

unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

**Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP**

THAÍS CONTE VARGAS

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
PARTICULARIDADES DA GESTÃO LOCAL EM
ARARAQUARA – SP**



ARARAQUARA – SP

2019

THAÍS CONTE VARGAS

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
PARTICULARIDADES DA GESTÃO LOCAL EM
ARARAQUARA – SP**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Silvio Henrique Fiscarelli

Bolsa: CAPES

ARARAQUARA – SP

2019

Vargas, Thaís Conte
Municipalização da educação: particularidades da
gestão local em Araraquara - SP / Thaís Conte Vargas -
2019
95 f.

Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) -
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus
Araraquara)

Orientador: Silvio Henrique Fiscarelli

1. Gestão escolar. 2. IDEB. 3. FUNDEB. 4. Ensino
Fundamental. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

THAÍS CONTE VARGAS

**MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
PARTICULARIDADES DA GESTÃO LOCAL EM
ARARAQUARA – SP**

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação Escolar.

Linha de pesquisa: Política e Gestão Educacional

Orientador: Prof. Dr. Silvio Henrique Fiscarelli

Bolsa: CAPES

Data da defesa: 28/06/2019

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Dr. Silvio Henrique Fiscarelli

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Membro Titular: Dr. Márcia Lopes Reis

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Membro Titular: Dr. Paulo Cesar Cedran

Centro Universitário Moura Lacerda

Local: Universidade Estadual Paulista

Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

Às minhas professoras.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, as abdições diárias que a criação de dois filhos impõe e o apoio em todas as minhas escolhas.

Ao meu irmão, que me ensinou a dividir.

Ao Wallans e à Raquel, a amizade em todos esses anos, a paciência e a lealdade. Sem vocês eu não teria andado nem metade do caminho.

À Vitória, Mariana, Beatriz, Carolina, Geizi, Camila, Juliana: me sinto com muita sorte em ter como amigas mulheres incríveis assim. Obrigada por me inspirarem a ser melhor.

Aos meus companheiros na vida acadêmica: Anderson, Rosângela, Vanessa, Patrícia, meus professores e demais colegas, as discussões, debates, conselhos. Tenho crescido muito com vocês.

Ao Bizelli, o amor e a vida em comum.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

Tendo como ponto de partida o processo de municipalização, a pesquisa inicia-se com o objetivo de explicar a discrepância entre o desempenho no IDEB obtido por escolas municipais e estaduais em Araraquara, interior do estado de São Paulo. Verificando-se a assimetria entre os resultados dos estabelecimentos de ensino sob gestão municipal e aqueles administrados pelo estado, notadamente superiores, trouxemos dados detalhados sobre o cotidiano escolar nos colégios municipais, a partir de fontes oficiais e de visitas realizadas a cada escola, onde foram realizadas entrevistas com as coordenadoras pedagógicas de cada unidade. Na literatura da área buscamos compreender como se dá a composição do FUNDEB, principal fonte de financiamento das atividades escolares atualmente em vigor, e como é efetuada sua utilização na cidade de Araraquara. Também discutimos a relação que se estabelece entre aplicação dos recursos e qualidade da Educação. Por fim, concluímos que falta coordenação entre as políticas educacionais formuladas e implementadas pelo município.

Palavras-chave: Gestão Escolar. IDEB. FUNDEB. Ensino Fundamental.

ABSTRACT

The municipalization process is the starting point for our research, which begins with the goal of explaining the discrepancy between the performance in the IDEB obtained by municipal and state schools, in Araraquara, São Paulo. In order to verify the asymmetry between the results of schools under municipal management and those administered by the state, which were notably higher, we collected detailed data about school daily life in the municipal schools, from official sources to visits to each school, where interviews with the pedagogical coordinators of each unit were conducted. In the literature of the area we seek to understand the composition of FUNDEB, the main source of funding for school activities currently in force, and how it is used in the city of Araraquara. We also discuss the relationship between the application of resources and the quality of education. Finally, we conclude that there is a lack of coordination between the educational policies formulated and implemented by the municipality.

Key-words: School management. IDEB. FUNDEB. Elementary School.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%) no município de Araraquara	26
Gráfico 2	Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência em leitura na ANA, por dependência administrativa: Brasil: 2014/2016	30
Gráfico 3	Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência em escrita na ANA, por dependência administrativa: Brasil: 2014/2016	31
Gráfico 4	Matrícula Inicial: Ensino Fundamental (Araraquara)	32
Gráfico 5	Dados sobre Investimento educacional por aluno do Ensino Fundamental	34
Gráfico 6	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Profa. Altamira Amorim Mantese	46
Gráfico 7	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal CAIC Rubens Cruz	50
Gráfico 8	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Profa. Olga Ferreira Campos	54
Gráfico 9	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Rafael de Medina	57
Gráfico 10	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Prof. Henrique Scabello	61
Gráfico 11	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Gilda Rocha de Mello e Souza	64
Gráfico 12	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal CAIC Engenheiro Ricardo Caramuru de Castro Monteiro	66
Gráfico 13	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Prof. José Roberto Pádua de Camargo	69
Gráfico 14	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Prof. Luiz Roberto Salinas Fortes	72
Gráfico 15	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Prof. Waldemar Saffiotti	75
Gráfico 16	Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Profa. Dra. Ruth Villaça Correia Leite Cardoso	77
Gráfico 17	Evolução do Desempenho no IDEB de todas as escolas municipais	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Complexidade da gestão escolar	37
Tabela 2	Média de alunos por classe	38
Tabela 3	Regularidade do corpo docente	38
Tabela 4	Quantidade de horas/aula	39
Tabela 5	Indicador de Esforço Docente	39
Tabela 6	Taxa de distorção idade-série	40

LISTA DE SIGLAS

ACL: Atividade Complementar Livre

AEE: Atendimento Educacional Especializado

AEP: Assistente Educacional Pedagógico

APM: Associação de Pai e Mestres

CEC: Centro de Educação Complementar

CER: Centro de Educação e Recreação

EF: Ensino Fundamental

EJA: Educação de Jovens e Adultos

EMAI: Educação Matemática nos Anos Iniciais

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

HTPC: Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC: Ministério da Educação

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PISA: Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PNAIC: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNE: Plano Nacional de Educação

PNLD: Programa Nacional do Livro Didático

SEE-SP: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

SESI: Serviço Social da Indústria

SIOPE: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Desenho da pesquisa	14
1.1.1 Objetivos	14
1.1.2 Metodologia	14
1.1.3 Estrutura da dissertação	14
2 HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL	16
2.1 Fundos de financiamento e a busca pela garantia de um valor mínimo	20
2.2 Há relação direta entre Gasto/Custo e Qualidade?	24
3 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO	30
3.1 A Municipalização em Araraquara	32
4 COMO ESTÃO FUNCIONANDO AS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EF I?	42
4.1 EMEF Profa. Altamira Amorim Mantese	43
4.2 EMEF CAIC Prefeito Rubens Cruz	47
4.3 EMEF Profa. Olga Ferreira Campos	51
4.4 EMEF Rafael de Medina	55
4.5 EMEF Prof. Henrique Scabello	58
4.6 EMEF Gilda Rocha de Mello e Souza	61
4.7 EMEF CAIC Engenheiro Ricardo Caramuru de Castro Monteiro	64
4.8 EMEF Prof. José Roberto Pádua de Camargo	67
4.9 EMEF Prof. Luiz Roberto Salinas Fortes	70
4.10 EMEF Prof. Waldemar Saffiotti	72
4.11 EMEF Profa. Dra. Ruth Villaça Correia Leite Cardoso	75
4.12 Análise Geral	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	88
ANEXOS	92
ANEXO A – Questões realizadas às coordenadoras	93

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho – que se dedicou a investigar como se deu o processo de municipalização do Ensino Fundamental, especificamente na cidade de Araraquara – partiu da seguinte pergunta: teria sido a implantação da municipalização, e seus desdobramentos, a principal razão pela qual se produziram alterações negativas nos resultados consolidados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, nas escolas municipais, em comparação aos auferidos pelas escolas estaduais, em Araraquara? No decorrer do estudo, vimos que a pergunta não era tão simples de ser respondida, e as escolas municipais constituíam um universo em si mesmas. Foi, portanto, esse cenário que desenhamos esta análise: além do transcurso da municipalização, e dos diferentes insumos e resultados apresentados pelas escolas de ambas as redes, discutiremos sobre a rotina escolar dos colégios municipais, a partir da visão das coordenadoras pedagógicas que neles atuam.

Iniciada na segunda metade da década de 1990, a municipalização do EF ganhou força no estado de São Paulo no início dos anos 2000, quando as prefeituras passaram a se interessar pelos recursos destinados ao Ensino Fundamental através do FUNDEF, que seriam repassados de acordo com a quantidade de alunos matriculados na rede.

Parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº. 6.094/07), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e é utilizado pelo Ministério da Educação para monitorar os esforços realizados pelos sistemas de ensino municipais e estaduais na busca pela melhoria da qualidade da educação básica.

Como indicador de resultado, o IDEB funciona bem ao proporcionar uma comparação ampla entre diferentes escolas, levando em consideração os aspectos relacionados ao fluxo e ao desempenho escolar (Chirinea; Brandão, 2015). Porém, o índice não é capaz de medir outras questões importantes para a efetivação da qualidade educacional, como a adequação das práticas pedagógicas utilizadas por cada escola.

