo em um contexto com avanços institucionais, a efetivação de uma educação inclusiva permanece aquém do ideal, convergindo com as reflexões de Botler (2018) e Santos et al. (2014) Em linha, os limites operacionais da inclusão são reconhecidos em diferentes posições da rede, considerando os diferentes entrevistados com convergência da necessidade de articulação intersetorial. Coordenador de educação infantil (E5) aponta o limite mais transversal:

“a insuficiência não é ausência, mas a insuficiência da articulação de diferentes secretarias para que a gente pudesse ter um resultado melhor [...] por exemplo, você pega aqui o plano municipal da primeira infância, aonde você teve um olhar da cultura, assistência social, saúde, educação, o resultado é outro [...], mas não é todo mundo que entendeu. Então isso é uma política pública, pessoas externas à educação. Então talvez eu atribuo a insuficiência de articulação” (E5).

A coordenadora E6 reconhece o limite e evidencia a dificuldade de monitoramento qualitativo da inclusão na escola: *“Hoje eu acredito que tem aumentado. Agora, como que está na escola? Eu não sei [...] não adianta o menino tá lá, mas não tá incluído; tá presente, tá lá*

de corpo presente, mas ele tá participando das atividades?”

Essa diferenciação entre reconhecer a importância e efetivamente medir a participação e a inclusão alinha-se ao discutido por Botler (2018). O caso de Vitória/ES evidencia que a institucionalização da política, apesar dos avanços relevantes, não é condição suficiente para a inclusão efetiva, que demanda capacidades intersetoriais e formação continuada.

4.7 Infraestrutura escolar e tecnologias educacionais

Os achados sobre infraestrutura convergem com os argumentos de Graupner et al. (2024) de que investimentos em infraestrutura física e recursos educacionais favorecem a eficiência da gestão municipal e fortalecem a valorização da escola pelos diferentes atores da comunidade escolar. A escala dos investimentos nessa área é descrita por E1:

“Nessa nossa gestão, investimos 270 milhões em obras e reformas. Eu posso dizer que 100% das nossas escolas tiveram alguma intervenção de infraestrutura [...] A gente saiu de 9 para 40 escolas climatizadas. Mas nas escolas que eu tô climatizando, eu já tô instalando energia fotovoltaica para que não tenha um aumento da conta de energia” (E1).

O gerente de orçamento E3 confirma o aumento na perspectiva da execução, oferecendo a comparação histórica:

“nunca foi gasto tanto com obras e reformas na educação de Vitória. É histórico de investir 4 milhões no ano com tudo de capital, reforma, compra, tudo que é de capital pode 4 milhões, no máximo. E agora a gente tá gastando no mínimo 40 de obra, mais questão de compra de equipamentos. Teve o ano de 2021, nós gastamos 70 milhões” (E3).

Na ponta da rede, a coordenadora E6 identifica a mudança discursiva da gestão anterior: *“a infraestrutura deu uma melhorada sim, porque também não era uma preocupação. São muitas escolas com salas mofadas, uma coisa horrorosa [...] quando lá atrás, a gente falava de manutenção de espaço, a gestão anterior falava assim: ‘isso é perfumaria’.”*

A coordenadora de educação infantil (E5) também testemunha o efeito qualitativo:

“Eu acompanho de forma mais próxima 50 unidades de educação infantil [...] Eu não tinha noção que Vitória tinha alguns espaços que eu vi [...] Eu vi comunidades, gestoras, profissionais chorando. Eu vi porque esperavam há anos, por exemplo, uma reforma de um telhado”

Por fim, diretor E8 relata a transformação concreta de sua escola:

“a minha escola foi um processo que era uma escola antiga, muito precarizada e, que agora é um prédio de 5.000 m² com tudo que você pensar. Então, eu tenho laboratório de informática, laboratório de ciência, sala de música [...] uma transformação, assim, só que esse movimento tem acontecido em todas as outras escolas”

O caso de Vitória/ES reforça também Graupner et al. (2024), dado que as melhorias funcionaram, na percepção dos atores, como sinal institucional de prioridade pública para territórios historicamente preteridos.