Além disso, observamos que entre as próprias escolas municipais os resultados apresentados pelo índice destoam bastante. Foi por isso, optamos por investigar, *in loco*, como as unidades escolares que passaram pelo processo de municipalização, ou que foram construídas com recursos repassados ao município de Araraquara, organizam seu processo pedagógico, levando em consideração principalmente os seguintes aspectos: quantidade de recursos didáticos tecnológicos; percepção de segurança na escola; existência de biblioteca,

sala de leitura, laboratórios, quadra esportiva e refeitório adequado ao número de alunos; material didático utilizado; número de alunos nas turmas; quantidade de professores efetivos e temporários; rotatividade de professores e estabilidade da equipe; critério de organização das turmas (ordem alfabética, desempenho, etc); aceitação das lideranças, por parte do corpo docente e discente; atividades extracurriculares ou de reforço pedagógico; adesão do corpo docente ao projeto pedagógico; relações interpessoais entre os professores; oportunidades de treinamento ao corpo docente/formação continuada; relação da escola com as famílias; diretrizes de avaliação e de controle do desempenho dos alunos; processo de escolha do(a) diretor(a) e do(a) coordenador(a).

As características apontadas foram analisadas com base na observação, durante visitas pré-agendadas, e em entrevistas semiestruturadas com as coordenadoras pedagógicas de cada unidade escolar. Optou-se pelo estabelecimento do diálogo com as coordenadoras pelo fato das mesmas serem um elo que une a gestão administrativa (equipe de apoio à gestão, diretores e vice-diretores) ao corpo docente, possuindo, portanto, conhecimento sobre o funcionamento geral da escola.

A ideia de realizar a investigação local deriva do entendimento de que as especificidades de cada escola, constituintes de sua cultura organizacional, assim como características da gestão administrativa e pedagógica, concorrem para o resultado dos processos educativos, como explicitado por Dourado; Oliveira e Santos:

A definição e compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar em termos de Qualidade da Educação [...] devem considerar as dimensões extrínsecas ou extra-escolares que permeiam tal temática. Por outro lado, é fundamental não perder de vista a importância, nesse processo, das dimensões que ocorrem no âmbito intra-escolar. Ou seja, estudos, avaliações e pesquisas mostram que as dimensões intra-escolares afetam, sobremaneira, os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, uma vez que incidem diretamente nos processos de organização e gestão, nas práticas curriculares, nos processos formativos, no papel e nas expectativas sociais dos alunos, no planejamento pedagógico, nos processos de participação, na dinâmica da avaliação e, portanto, no sucesso escolar dos estudantes. (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 14)

Objetivamos averiguar se as escolas municipais possuem uma estrutura mínima que possibilite a oferta de um ensino de qualidade: legalmente, o MEC determina parâmetros básicos de infraestrutura apenas para instituições de educação infantil; no entanto, nos parece evidente que instalações adequadas favorecem o processo pedagógico. Além disso, a relação entre os tipos de gestão escolar e o desempenho dos alunos tem sido, nos últimos anos, objeto

de estudo de alguns autores (entre eles, podemos citar: Souza, 2007; Machado, 2017; Oliveira; Carvalho, 2018), assim como o impacto do FUNDEB para a reorganização da oferta de ensino (Silveira; Lima; Teixeira; Silva, 2017). Pretendemos, portanto, contribuir com o campo no que se refere, especificamente, à gestão local de estabelecimentos públicos de ensino básico.

A justificativa inicial para a realização da pesquisa se baseia na discrepância dos resultados divulgados pelo INEP para as escolas municipais e estaduais sediadas no município de Araraquara. A partir do início dos anos 2000, quando o processo de municipalização se iniciou, os resultados demonstrados na avaliação da Prova Brasil – aplicada a alunos matriculados no quinto ano, busca avaliar competências de língua portuguesa e matemática e se constitui no componente *desempenho* medido pelo IDEB, além do *fluxo escolar* – deixaram claro que os alunos das escolas estaduais possuem um maior domínio dos descritores medidos pela prova, em comparação com os discentes matriculados nos colégios de gestão municipal.

À primeira vista, a principal explicação para o fato poderia advir do montante financeiro disponível para cada ente federativo: pressupondo uma relação entre dispêndio e desempenho, o estado de São Paulo poderia derivar seus resultados de um maior investimento. No entanto, os repasses ao município (primeiramente via FUNDEF; hoje, através do FUNDEB), neste caso, são superiores aos enviados, pela União, ao governo estadual. Ou seja: a cidade de Araraquara possui mais recursos, por aluno, que o estado de São Paulo. Portanto, além de um estudo sobre o funcionamento destes fundos, buscamos averiguar como se deu a utilização dos recursos pela gestão municipal.

A questão do financiamento importa por tornar possível a operacionalização do dia a dia escolar: as condições de conservação do prédio, a compra de materiais, o salário dos professores e dos demais agentes educacionais, por exemplo, são definidos de acordo com a capacidade financeira de cada Secretaria. Ou seja: o estabelecimento de circunstâncias objetivas para o funcionamento das escolas passa, ao menos inicialmente, pelo padrão de financiamento efetivado.

O foco da pesquisa se manteve nos anos iniciais do Ensino Fundamental por duas razões principais. A primeira delas reside no fato da municipalização, em Araraquara, ter se dado majoritariamente neste nível – ainda que várias escolas municipais ofereçam o segundo ciclo do EF, a rede estadual é responsável pela maior quantidade de alunos nos anos finais do EF. A segunda razão está relacionada à importância dos primeiros anos de escolarização na trajetória acadêmica dos alunos: etapa da alfabetização, é fundamental enquanto alicerce para os conteúdos a serem trabalhados nos ciclos posteriores (Bizelli; Vargas; Faria, 2017).

1.1 Desenho da pesquisa

1.1.1 Objetivos

Diante da problemática apresentada, o objetivo geral do estudo é verificar quais foram os fatores que influenciaram o desenho do processo de municipalização no país e definiram como se daria o financiamento da Educação Fundamental, de maneira geral, e como sua implementação se deu no município de Araraquara, especificamente. Além disso, pretendemos averiguar como as instituições de educação municipais urbanas que oferecem o Ensino Fundamental I estavam atuando no ano de 2018, partindo de seu desempenho medido pelo IDEB em diferentes anos e de como suas coordenadoras pedagógicas avaliam os processos educacionais ocorridos nas escolas onde atuam.

1.1.2 Metodologia

A investigação realizada se valeu de diferentes métodos e técnicas de pesquisa. Primeiramente, realizamos um estudo bibliográfico sobre a questão da municipalização, buscando compreender sua trajetória histórica no país. Nesse exame abordamos aspectos relacionados à qualidade e ao modelo de financiamento educacional vigente no país. Foi também na bibliografia da área e nos documentos oficiais – publicações, avaliações e Censo Escolar – disponibilizados pelo INEP que coletamos informações sobre as escolas municipais e estaduais da cidade de Araraquara.

Na intenção de complementar estes dados, optamos por visitar todas as escolas municipais – que tiveram a gestão assumida pelo município ou que foram construídas pelo mesmo – e entrevistar suas coordenadoras pedagógicas. Nas entrevistas foi utilizado um roteiro semiestruturado, que possibilitou uma análise posterior – exclusivamente pelo conteúdo das informações fornecidas – e o desenho de um perfil das gestoras pedagógicas municipais, assim como das escolas investigadas.

1.1.3 Estrutura da Dissertação

O trabalho se dividirá da seguinte forma: no segundo capítulo, abordaremos como se deu o processo de municipalização no Brasil, levando em consideração discussões sobre o modelo de investimento escolhido para a manutenção das escolas em todo o país. Em seguida, buscamos discutir se a correlação positiva entre gasto e desempenho realmente se verifica, com base na literatura da área. Na terceira parte do texto, investigamos como a municipalização ocorreu na cidade de Araraquara, com dados sobre o cenário educacional do município, e detalharemos as visitas realizadas às escolas municipais, a partir das informações fornecidas pelas gestoras pedagógicas. A partir daqui, analisaremos as falas das coordenadoras, assim como pesquisas que apontam possíveis explicações para as situações encontradas. Finalmente, há a conclusão da dissertação, com uma síntese da análise realizada e desdobramentos para futuras pesquisas.

2. HISTÓRICO DA MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL

A municipalização do ensino fundamental, no Brasil, se deu no bojo da redemocratização do país, após a promulgação da última Constituição Federal, em 1988. Buscando dar resposta a demandas oriundas da sociedade civil no que se refere à maior participação popular na definição das políticas sociais, optou-se por descentralizar a oferta de serviços de saúde, assistência social, e educação, transformando os municípios em centros gestores locais. O argumento central para a realocação das responsabilidades residia na proximidade entre a formulação e a execução das políticas: estando mais perto da população, o administrador municipal estaria mais preparado para canalizar os desejos e expectativas daquela localidade, o que possibilitaria uma oferta de serviços mais satisfatória.

Até então, no país, as políticas públicas eram formuladas e implementadas diretamente por agências ligadas ao governo federal. Durante a ditadura militar, os municípios e estados eram vistos como agentes executores, instâncias encarregadas de implementar localmente diretrizes decididas pelo poder central. O novo arranjo realocou o papel da União: sua participação passou a basicamente normativa, com foco na definição de padrões mínimos de atendimento e qualidade, assim como na sistematização de informações prestadas por estados e municípios; a responsabilidade pela redistribuição dos impostos passou a ser dividida com os estados, juntamente com o controle e fiscalização dos projetos realizados pelos municípios (Arretche, 1997). Tal rearranjo político era considerado fundamental para romper com os resquícios ditatoriais e autoritários que marcavam a gestão estatal brasileira: no lugar da centralização e das decisões unilaterais, entravam a democratização e a universalização dos serviços públicos, com a promessa de maior eficiência e eficácia na prestação dos mesmos.

Aliada à descentralização, a participação popular foi incorporada ao processo de formulação de políticas por meio de conselhos consultivos, estratégia que buscou dar vazão às demandas sociais por opinar em assuntos considerados relevantes por determinados segmentos. Para obter sucesso nesse modelo, a administração pública brasileira teve que se tornar mais permeável, transição que ainda está em andamento.

Os municípios e estados, ao assumirem maior protagonismo, também precisaram capacitar seu funcionalismo e se familiarizam com o novo tipo de gestão, a partir da redemocratização e do movimento para a Reforma do Estado. Villanueva (2006), sobre esse processo, considera que as democracias latino-americanas, ainda em formação, precisam completar a missão do modelo weberiano de administração pública, fomentando a existência

de um núcleo estratégico integrado por uma burocracia profissional, capaz de guiar os demais níveis de prestação de serviços públicos. Ainda segundo o autor, muitos setores sociais depositam nesse momento expectativa de que os governos democraticamente eleitos tenham capacidade de resposta superior à dos regimes ditatoriais, e manifestam tal esperança por meio de pressões pontuais desencadeadas por pautas específicas.

Avaliar o impacto da estratégia de municipalização do ensino, objetivo desse estudo, portanto, não é algo que pode ser feito desconsiderando os problemas subjacentes ao Estado brasileiro e à organização político-administrativa que o mesmo assumiu. A lógica do fortalecimento do poder local, principal argumento para a descentralização, não implica diretamente em mais participação popular, ou mesmo em maior qualidade da democracia. Em decorrência dos interesses clientelistas que historicamente permearam a administração pública brasileira, os representantes de conselhos municipais podem ser escolhidos por critérios não puramente técnicos, e sim privilegiando a defesa de interesses particulares, vinculados à classe política dominante na localidade. Ou seja: a mera proximidade do centro decisório da população não garante que a mesma seja fator preponderante na definição dos rumos do governo.

Outro fator histórico que cabe ser destacado é referente ao advento do discurso neoliberal ocorrido na década de 1990. A propagada necessidade de ‘enxugar’ o Estado, reduzindo-o ao desempenho das tarefas consideradas essenciais, deu força à ideia pragmática de que as instâncias locais gerenciariam melhor os recursos disponíveis, o que aumentaria a eficiência da gestão pública. Organismos internacionais – financeiros e consultivos – recomendavam aos países considerados ‘em desenvolvimento’ a redefinição de suas funções e ajuste fiscal que equilibrasse as contas nacionais. Assim, no Brasil, parecia que a única maneira de oferecer os serviços sociais a que o Estado se propôs ao promulgar a Constituição Federal de 1988 seria por meio de um rearranjo que possibilitasse a utilização das verbas disponíveis do modo mais efetivo possível. A municipalização novamente aparece como saída estratégica.

Sobre os serviços essenciais a serem ofertados por via estatal, a Educação sempre, de maneira geral, obteve um consenso – assim como a saúde. Pelo modo como configurou-se o Estado brasileiro, instruir a população alocou-se como tarefa a ser realizada primordialmente pelo mesmo, ainda que com o complemento de instituições privadas. No entanto, nunca ficou claro – até recentemente, com a promulgação da LDB em 1996 – que esfera federativa assumiria que nível de ensino, se eles seriam ofertados de forma concomitante pela União, estados e municípios, se cada um arcaria com as escolas que mantinham de maneira integral,

ou se as diferentes esferas da administração pública dividiriam gastos específicos (como merenda, material, transporte escolar). Definir tais responsabilidades foi tarefa que começou a ser desenhada ao longo do século XX, mas só se completou nos seus anos finais, ainda que com dificuldades de consenso entre os entes federados.

A importância crescente da Educação no cenário internacional também se deu no decorrer do século XX, quando o nível de instrução da população passou a ser amplamente relacionado ao desempenho econômico de cada país. Foram desenvolvidos índices que correlacionam, na maioria dos casos positivamente, o nível de Educação atingindo com a renda individual. É nesse contexto que as políticas educacionais ganham relevância, e a oferta de ensino de qualidade e em larga escala passa a ser vista como um dos determinantes para o desenvolvimento da Economia a longo prazo. No Brasil, o primeiro problema a ser resolvido era a questão do acesso: com altos índices de analfabetismo e com grande parte da população com poucos anos de ensino formal, o país optou, antes da qualidade, pelo atendimento educacional quantitativo: aumentar o número de matrículas.

A União, no cenário nacional, tem papel fundamental na definição dos rumos educacionais do país, por ser o elo mais forte no que se refere à arrecadação de tributos e na definição de parâmetros a serem seguidos. As responsabilidades de estados e municípios, definidas constitucionalmente, não se sobrepõem a séculos de desigualdades que marcaram inúmeras regiões brasileiras, e as tornam dependentes das instruções, diretrizes e recursos repassados pelo governo federal. Porém, a autonomia dos entes subnacionais, também garantida na Carta Magna, faz com que o papel da União se concentre no estabelecimento de acordos e em formatos específicos de colaboração, de modo que cada localidade opte pela melhor forma de execução das políticas, levando em conta a realidade regional na gestão de seus sistemas de ensino.

O próprio mecanismo da municipalização não foi aceito unanimemente pelos gestores locais. Com a implantação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –, criado com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis aos municípios e estados brasileiros (em sua grande maioria, incapaz de custear a própria rede de ensino, visto que totalmente dependentes de transferências estaduais ou federais), as cidades passaram a receber receitas de acordo com as matrículas no Ensino Fundamental que detinham. Se o estado permanecesse responsável pela demanda do ensino fundamental, o município não faria jus à parcela do financiamento. Essa foi a opção, no entanto, de algumas cidades do estado de São Paulo, a exemplo de Campinas.

Nacionalmente, a descentralização tem sido apoiada tanto por setores ditos conservadores quanto progressistas. O manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932 e assinado por intelectuais da área, como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, propunha a descentralização e autonomia das escolas, como descrito no trecho abaixo:

A função educacional

a) A unidade da função educacional:

[...] dada a impotência manifesta do sistema escolar atual e a insuficiência das soluções dadas às questões de caráter educativo não provam senão o desastre irreparável que resulta, para a educação pública, de influências e intervenções estranhas que conseguiram sujeitá-la a seus ideais secundários e interesses subalternos. Daí decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isto, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações “do interesse dos governos pela educação”. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. [...]

c) A descentralização

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. A unidade educativa, essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas. (AZEVEDO et al., 2010, p. 46)

O advento do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1937 interrompe por anos a articulação dos movimentos para reforma educacional no país. Com a redemocratização ocorrida em 1945, avanços como a criação do CNPq e da Capes e a edição da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foram alcançados, mas novamente interrompidos com a instauração de outro período autoritário a partir de 1964. Como já mencionado, apenas após a abertura democrática realizada ao longo dos anos oitenta, e o advento das políticas neoliberais durante a década de noventa, se definiram as condições reais para a descentralização do sistema educacional, com as bandeiras da participação local na gestão escolar e da autonomia da comunidade e dos gestores na administração das escolas.

2.1 Fundos de financiamento e a busca pela garantia de um valor mínimo

Como resultado desses esforços, o FUNDEB, que passou a vigorar em substituição ao FUNDEF, em 2007 (enquanto o segundo esteve em funcionamento de 1998 a 2006), ampliou a distribuição de recursos e os ciclos de ensino contemplados. Enquanto o FUNDEF era composto por 15% das receitas de estados, Distrito Federal e Municípios, além da complementação da União, o FUNDEB conta com 20% da arrecadação. A destinação também deixou de ser feita com base no número de matrículas no Ensino Fundamental: os municípios tiveram incluída a Educação Infantil, e os estados passaram a contar com verba para o Ensino Médio. Ambos mantinham a lógica de gasto per capita, anualmente calculado pelo governo federal, com o objetivo de assegurar, com o valor repassado, um gasto mínimo por aluno em todas as localidades do país.

Esse valor mínimo, no entanto, não leva em consideração o cálculo do quanto uma escola necessita, financeiramente, para funcionar segundo determinado padrão de qualidade. Ele é feito baseando-se na estimativa de arrecadação das receitas que compõem o fundo. Ou seja: os recursos disponíveis para a Educação brasileira dependem da disponibilidade orçamentária anual, e não de um compromisso com a qualidade definido a priori. Se há – como no presente momento – diminuição na arrecadação, os valores repassados também diminuem, o que compromete a execução de projetos de longo prazo, além da própria manutenção dos gastos correntes. A complementação da União, de apenas 10% do valor total arrecadado por todas as demais esferas administrativas, também flutua de acordo com o nível de atividade econômica – visto que o imposto mais expressivo na composição do FUNDEB é o ICMS, que diminui em períodos de recessão econômica.

A partir da implementação do FUNDEF, portanto, a mensuração e o uso do conceito de gasto/aluno anual passam a fazer parte do vocabulário da área educacional, sendo usado como parâmetro em diversas pesquisas realizadas acerca do financiamento da Educação. No entanto, o termo aparece em 1961, na Lei nº. 4.024, que teve por objetivo fixar as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – primeira do tipo: atualmente, vigora a terceira LDB – durante o período de dez anos em que vigorou. Em seu artigo 96º, a referida Lei determina que o Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de Educação na esfera de suas respectivas competências façam esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo, ao promover a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subsequente, e estudar a composição de custos do ensino público e propor medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade. (Brasil, 1961).

Ainda sobre a qualidade do ensino, a Constituição Federal dispõe, no Art. 212, parágrafo terceiro, o que segue:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...]