Quanto às tecnologias educacionais, os achados dialogam com Sarrico et al. (2013) e Stumbrienė et al. (2020) ao argumentam que sua incorporação produz efeitos limitados quando dissociada de mudanças pedagógicas e capacidades institucionais. O caso de Vitória/ES oferece evidência detalhada desse limite, registrada por E1 como aprendizado autocrítico:

“a gente fez o investimento de 70 milhões em tecnologias. Compramos mais de 35

mil tablets [...] hoje, 4 anos depois, eu não fiz a opção de comprar tablet de novo. Por que que eu não fiz? Porque eu não penso que esse suporte mitigou a aprendizagem. Eu acho que quando reabre a escola, o professor acabou voltando para o quadro e para o caderno. E aí a gente tem esforço de trabalhar as tecnologias, mas eu não acho que isso é decisivo”.

A correção da prática então adotada, isto é, abandono dos *tablets* individuais em favor do fortalecimento da estrutura tecnológica das escolas, é exemplo empírico do que a literatura indica como condição para a apropriação produtiva da tecnologia. As ações compensatórias incluem *internet* para todos professores, disponibilização de plataformas, e renovação completa da infraestrutura de rede, como colocado por E3: *“Ano passado, só em compra de switches para as escolas, para melhorar a infraestrutura de internet, nós gastamos 25 milhões. Nós trocamos basicamente todos os switches das escolas”.*

Entretanto, identifica-se a heterogeneidade docente como limite específico. Enquanto alguns professores trabalham com inteligência artificial e robótica, outros resistem ao uso básico de ferramentas digitais, segundo argumentos do diretor de escola E8. Tais achados ampliam Sarrico et al. (2013) e Stumbrienė et al. (2020), ao acrescentar a heterogeneidade docente como variável importante e que demanda agenda específica de formação, distinta da formação pedagógica geral.

4.8 Satisfação, legitimidade e participação

Os achados sobre satisfação e legitimidade convergem com Castro (2015), ao evidenciar a centralidade da continuidade institucional, da previsibilidade das ações e da percepção de resultados como condicionantes da satisfação. Segundo E1 é possível observar trajetória de hostilidade inicial à adesão progressiva:

“No início, a gente chegou num cenário de muita desconfiança. As questões partidárias atravessavam muito, a descrença das pessoas, a crença de que a transformação da educação leva muitos anos. Isso tudo fez um cenário muito hostil quando a gente chegou. Então, entender as nossas políticas, o que a gente trazia, o que foi construindo no coletivo era bastante desafiador. Hoje eu vejo uma satisfação dos professores quando enxergam seus resultados”.

O indicador de legitimidade identificado é o equilíbrio das filas de espera entre escolas:

“para mim, maior evidência disso foi a redução de fila de espera de determinadas escolas. Eu tinha escolas com muita fila de espera, porque outras escolas estavam ociosas pois os pais não confiavam nessas escolas. E hoje a gente vê uma rede equilibrada em relação a filas de espera” (E1).

Entrevistados de diferentes níveis da rede descreveram uma transição nas formações, com a redução da centralidade das discussões políticas e o fortalecimento da abordagem técnico-pedagógica:

“no início, tudo que é novo acaba tendo resistência [...] às vezes nem podia participar de uma formação porque tumultuava, né? Em vez da gente contribuir a gente tumultuava a formação porque ela virava uma discussão política [...] Com o tempo, a gente conseguiu um engajamento dos profissionais” (E2).

“os professores, diretores, eles começaram com bastante rigidez em relação a essa gestão. Eles ficavam sempre com pé atrás, mas depois eles foram vendo, conhecendo, gostando de algumas mudanças” (E4).