§ 3º A distribuição dos recursos públicos **assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 59, de 2009). (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Ou seja: os recursos destinados à Educação devem ser suficientes para garantir a qualidade do ensino. O mesmo termo é mencionado novamente no artigo 214 da CF:

Art. 214. **A lei estabelecerá o plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades **por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009): I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - **melhoria da qualidade do ensino.** (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Novamente, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a questão da qualidade educacional é referida no primeiro parágrafo do artigo 60:

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1988)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional também conta, em seu artigo quatro, 74 e 75 – apenas para citar os que tratam do tema de maneira explícita –, da obrigatoriedade do componente qualidade na oferta de ensino:

Art. 4º **O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:**

[...] IX - **padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.**

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no **cálculo do custo mínimo por aluno**, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Art. 75. A **ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.**

[...] § 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. (BRASIL, 1996, grifo nosso)

Na lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE, o termo qualidade aparece 38 vezes. No entanto, o custo anual por aluno, como mencionado anteriormente, não é definido levando em consideração determinado padrão mínimo de qualidade, e sim a capacidade orçamentária do ente em questão, desrespeitando variados dispositivos legais citados nas páginas acima.

Este fato levou à elaboração do chamado CAQ (Custo Aluno-Qualidade), conceito definido pela sociedade civil organizada nas mobilizações que se deram durante a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 2002. A partir de debates realizados entre diversos atores do campo educacional no Brasil, chegou-se à conclusão de que a melhoria dos processos de ensino apenas se daria a partir da instauração de um padrão mínimo nacional de qualidade a ser seguido por todos os estabelecimentos escolares – e, principalmente, da garantia de insumos suficientes para tanto. A definição desse valor por aluno, a nível nacional, se daria inicialmente a partir do CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial).

A implementação do CAQ romperia com a lógica do financiamento educacional estar subordinado à disponibilidade orçamentária de cada exercício, ou se restringir ao mínimo constitucional exigido. Ele possibilitaria a efetivação dos compromissos educacionais estabelecidos na legislação brasileira, e equilibraria as disparidades regionais na oferta de educação básica. Seu estabelecimento foi incluído como estratégia no PNE aprovado em 2014:

Estratégias:

20.6) **no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE**, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal. (BRASIL, 2014, grifo nosso)

A importância de um valor mínimo que pautar o custo/aluno reside no estabelecimento de padrões objetivos que possibilitem a oferta de uma educação de qualidade: espaço físico adequado, materiais didáticos em quantidade suficiente para todos os alunos, equipamentos como quadras esportivas, refeitórios, bibliotecas e laboratórios em bom estado de conservação e uso, corpo docente e técnico capacitado constantemente, entre outros aspectos a serem considerados.

No entanto, o Comitê que deveria realizar os estudos que dariam respaldo ao cálculo do CAQ só foi estabelecido após quatro anos de vigência do PNE, com a publicação da Portaria nº. 233, em 15 de março de 2018, que dispõe o seguinte:

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e em razão da necessidade de prover mecanismos de avaliação dos custos dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem em face do disposto na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, resolve:

Art. 1º - Fica instituído o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação – CPACEB [...]. (BRASIL, 2018)

Ou seja: ainda que a sociedade civil, através de pressões e mobilizações realizadas durante toda a primeira década do século XXI, tenha logrado incluir esse importante mecanismo na tentativa de adequar os recursos educacionais disponíveis às necessidades da área, o Poder Executivo brasileiro não cumpriu o estabelecido em atos normativos. Tendo sido o Comitê para o cálculo do CAQ instituído dois anos após o prazo para a implantação do CAQi, questiona-se quanto tempo ainda levará para que a lei seja efetivada. Enquanto isso, estados com maior arrecadação tributária investem mais em Educação, enquanto estados menos favorecidos necessitam da complementação da União para atingir o mínimo. Nivelando por baixo, dificilmente o Brasil conseguirá equalizar sua oferta educacional e ser capaz de proporcionar formação adequada à sua população em idade escolar.

Além disso, vale destacar que a lógica por trás do fundo de financiamento educacional vigente está explicitada constitucionalmente. Tanto a Constituição Federal, em seu artigo 211, quanto a corrente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no art. 9, dispõem que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração. Cabe ao governo federal função redistributiva e supletiva (características do FUNDEF e FUNDEB), assim como prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados no que se refere ao setor educacional. Também está definido constitucionalmente a atuação prioritária dos municípios – no Ensino Fundamental e Educação Infantil – e dos estados – Ensino Fundamental e Médio –, como mencionado anteriormente. A configuração que tal divisão de responsabilidades assumiu será melhor abordada nos tópicos seguintes.

2.2 Há relação direta entre Gasto/Custo e Qualidade?

A partir daqui questionamos se o aumento de recursos financeiros por si só é capaz de produzir melhores resultados educacionais, e encontramos, na literatura, trabalhos que apontam para uma inexistência de correlação.

Em pesquisa sobre os gastos em Educação nos municípios produtores de petróleo, Monteiro (2015) constatou que mesmo recebendo um expressivo aumento nas receitas através dos royalties a que tinham direito, que ampliou significativamente os orçamentos locais e

possibilitou uma expansão das despesas educacionais, os municípios produtores não melhoraram a qualidade da Educação oferecida, e apresentaram, nas avaliações da prova Brasil, o mesmo nível de desempenho de municípios não produtores.

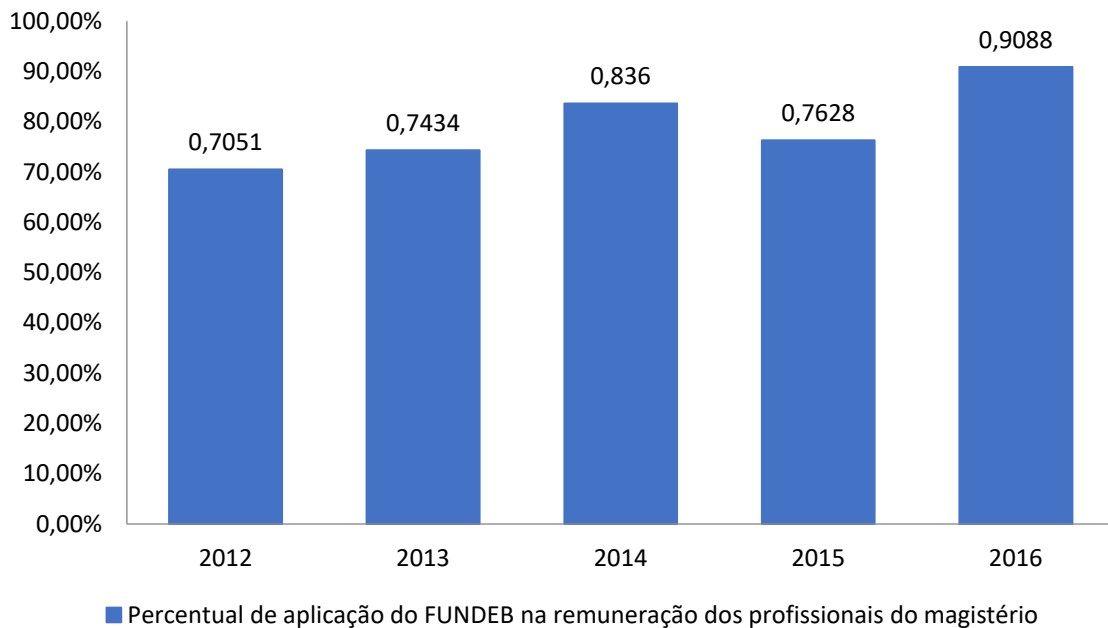
Segundo a autora, explicações para tal fenômeno podem residir em dois fatores: desperdício passivo e ativo. O primeiro deles está ligado à má gestão dos recursos disponíveis, por incapacidade ou falta de conhecimento dos responsáveis pelos gastos. Por sua vez, o desperdício ativo está relacionado à corrupção: quando agentes públicos decidem por desviar e/ou fazer mau uso das verbas disponíveis. Abordaremos, mais à frente no trabalho, sobre a ocorrência desses casos no Brasil, no que se refere aos recursos educacionais. Outro estudo, realizado em 2008 por Amaral e Menezes-Filho, também objetivando averiguar a relação entre recursos disponíveis e qualidade da Educação ofertada a nível local, chega à conclusão de que tal correspondência não se estabelece. Os autores supõem que deficiências na alocação explicam tal ausência de correlação (Amaral; Menezes-Filho, 2008).

Outra pesquisa, tendo como objeto o interior do estado de São Paulo, no entanto, encontra associação positiva entre os gastos em Educação e o desempenho dos alunos no Ensino Fundamental. O município de Araraquara, nessa análise, é apontado como um caso destoante, onde tal relação não se verifica:

Na região Central [...] podemos observar que os municípios que gastam mais, também estão com os IDEBs maiores, dado que confirma a forte correlação entre IDEB e gasto por aluno-ano/PIB per capita. **O município de Araraquara apresenta um IDEB que não condiz com a média dos gastos realizados**, pois seu IDEB é de 5,7, gastos de R\$ 9.762,00 e um PIB per capita de R\$ 25.642,00. (OLIVEIRA, 2015, p. 69) (grifo nosso)

Uma das possíveis explicações para o efeito reduzido do aumento de recursos na qualidade do ensino pode residir no modelo de transferência escolhido para ser aplicado no Brasil, que condiciona os gastos a rubricas específicas. Ao dispor que 60% dos recursos do FUNDEB devem ser investidos na remuneração e valorização dos profissionais do magistério, a autonomia dos gestores locais, tão aventada como justificativa da municipalização, é reduzida. O aumento desse gasto, ao longo dos anos, também tem tornado o FUNDEB uma provisão quase que exclusivamente destinada aos gastos com folha de pagamento, como pode ser constatado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%) no município de Araraquara



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE, 2018.

De 2008 a 2011, anos para os quais os dados também estão disponíveis, a porcentagem se manteve estável, ao redor de 69%. No estado de São Paulo, para o período de 2011 a 2017, o gasto com pessoal docente esteve na faixa de 65%, o que possibilita ao estado maior margem financeira para a realização de investimentos.

Outra desvantagem do modelo de transferência se dá na parcela de responsabilidade fiscal exigida dos municípios. Ao aumentar sua receita através de esforço tributário, a localidade deixa de receber parte de complementação federal, como Mendes et al. (2008) demonstram no exemplo abaixo:

A título de exemplo, suponha-se que um município com 10 mil crianças em idade escolar possua uma receita de R\$ 40 milhões ano. Suponha ainda que o piso mínimo para o gasto educacional com cada criança seja de R\$ 1.200,00. Se o município destinar, obrigatoriamente, 25% de sua receita para a educação dessas crianças, seu gasto total será de R\$ 10 milhões com essa função. No entanto, o gasto mínimo requerido neste caso seria de R 12 milhões (10.000 x 1.200). O governo federal então teria de realizar um aporte complementar de R\$ 2 milhões. Agora, suponha-se que o município realizou um esforço tributário e elevou sua receita em 10%, atingindo R\$ 44 milhões. Então, a destinação para a educação deverá se elevar para R\$ 11 milhões, reduzindo a necessidade do aporte federal para R\$ 1 milhão. Em resumo, dos R\$ 4 milhões de acréscimo de receita, R\$ 1 milhão foi “devolvido” ao governo federal. Naturalmente, esse processo torna o esforço

tributário ainda mais penoso para os cidadãos do município. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 22).

Dessa forma, deixa de existir um incentivo para que o município aprimore sua arrecadação ou seja mais consciencioso nos gastos. O cálculo político de um gestor local dificilmente se moverá nessa direção, visto que não há, de sua perspectiva, nenhuma vantagem advinda do fato de poder deixar de receber um recurso federal.

Outro ponto a ser destacado, além do mau uso dos recursos públicos por despreparo dos gestores responsáveis, é a corrupção, que ainda se configura em um sério problema no país. Em estudo sobre como os desvios de verba pública impactam no desempenho educacional, Ferraz et al (2010) encontraram o seguinte resultado:

We link municipal-level corruption measures to data on the educational achievement of primary school students across 1488 public schools located in 365 municipalities throughout Brazil. We use the variation in corrupt practices across municipalities to estimate the effects of “missing resources” on dropout rates, failure rates, and student achievement in a national standardized exam. **We find that the educational outcomes of students residing in municipalities where corruption was uncovered are significantly lower than those of students residing in municipalities where no corruption was detected.** For instance, test scores on a standardized Language and Math exam among 4th graders are 0.30 standard deviations lower in corrupt municipalities. **Corruption is also associated with higher dropout and failure rates among primary school children.**¹ (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2010, p.2) (grifos nossos)

A corrupção ocorrida em nível municipal, como podemos perceber pelo estudo citado, impacta negativamente na aprendizagem dos alunos, revertendo os possíveis benefícios que a gestão local poderia trazer. É urgente, portanto, o acompanhamento constante do poder público na destinação dos recursos transferidos aos municípios para a área educacional, além da capacitação do funcionalismo local, de forma que as melhores estratégias para os problemas encontrados no processo de ensino sejam aplicadas.

Tendo isso em vista, é fundamental apontar mais uma vez o papel central da União no desenho do modelo de financiamento educacional. O Plano Nacional de Educação – PNE, na estratégia 20.11, dispõe o que segue:

¹ Correlacionamos medidas de corrupção em nível municipal a dados sobre o desempenho educacional de alunos do ensino fundamental em 1488 escolas públicas localizadas em 365 municípios em todo o Brasil. Usamos a variação de práticas corruptas entre os municípios para estimar os efeitos de “recursos ausentes” nas taxas de evasão, taxas de reprovação e aproveitamento dos alunos em um exame nacional padronizado. Descobrimos que os resultados educacionais de estudantes que residem em municípios onde a corrupção foi descoberta são significativamente menores do que aqueles de estudantes que residem em municípios onde não foi detectada corrupção. Por exemplo, as pontuações dos testes em um exame padronizado de Linguagem e Matemática entre alunos da 4ª série são 0,30 pontos mais baixos em municípios corruptos. A corrupção também está associada a taxas mais elevadas de abandono e insucesso em crianças do ensino primário. (tradução nossa)

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais. (BRASIL, 2014)

Cinco anos após a promulgação do Plano, ou seja, quatro anos após o prazo legal concedido, a Lei de Responsabilidade Educacional não passa de um projeto. O PL 7420/2006 dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Tendo seu parecer aprovado em 2017, o PL ainda não foi votado em plenário.

Sua efetivação nos parece importante para a instauração de um regime apropriado de colaboração entre os entes federados, com definição clara de metas, recursos, referenciais de qualidade para cada um dos níveis de ensino, e mecanismos de responsabilização dos gestores locais, caso retrocessos qualitativos ocorram na sua rede de ensino, assegurados os repasses necessários.

No que é considerado o marco teórico da municipalização no Brasil, Anísio Teixeira já demonstrava preocupação quanto ao desenho do financiamento educacional, como podemos observar abaixo:

Para isto, a lei estabeleceria os princípios reguladores da aplicação dos fundos. O primeiro princípio seria o de que o fundo pertence às crianças e aos educandos dos municípios, dos estados, do Brasil e somente pode ser dispendido de modo a assegurar aos seus legítimos beneficiários as vantagens que lhes deva virtualmente garantir. Parece isto óbvio. Mas este óbvio tem consequências muito particulares. Sendo a educação empreendimento humano de alta complexidade, importando em extensa e custosa rede de edificações, na conservação e administração da mesma, em um grande corpo de pessoal docente e de pessoal administrativo, em serviços de assistência ao aluno, em abastecimentos maciços de material especializado e geral, qualquer erro na atribuição da devida proporção dessas despesas no conjunto da obra poderá diminuir sensivelmente os resultados que cabem ao aluno, como real beneficiário dos recursos que lhes atribui o Estado. Assim, o pagamento de salários em proporção inadequada com o montante dos recursos poderá diminuir o número de escolas, dar-lhes instalação imprópria, deixar de conservar-lhes os prédios, empobrecer de recursos materiais e didáticos o ensino, etc., como também o pagamento de salários impróprios pode diminuir a qualidade do mestre e prejudicar a natureza do ensino. (TEIXEIRA, 1957, p. 25)

Em 2019, no entanto, ainda não conseguimos equacionar essa problemática. Como já mencionamos, em muitos estados o complemento do FUNDEB é suficiente apenas para atingir o mínimo estabelecido – novamente, mínimo definido não a partir de um estudo das necessidades operacionais básicas das escolas, mas do montante arrecadado –, o que torna qualquer iniciativa de melhoria um esforço hercúleo por parte das administrações locais, já

que atualmente, como pudemos constatar, os recursos disponíveis para a área educacional só suprem os gastos correntes com manutenção da rede e folha de pagamento, sem deixar margem para ações que foquem a qualidade do ensino.

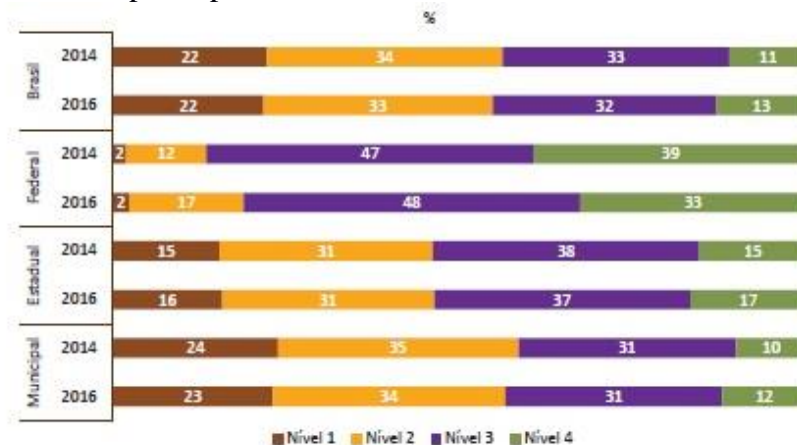
3. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

Iniciaremos esta seção com um dado que consideramos relevante para a análise do processo de municipalização, que é o fato da maioria dos municípios optarem por municipalizar o primeiro ciclo do Ensino Fundamental. O segundo ciclo (que, na ocasião, vigorava a partir da 5ª até a 8ª série) continua, em grande parte, a cargo dos governos estaduais. Ainda que o fator de ponderação garanta um valor maior às matrículas no segundo ciclo (assim como às matrículas em escolas de tempo integral, educação especial, indígena e quilombola), grande parte das cidades deve considerar que o investimento a ser feito não se justifica.

Martins (2002), ao analisar o processo de municipalização ocorrido no estado de São Paulo no período de 1996 a 2001, primeira fase desse esforço, constatou que a participação dos municípios nas matrículas de 1ª a 4ª série foi de 12% para 44%. No que se refere às matrículas das séries abrangidas entre a 5ª e a 8ª, no entanto, os municípios passaram a ofertar 15% das matrículas, sendo que ofereciam 10% no início do período.

Na análise mais recente dos resultados da implantação da municipalização, divulgados pelo INEP a partir do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, em 2018, podemos observar, com base na ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) – aplicada aos estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental, no intuito de avaliar a efetividade das ações propostas pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) – como tem se dado o processo de alfabetização nas escolas das diferentes redes de ensino do país. No que se refere à capacidade de leitura, o cenário está configurado da seguinte forma:

Gráfico 2 – Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência em leitura na ANA, por dependência administrativa: Brasil – 2014/2016



Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados da ANA/Inep (2014/2016).

Considerando os resultados demonstrados, percebemos que as escolas das redes municipais apresentam a maior quantidade de alunos nos níveis iniciais de proficiência em leitura, em comparação com os discentes matriculados nas redes estaduais e federal – aqui, é importante considerar que o governo federal oferece uma quantidade de vagas muito pequena nesta etapa de ensino –, nos anos de 2014 e 2016. Nos dois anos avaliados, a rede municipal apresenta o maior percentual de alunos (24% em 2014 e 23% em 2016) no nível mais baixo da escala de leitura. Somando os alunos cuja proficiência está abrangida nos níveis 1 e 2, em ambos os anos, chega-se a aproximadamente 58% na rede municipal, 47% na rede estadual e 17% na federal.