“Eu acredito que, por parte da comunidade escolar, sim aceitam, eles têm visto o empenho dessa gestão. E, aí eu falo, porque a gente acompanha mesmo de perto o

empenho dessa gestão entregar em promover as ações” (E6).

Um caso particularmente forte de mudança de posição é descrito por uma diretora E8 que se identifica como tendo sido oposicionista da gestão antes do mandato:

“eu, hoje enquanto gestora, eu acho que eu gosto de reforçar isso, que não fui apoiadora dessa gestão, que não teve meu voto para se consolidar [...] Achei que fosse ser tudo péssimo, muito ruim e, hoje, eu vejo o quanto que faz a diferença na vida das crianças”.

Os professores corroboram a percepção externa, com ressalva específica sobre o componente salarial:

“a gente já começa andando pelos territórios e ouvir das famílias que a educação de Vitória está indo muito bem [...] Vitória evoluiu mais com essa gestão do que [as anteriores], mas a questão salarial a gente pensa que pode evoluir um pouco mais” (E9).

Esses achados aproximam-se de Castro (2015) ao considerar que a satisfação institucional se consolida quando há percepção sequencial de coerência, continuidade e resultados visíveis. Essa combinação é observada no caso de Vitória/ES, com gestão estável por todo um ciclo de governo e reconduzida no ciclo seguinte.

Quanto à participação, os achados dialogam com Oliveira et al. (2021) e Santos et al. (2014) que destacam a heterogeneidade da qualidade dos processos participativos na educação básica brasileira. O caso de Vitória/ES confirma essa heterogeneidade, com a particularidade de que ela opera no nível das unidades escolares e não da política central:

“Esse é um desafio constante, né? Nós temos os conselhos de escola e a gente faz um trabalho muito bonito de fortalecimento desses conselhos, inclusive com formação. Mas ainda é um gargalo [...] ainda acho que a gente precisa avançar nesse engajamento” (E1).

“aqui a gente tem um movimento muito forte com os conselhos de escola, a participação desses conselheiros nas tomadas de decisão. Então, tem uma formação para os conselheiros de escola [...] movimento forte com protagonismo dos estudantes [...] inclusive a gente tem um secretário por um dia, o prefeito por um dia” (E2).

“a comunidade participa muito do conselho. Por quê? Porque cada segmento tem seus representantes” (E4).

Contudo, identifica-se limitação operacional, no caso de diretores que reduzem o conselho à função homologatória: *“tem diretor com uma postura bem, eu não vou dizer ditadora, mas antidemocrática que acaba chamando o conselho para participar, mas mais para referendar as ações dele. Existem as duas coisas, a gente tem pedido e o conselho tem participado” (E6).*

Esse último achado é um importante gargalo da participação que não decorre de desenho institucional inadequado, mas da heterogeneidade da liderança escolar.

4.9 Fatores externos: instabilidade política e restrições econômicas

Os achados sobre fatores externos dialogam com Avellaneda (2009), Castro (2015) e Brito et al. (2024). Avellaneda (2009) e Castro (2015) argumentam que a instabilidade política tende a superar as restrições financeiras como fator crítico para a sustentabilidade das políticas educacionais. Brito et al. (2024) registram o peso das variáveis exógenas (porte populacional, perfil socioeconômico, instabilidade política, restrições fiscais) na gestão pública. O caso de

Vitória/ES oferece evidências desses dois pontos. Pelo lado da instabilidade política, descreve-se o desgaste contínuo:

“para mim, as crises políticas têm um impacto e um atravessamento muito sério [...] eu apanhava de todos os lados, eu apanhava da direita porque falavam que eu era uma pessoa que [defende] Paulo Freire é verdade e, apanhava da esquerda porque falavam que eu trabalhava para o prefeito atual [...]. Enquanto você tem que estar preocupado com a alfabetização das crianças, às vezes você perde uma tarde discutindo um post no Instagram que acabou viralizando [...] A crise política ela desgasta, ela é cansativa” (E1).