Sobre os índices de proficiência em escrita, podemos observar os dados para todo o país no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência em escrita na ANA, por dependência administrativa: Brasil – 2014/2016



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da ANA/Inep (2014/2016).

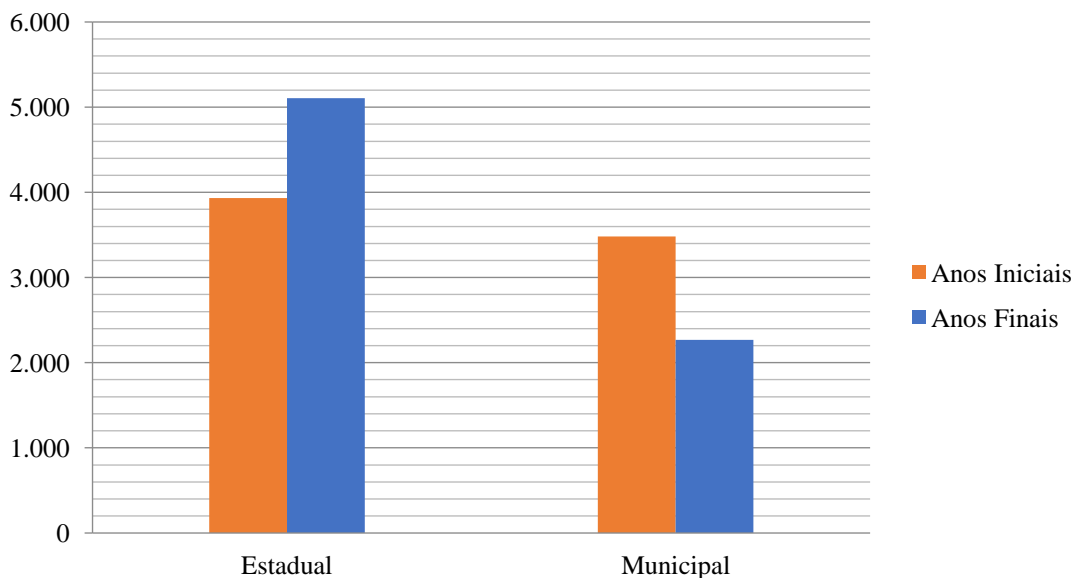
Novamente as redes municipais concentram a maior proporção de alunos nos níveis iniciais de proficiência: cerca de 30% dos discentes estavam abrangidos nos níveis 1 e 2 da escala, em comparação com 20% das redes estaduais e 4% da rede federal, nos dois anos em que a pesquisa foi realizada. Este dado, aliado aos resultados auferidos em relação à proficiência em leitura, demonstra que as redes municipais possuem mais dificuldades no processo de alfabetização do que as redes estaduais e federal.

Contudo, verifica-se que mais da metade dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental avaliados na ANA nos anos de 2014 e 2016 se concentra no nível 4 da escala de proficiência em escrita, em todas as redes de ensino, um bom indicador para o país.

3.1 A Municipalização em Araraquara

Araraquara seguiu a tendência de municipalizar, inicialmente e em maior escala, o primeiro ciclo do Ensino Fundamental. O atual cenário das matrículas públicas nos anos iniciais (atualmente, compreendem os cinco primeiros anos do EF) e finais (6º ao 9º ano) do EF na cidade estão configuradas como demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Matrícula Inicial: Ensino Fundamental (Araraquara)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Escolar, 2018.

O processo de municipalização na cidade teve início legal no ano de 1998, a partir de lei promulgada no final de 1997 (Lei nº. 4938/1997). Nela fica estabelecida a instituição do Sistema Municipal de ensino, que deverá abranger a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série, na ocasião –, além de garantir o atendimento de alunos com necessidades especiais, o funcionamento dos centros de educação complementar e a educação supletiva (Educação de Jovens e Adultos).

Até então, a Secretaria Municipal de Educação ofertava apenas a etapa inicial da Educação Básica, a Educação Infantil, contando com creches e pré-escolas geridas localmente. Já em 1998, três escolas estaduais passaram para a responsabilidade do município, através de convênio com a Secretaria de Estado de Educação do estado de São Paulo, e foram denominadas como segue: EMEF Rafael de Medina, EMEF Olga Ferreira Campos e EMEF Hermínio Pagoto. Nos anos que se seguiram, outras três instituições de ensino estaduais foram assumidas pela gestão municipal: EMEF Henrique Scabello, EMEF

José Roberto Pádua e EMEF Altamira Mantese. Além dessas, outras oito escolas foram construídas pelo município através de recursos repassados via FUNDEF/FUNDEB: EMEF Gilda Rocha, EMEF Ruth Villaça Cardoso, EMEF Waldemar Saffiotti, EMEF Eugenio Trovatti, EMEF Luiz Roberto Salinas e EMEF Maria de Lourdes Prado, além dos CAICs Rubens Cruz e Ricardo Caramuru. Atualmente, nove dessas escolas também oferecem os anos finais do Ensino Fundamental.

Esse processo, porém, não se deu de forma passiva. Na votação que aprovou o projeto de municipalização do ensino, cerca de 150 pessoas se manifestaram em frente à Câmara Municipal da cidade. Sete pessoas terminaram detidas, entre elas o atual prefeito do município, então vereador pelo Partido dos Trabalhadores. Foi a segunda tentativa de votação da proposta, que havia entrado em pauta na semana, mas retirada devido a uma manifestação da classe docente e estudantil. A divergência foi motivada em decorrência do grupo contrário ao projeto não acreditar que os recursos repassados seriam suficientes para a manutenção com qualidade da oferta do ensino.

A Lei Orgânica do Município determina que o estabelecimento de outros níveis de ensino será realizado quando as necessidades do sistema Fundamental e Infantil estiverem plenamente atendidas, como disposto abaixo, o que demonstra o compromisso local com a qualidade da rede própria:

Art. 182. O Município garantirá:

[...] § 2º O Município atuará em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades do ensino fundamental e da educação infantil, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

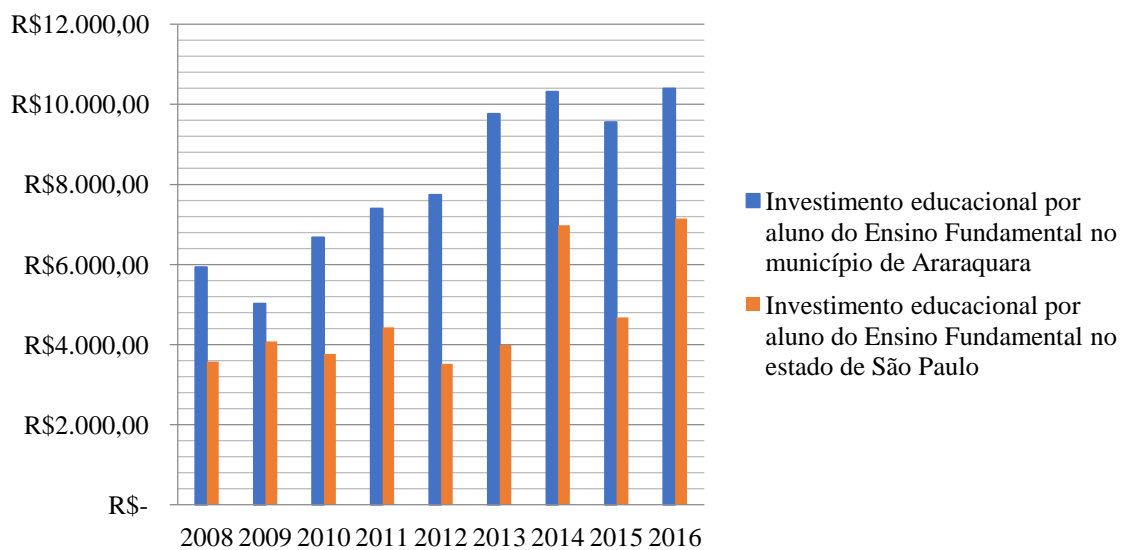
§ 3º O Município aplicará, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. (ARARAQUARA, 1990)

Efetivamente, pudemos constatar que a verba disponível para as escolas municipais, por aluno, foi maior, ao menos a partir de 2008, que os recursos repassados por discente às escolas sob responsabilidade estadual. Através do SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação –, criado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em 2006, é possível comparar informações constantes do orçamento educacional dos estados, Distrito Federal e municípios, com dados desagregados em Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos.

O SIOPE integra parte dos esforços feitos pelo governo federal em coletar, compilar e disseminar, de forma pública, as aplicações das receitas vinculadas à Educação, nas três esferas federativas. Fornece, dessa maneira, subsídio para a elaboração de políticas educacionais, possibilita a produção de indicadores de eficiência e eficácia dos gastos realizados, e permite avaliar o desempenho de ações pontuais realizadas em cada nível de ensino e em cada localidade.

A partir dos dados obtidos por meio da plataforma, podemos averiguar quando cada aluno, matriculado no Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) na rede estadual, recebeu anualmente durante o período compreendido entre 2008 e 2016, como pode ser constatado abaixo. Em comparação, a cidade de Araraquara investiu, no mesmo período, através de transferências recebidas e recursos próprios, verba sempre superior na manutenção de sua rede, como pode ser observado abaixo:

Gráfico 5 – Dados sobre Investimento educacional por aluno do Ensino Fundamental



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE, 2018.