Situa-se, ainda, o ônus específico de gerir educação em ambiente politicamente adverso:

“a gente tem questões políticas partidárias muito fortes aqui. O prefeito vinha de uma base política que era totalmente aversa da educação. Então, a gente precisou remar muito para poder construir [...] quando eu olho a trajetória do município de Vitória e dos municípios no entorno que não tiveram as mesmas escolhas, a gente percebe que essa postura faz a diferença [...] todos tiveram atravessamento político e descontinuidade política pública” (E2).

Esses achados adicionam particularidade importante: o desgaste percebido não é a instabilidade da liderança em si que se manteve ao longo de todo o ciclo, mas o ônus contínuo de defender a continuidade técnica em ambiente politicamente adverso. A liderança estável foi precisamente o mecanismo pelo qual o desgaste pôde ser absorvido sem ruptura programática.

Pelo lado das restrições econômicas, o caso apresenta dissonância em relação a parte da literatura. Brito et al. (2024) registram restrições fiscais como variável crítica para municípios brasileiros. No caso analisado, contudo, o ciclo orçamentário do período foi de receita ampliada, o que reduziu, embora não eliminou, esse fator como restrição, conforme reforçado pelo gestor orçamentário E3.

A leitura dessas evidências, à luz de Avellaneda (2009) e Castro (2015) indicam que a instabilidade política, vivida cotidianamente, mostrou-se ônus mais persistente do que a restrição econômica. Esta última, conhecida e quantificável, foi tratada por planejamento e mediação intergovernamental; a primeira exigiu mediação política contínua. Tal contraste é explicitamente verbalizado na ponta da rede, pelo entrevistado E10: *“crises econômicas [...] com certeza influenciaram em alguma coisa, mas a gente pode perceber que a gestão buscou de todo jeito [...] não tentar com que isso fosse tão impactante”.*

Ainda do ponto de vista dos professores (E9), o fator externo de maior impacto não foi a instabilidade política nem a restrição fiscal, mas a pandemia: *“eu acho que [o que foi mais sério mesmo], acho que foi feia a crise, né? Pandemia [...] aí que marcou que a presença humana, ali ela não é insubstituível nesse total nesse processo educativo”.*

Esse achado complementa o quadro de Brito et al. (2024). Aos fatores estruturais identificados pela literatura (porte, perfil socioeconômico, instabilidade política, restrições fiscais), o caso de Vitória/ES adiciona variável conjuntural de choque externo (pandemia) cujo manejo exigiu reorientação rápida do planejamento e cujos efeitos no aprendizado seguem sendo recuperados ao longo do período analisado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo investigou os fatores determinantes da gestão educacional em uma Secretaria Municipal de Educação reconhecida pela melhoria sustentada de seus indicadores, a partir das percepções de dez atores-chave envolvidos no ciclo de planejamento, implementação e avaliação de políticas educacionais. Dentre os resultados, destacam-se quatro principais. O primeiro refere-se à profissionalização da liderança e à valorização dos profissionais nos diferentes níveis da rede. O segundo consiste na integração entre planejamento estratégico,

monitoramento por indicadores e correção de rumos com base em evidências. O terceiro corresponde à descentralização orçamentária associada à prestação de contas. Por fim, o quarto achado evidencia a manutenção da estabilidade da liderança ao longo de todo o ciclo de governo, mesmo em um ambiente político adverso, favorecendo a sustentabilidade das políticas pedagógicas.

As ressalvas e limitações identificadas pontualmente no *corpus* não invalidam os avanços, mas indicam pontos de melhoria para a gestão priorizar suas ações, a saber: heterogeneidade no uso pedagógico das tecnologias, com resistência docente como variável crítica; os limites operacionais da inclusão, em que a institucionalização formal não é condição suficiente para a participação substantiva; a sobrecarga dos pedagogos com o ritmo das aplicações de avaliações; a dificuldade de uma parcela de diretores escolares para operar a autonomia financeira recebida; e, a insuficiência da articulação intersetorial. Esses pontos configuram agenda específica de gestão para o ciclo subsequente.

Em termos de contribuições teóricas, o estudo desloca o foco analítico da governança educacional para a gestão educacional como objeto de pesquisa, oferecendo evidências das dimensões em que a gestão concreta opera. As contribuições metodológicas incluem a sistematização de um instrumento aplicável a outras redes municipais. Em termos práticos e sociais, o estudo oferece subsídios aos gestores para a priorização de capacidades institucionais, planejamento, monitoramento e formação continuada evidenciando que a profissionalização técnica em posições estruturantes pode ter efeito multiplicador no desempenho do sistema.

Quanto aos limites do estudo, cabe distinguir dois objetos de pesquisa complementares, mas analiticamente distintos: (i) as percepções de quem implementa a política educacional e (ii) as percepções de quem por ela é afetado. Este estudo limitou-se ao primeiro dado que abordou atores que ocupam todos os níveis da cadeia de implementação. A perspectiva de famílias, estudantes, conselhos escolares e órgãos externos de controle constitui agenda igualmente legítima, mas que demanda desenho amostral, instrumentos e quadro teórico próprios. Outras limitações merecem registro tal como o número reduzido de participantes restringe a generalização, ainda que a amostra seja qualitativamente representativa da gestão analisada; e a presença de vieses interpretativos que não pode ser descartada. Como agenda de pesquisa, sugere-se a replicação do instrumento em outras Secretarias Municipais de Educação com configurações políticas e socioeconômicas distintas; a ampliação da triangulação por meio da incorporação de fontes documentais internas e da observação de práticas; e estudos longitudinais que acompanhem a maturação dos processos de gestão ao longo de mais de um ciclo de governo, com vistas ao desenvolvimento do entendimento dos determinantes da gestão educacional municipal no Brasil.

REFERÊNCIAS

- Albornoz, V., Contreras, C., & Álvarez, L. (2022). Territorial educational governance of Regular Basic Education institutions: A systematic review. *International Journal of Health Sciences*, 6(S7), 4015–4029. <https://doi.org/10.53730/ijhs.v6ns7.11209>
- Alves, M. F. (2012). *Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação*. In Política e governança educacional: disputas, contradições e desafios diante da cidadania (pp. 129–144). Universa/Líber Livro.
- Avellaneda, C. N. (2009). Municipal performance: Does mayoral quality matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 285–312. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun001>
- Botler, A. M. H. (2018). Gestão escolar para uma escola mais justa. *Educar em Revista*, 34(68), 89–105. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.55416>
- Brito, A. S., Bezerra Filho, J. E., & Santos, J. M. A. (2024). Fatores exógenos que afetam o