A conclusão lógica de tal análise de gastos levaria à ideia de que Araraquara possui um sistema de ensino melhor estruturado, portanto, com melhor desempenho de seus alunos. No entanto, nem sempre maiores despesas resultam em políticas mais efetivas, como visto em parte anterior deste trabalho. Este nos parece ser o caso de Araraquara, a partir dos resultados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Criado em 2007, ele reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos considerados pela literatura da área igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. É imprescindível notar, nesse ponto, que estudos e análises sobre

qualidade educacional raramente combinam rendimento e desempenho, ainda que a complementaridade entre ambos os indicadores seja evidente.

O IDEB também é importante por ser um condutor de políticas públicas em prol da melhoria da qualidade da educação. É a ferramenta utilizada para o acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica, que tem estabelecido como meta que em 2022 o IDEB do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos. O período estipulado tem como base a simbologia do bicentenário da Independência, proclamada em 1822. Nesse caso, cada sistema educacional deve evoluir segundo pontos de partida distintos, exigindo um esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional.

A escolha do IDEB como indicador de qualidade educacional, no trabalho que se apresenta, se baseia na sua abrangência: o INEP oferece os resultados do índice para todas as escolas do país, permitindo uma comparação entre as escolas da mesma localidade e de diferentes regiões. Também é possível realizar um estudo comparativo entre escolas estaduais e municipais, além de acompanhar o avanço nas notas desde o lançamento do índice, em 2007, como pretendemos nesse trabalho.

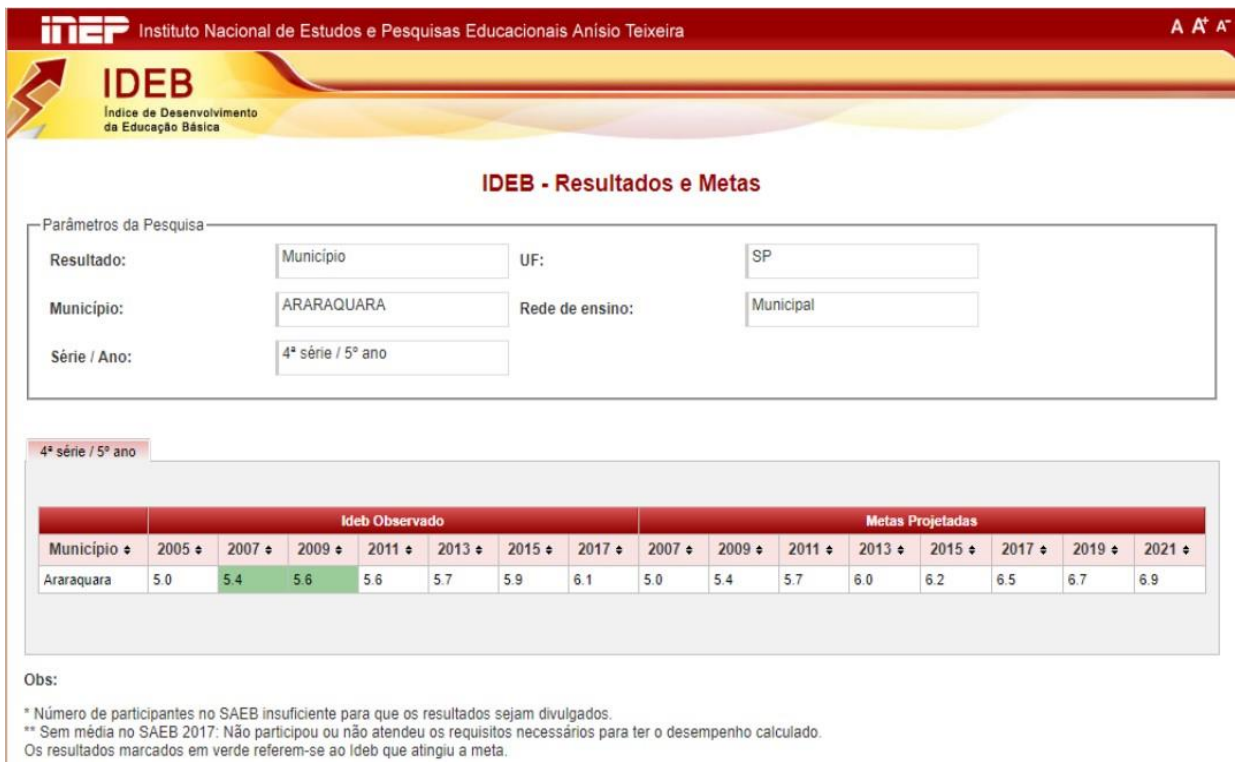
Verificando, portanto, o IDEB dos anos de 2005 a 2017 auferido nas escolas públicas de Araraquara, temos os seguintes resultados:

Imagem 1 – Desempenho IDEB: anos iniciais do Ensino Fundamental – Escolas Estaduais



Fonte: INEP, 2018.

Imagem 2 – Desempenho IDEB: anos iniciais do Ensino Fundamental – Escolas Municipais



Fonte: INEP, 2018.

Como podemos observar, as notas obtidas pelos alunos matriculados nas escolas geridas pelo município são sempre inferiores às médias obtidas pelos discentes da rede estadual alocada na cidade. Partindo de pontos diferentes – enquanto as escolas municipais obtinham nota 5,0 em 2005, as estaduais auferiam a média de 5.6 –, a trajetória das unidades escolares municipalizadas ou construídas pelo município manteve-se, à exceção de 2007 e 2009, abaixo das metas estabelecidas.

Considerando que tanto o estado quanto o município adotam a política de progressão continuada, ou seja, só recomendam às escolas a prática de uma reprovação por ciclo, a nota do IDEB seria majoritariamente formada pelo desempenho na Prova Brasil. O instrumento avaliativo que a compõe não avalia escrita, focando em leitura e interpretação de textos. São medidas capacidades como: localizar informações explícitas em um texto, estabelecer relação de causa/consequência entre partes e elementos do texto, identificar o efeito de sentido decorrente do uso da pontuação e de outras notações, entre outros descritores que buscam mensurar o conhecimento de língua portuguesa dos alunos de quinto ano do Ensino Fundamental, além de habilidades matemáticas.

Temos, portanto, que a rede municipal de Araraquara tem sido menos efetiva que a estadual na transmissão dos conteúdos avaliados na Prova Brasil, assim como o verificado no restante do país.

Outros dados que nos ajudam a esclarecer este cenário são os indicadores calculados pelo INEP para todas as escolas brasileiras, e que demonstraremos abaixo com relação a ambas as redes. O primeiro deles, Complexidade da gestão escolar, nos dá uma visão geral sobre o modo como se configura a oferta de Educação Fundamental na cidade de Araraquara:

Tabela 1 – Complexidade da gestão escolar²

	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Nível 6
Rede Estadual	12,8	33,3	15,4	23,1	15,4	0,0
Rede Municipal	2,0	78,0	16,0	2,0	2,0	0,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Básica 2018/INEP.

Considerando que o município só oferece educação infantil e ensino fundamental, enquanto o estado possui escolas com Ensino Médio, faz sentido a concentração de colégios municipais nos níveis iniciais da tabela, visto que a escala é composta pelo número de alunos, turnos de funcionamento e etapas de escolarização oferecidas em cada instituição. O foco da rede municipal, portanto, realmente se encontra nos anos iniciais do EF (nível 2 da tabela).

² Notas:

1) O indicador classifica as escolas em níveis de 1 a 6 de acordo com sua complexidade de gestão, níveis elevados indicam maior complexidade. Com base nos dados disponíveis do Censo da Educação Básica, considerou-se que a complexidade de gestão está relacionada às seguintes características: porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade e complexidade de modalidades/etapas oferecidas. A tabela apresenta o percentual de escolas da respectiva agregação em cada um dos níveis da escala do indicador.

Os níveis de complexidade de gestão são descritos abaixo de acordo com as características predominantes das escolas pertencentes a cada um deles:

· Nível 1 - Escolas que, em geral, possuem porte inferior a 50 matrículas, funcionam em único turno, ofertam uma única etapa de ensino e apresentam a Educação Infantil ou os Anos Iniciais como etapa mais elevada*.

· Nível 2 - Escolas que, em geral, possuem porte entre 50 e 300 matrículas, funcionam em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas de ensino e apresentam a Educação Infantil ou os Anos Iniciais como etapa mais elevada*.

· Nível 3 - Escolas que, em geral, possuem porte entre 50 e 500 matrículas, funcionam em 2 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam os Anos Finais como etapa mais elevada*.

· Nível 4 - Escolas que, em geral, possuem porte entre 150 e 1000 matrículas, funcionam em 2 ou 3 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam o Ensino Médio, a Educação Profissional ou a EJA como etapa mais elevada*.

· Nível 5 - Escolas que, em geral, possuem porte entre 150 e 1000 matrículas, funcionam em 3 turnos, com oferta de 2 ou 3 etapas de ensino e apresentam a EJA como etapa mais elevada*.

· Nível 6 - Escolas que, em geral, possuem porte superior a 500 matrículas, funcionam em 3 turnos, com oferta de 4 ou mais etapas de ensino e apresentam a EJA como etapa mais elevada*.

*Considerou-se como a etapa mais elevada ofertada pela escola aquela que atenderia, teoricamente, alunos com idade mais elevada.

O segundo indicador, média de alunos por classe, mostra uma situação favorável ao município: suas turmas possuem menos discentes, em comparação com as escolas da rede estadual.

Tabela 2 – Média de alunos por classe

	Total EF	Anos iniciais	Anos finais
Rede Estadual	28,5	26,7	31,1
Rede Municipal	23,7	23,0	25,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Básica 2018/INEP.

Enquanto as escolas estaduais possuem uma média de 28 alunos por turma, as municipais contam com 23 matrículas, diminuindo a taxa de alunos por professor e possibilitando, em tese, maior disponibilidade dos docentes a cada aluno.