- nível de transparência pública dos municípios pernambucanos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 27(2), 252–277. <http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v27i2.3168>
- Castro, M. L. S. (2015). Stability in educational leadership: An important dimension to enhance educational results in public municipal schools. *Journal of the International Society for Teacher Education*, 19(2), 106–114.
- Castro, M. C. C. S., Barbosa Neto, J. E., & Cunha, J. V. A. (2022). Governança pública: uma revisão sistemática de sua aplicação a entes públicos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 25(2), 215–235. <https://doi.org/10.51341/cgg.v25i2.2695>
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.
- Folha de S.Paulo. (2024, 16 de agosto). *Só dez capitais atingem meta do Ideb; São Paulo tem piora nos anos iniciais*. Folha de S.Paulo.
- Graupner, T., Hein, A., & Hein, N. (2024). Relationship between public spending and educational efficiency of municipalities in Santa Catarina. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. <https://doi.org/10.16930/2237-7662202434852>
- Inep. (2024). Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2023. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>
- Moraes, R. (2003). Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. *Ciência & Educação*, 9(2), 191–211. <https://doi.org/10.1590/S1516-73132003000200004>
- Moraes, R., & Galiuzzi, M. C. (2016). *Análise textual discursiva* (3a ed.). Editora Unijuí.
- Nações Unidas. (2025). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>
- Oliveira, A. S. F., Nunes, A., & Guerra, M. (2020). Construção de um instrumento de medida da governança na educação básica do Brasil. *Contabilidade Vista & Revista*, 31(2), 170–192. <https://doi.org/10.22561/cvr.v31i2.6034>
- Oliveira, A. S. F., Nunes, A., & Guerra, M. (2021). Avaliação da governança da educação básica no Brasil. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 24(3), 422–437. https://doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a10
- Oliveira, A. S. F., Nunes, A., & Guerra, M. (2023). Analyzing the literature on education governance over the last 71 years. *Revista de Gestão*, 30(1), 2–17. <https://doi.org/10.1108/REGE-03-2020-0016>
- Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: From regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149–162. <https://doi.org/10.1080/02680930902733121>
- Paim, J. H., & Monteiro, R. (Orgs.). (2022). *A governança e a educação básica*. FGV Editora.
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Services Research*, 34(5 Pt 2), 1189–1208.
- Queiroz, D. B., Camara, R. P. B., Freire, A. P. F., & Cunha, M. C. F. (2011). A distribuição de recursos do FUNDEB enquanto política social do governo federal: um estudo nos municípios paraibanos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(1).

- Rigoni, B., Gonzaga, R., & Zuccolotto, R. (2021). Transparência e *accountability*: análise dos indicadores de gestão dos institutos federais de educação. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 24(3), 406–421. https://doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a9
- Santos, A. V., Guimarães-Iosif, R. M. G., & Jesus, W. F. (2014). Política pública e governança educacional: o que pensam gestores do estado e a sociedade civil organizada? *Revista Exitus*, 4(2), 87–105.
- Santos, J. R., & Passos, D. R. M. (2018). Análise dos fatores de gestão da educação que influenciam o desempenho dos estudantes em municípios brasileiros. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, [S. l.], v. 18, n. 1, p. e5992158, 2024. <https://doi.org/10.14244/reveduc.v18i1.5992>.
- Sarrico, C. S., Veiga, A., & Amaral, A. (2013). The long road – how evolving institutional governance mechanisms are changing the face of quality in Portuguese higher education. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 25(4), 375–391. <https://doi.org/10.1007/s11092-013-9174-x>
- Sayed, Y., & Ahmed, R. (2015). Education quality, and teaching and learning in the post-2015 education agenda. *International Journal of Educational Development*, 40, 330–338. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.11.005>
- Silva, A. A. P., Ferreira, M. A. M., Braga, M. J., & Abrantes, L. A. (2012). Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 15(1).
- Silva Neto, R. R., Reis, T. R., & Ribeiro, A. L. (2020). Perfil da gestão municipal no estado do Pará: um olhar a partir do índice de efetividade. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 23(1), 93–106. https://doi.org/10.51341/1984-3925_2020v23n1a6
- Stumbrienè, D., Camanho, A. S., & Jakaitienè, A. (2020). The performance of education systems in the light of Europe 2020 strategy. *Annals of Operations Research*, 288, 577–608. <https://doi.org/10.1007/s10479-019-03329-5>
- Torrezan, R. G. A., Corrêa, V. T., & Santos, I. M. (2026). Planejamento versus execução: evidências sobre gestão orçamentária em municípios paulistas (2014–2023). *Contabilidade, Gestão e Governança*, 29(1).
- UNESCO. (2015). *Education 2030: Incheon declaration and framework for action: Towards inclusive and equitable quality education and lifelong learning for all*. UNESCO.
- World Bank. (2024). *Worldwide Governance Indicators*. World Bank.