O indicador que mensura a Regularidade do corpo docente também demonstra que o município leva vantagem na constância dos professores:

Tabela 3 – Regularidade do corpo docente³

	Baixa regularidade (0- 2)	Média-baixa (2- 3)	Média-alta (3- 4)	Alta (4- 5)
Rede Estadual	2,7	64,9	27,0	5,4
Rede Municipal	0,0	35,4	62,5	2,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Básica 2018/INEP.

³ Notas:

1) O indicador tem por objetivo avaliar a regularidade do corpo docente nas escolas de educação básica a partir da observação da permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos (2014 a 2018). Para cada docente em cada escola foi atribuída uma pontuação de forma que fosse valorizado: o total de anos em que o docente atuou na escola nos últimos 5 anos, a atuação do docente na escola em anos mais recentes e a atuação em anos consecutivos. O Indicador de Regularidade do Docente (IRD) varia de 0 a 5, quanto mais próximo de 0, mais irregular é o vínculo do docente com a escola e quanto mais próximo de 5, mais regular é esse vínculo. O indicador de regularidade de cada escola é obtido a partir da média do indicador de regularidade de seus docentes, e representa assim, a regularidade média do corpo docente da escola. As escolas foram classificadas pelas seguintes faixas do indicador de regularidade:

- Baixa regularidade (IRD médio igual ou menor que 2);
- Média-baixa (IRD médio maior que 2 até 3);
- Média-alta (IRD médio maior que 3 até 4);
- Alta (IRD médio maior que 4 até 5).

A tabela apresenta o percentual de escolas da respectiva agregação em cada uma dessas faixas.

Constatamos que a rede municipal possui a maior concentração de docentes na faixa de regularidade média-alta, enquanto as escolas estaduais possuem professores que apresentam constância no nível médio-baixo. Além disso, o município não possui docentes com regularidade baixa.

Sobre a quantidade de horas/aulas diárias, a rede estadual apresenta uma discreta elevação – enquanto o município oferece 5,1 horas/aulas, as escolas estaduais ministram 5,3 h/a, como podemos observar abaixo:

Tabela 4 – Quantidade de horas/aula:

	Total EF	Anos iniciais	Anos finais
Rede Estadual	5,3	5,1	5,5
Rede Municipal	5,1	5,1	5,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Básica 2018/INEP.

Essa diferença se acentua especialmente nos anos finais do EF (5,2 h/a no município x 5,5h/a no estado). Nos anos iniciais, tanto o município quanto o estado dispõem da mesma média de horas/aula.

O Indicador de Esforço Docente, que classifica os professores de acordo com o número de escolas, turnos e etapas em que atuam, assim como os alunos que possuem, demonstra que o município conta com mais docentes concentrados em uma única escola, em comparação com a rede estadual:

Tabela 5 – Indicador de Esforço Docente⁴

⁴ Notas:

1) O indicador classifica o docente em níveis de 1 a 6 de acordo com o esforço empreendido no exercício da profissão, níveis elevados indicam maior esforço. A partir dos dados disponíveis no Censo da Educação Básica, considerou-se que o esforço docente está relacionado às seguintes características da docência: número de escolas em que atua, número de turnos de trabalho, número de alunos atendidos e número de etapas nas quais leciona. A tabela apresenta o percentual de docentes que lecionam na respectiva agregação em cada um dos níveis da escala do indicador.

Os níveis do indicador são descritos abaixo de acordo com as características usuais dos docentes pertencentes a cada um deles:

- Nível 1 - Docente que, em geral, tem até 25 alunos e atua em um único turno, escola e etapa.
- Nível 2 - Docente que, em geral, tem entre 25 e 150 alunos e atua em um único turno, escola e etapa.
- Nível 3 - Docente que, em geral, tem entre 25 e 300 alunos e atua em um ou dois turnos em uma única escola e etapa.
- Nível 4 - Docente que, em geral, tem entre 50 e 400 alunos e atua em dois turnos, em uma ou duas escolas e em duas etapas.

	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Nível 6
Rede Estadual	8,0	23,0	15,8	36,4	10,5	6,3
Rede Municipal	33,0	21,0	14,8	21,0	6,7	3,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Básica 2018/INEP.

Este dado, aliado à informação sobre a regularidade do corpo docente, nos informa que as escolas municipais possuem professores mais estáveis, de maneira geral, atuantes em uma mesma escola e em um único turno, em sua maioria.

A taxa de distorção idade-série, índice importantíssimo por demonstrar possíveis dificuldades de aprendizagem que perpassam toda a vida escolar dos alunos e os impedem de prosseguir os estudos nas turmas correspondentes à idade de cada um, se mostra muito mais elevado na rede municipal do que na rede estadual, como podemos ver abaixo:

Tabela 6 – Taxa de distorção idade-série

	Total EF	Anos iniciais	Anos finais
Rede Estadual	5,1	1,8	8,1
Rede Municipal	7,7	4,4	14,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo da Educação Básica 2018/INEP.

Desde os anos iniciais, o município possui uma taxa de distorção maior. Isso pode significar que os alunos são matriculados mais tardiamente nas escolas municipais, mas à medida em que a taxa aumenta ainda mais nos anos finais, a única explicação possível se encontra no fluxo: mais discentes são retidos e não conseguem acompanhar suas turmas de origem.

Outro indicador importante, o INSE, Índice de Nível Socioeconômico, agrega as escolas públicas localizadas em Araraquara, tanto estaduais quanto municipais, nos níveis 3, 4 e 5, com a grande maioria pertencente ao grupo 4 – em uma escala que vai de 1 a 8. Isso se deve porque o indicador mensura o nível socioeconômico dos alunos com base nos bens

- Nível 5 - Docente que, em geral, tem mais de 300 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.
- Nível 5 - Docente que, em geral, tem mais de 300 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.
- Nível 6 - Docente que, em geral, tem mais de 400 alunos e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.

possuídos pela família. O nível quatro abrange os discentes que possuem em sua residência bens elementares, como dois ou três quartos para dormir, um banheiro, uma geladeira, três ou mais telefones celulares, e um ou dois televisores; bens complementares como máquina de lavar roupas, micro-ondas, computador (com ou sem internet), um telefone fixo e um carro; bens suplementares, como freezer; a renda familiar mensal está entre 1,5 e 3 salários mínimos; e seus responsáveis completaram o ensino médio ou a faculdade.

Visto que Araraquara é uma cidade de renda média, para os padrões nacionais, todas as escolas do município acabam se enquadrando nas mesmas categorias, que não refletem as particularidades de cada bairro.

Como análise geral, o município possui mais *inputs positivos* (escolas com níveis de gestão menos complexos, professores mais regulares e menos sobrecarregados, menor média de alunos por sala e carga horária similar ao estado nos anos iniciais do EF), que, no entanto, *geram resultados inferiores* aos apresentados pela rede estadual (maior taxa de distorção idade-série e menor desempenho no IDEB).

Na próxima seção deste trabalho, discutiremos as práticas educacionais das escolas municipais a partir de entrevistas com suas coordenadoras pedagógicas, em um esforço de explicar o cenário até aqui apresentado.

4. COMO ESTÃO FUNCIONANDO AS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EF I EM ARARAQUARA?

A partir daqui, detalharemos como está configurada oferta da Educação Fundamental Municipal na cidade de Araraquara, com base no cenário encontrado em cada uma das escolas visitadas ao longo do segundo semestre de 2018.

Nas visitas foram observados os espaços comuns, como os pátios e refeitórios, e as dependências administrativas. As salas de aula, laboratórios, bibliotecas e salas de leitura foram averiguadas durante o recreio dos alunos, como o intuito de não atrapalhar o processo pedagógico, visto que nosso objetivo consistia em analisar a qualidade das instalações e o funcionamento geral da escola, e não tecer observações sobre a metodologia de ensino ou as particularidades da relação professor/aluno. Em todas as visitas, realizamos entrevistas semiestruturadas com as coordenadoras pedagógicas, com o foco de compreender como se dá a gestão da unidade e quais são suas particularidades.

Buscamos analisar a infraestrutura das unidades escolares, assim como fatores ligados à organização do dia a dia da escola. Os aspectos que procuramos observar foram os seguintes: quantidade de recursos didáticos; qualidade das instalações; percepção de segurança na escola; condições de conservação do prédio; existência de biblioteca, sala de leitura, laboratórios, quadra esportiva e refeitório adequado ao número de alunos; material didático utilizado; número de alunos nas turmas; quantidade de professores efetivos e temporários; rotatividade de professores e estabilidade da equipe; critério de organização das turmas (ordem alfabética, desempenho, etc); aceitação das lideranças, por parte do corpo docente e discente; atividades extracurriculares ou de reforço pedagógico; adesão do corpo docente ao projeto pedagógico; relações interpessoais entre os professores; oportunidades de treinamento ao corpo docente/formação continuada; diretrizes de avaliação e de controle do desempenho dos alunos; processo de escolha do(a) diretor(a) e do(a) coordenador(a). Todos estes aspectos foram abordados nas entrevistas, e os perfis das escolas, descritos a seguir, foram baseados nas observações que realizamos e nas respostas dadas pelas gestoras pedagógicas.

Em relação ao último tópico, processo de escolha do(a) diretor(a) e do(a) coordenador(a), pudemos observar, na legislação municipal, que os diretores são definidos com base em processo seletivo interno, enquanto os coordenadores são selecionados por meio de concurso público de provas e títulos.

Como características gerais das escolas municipais, podemos citar o currículo composto por várias disciplinas, desde o primeiro ano do EF, e a ausência de professores substitutos disponíveis para cobrir faltas ocasionais dos docentes regulares.

Os elementos a investigados foram definidos com base no que a literatura da área considera como condições mínimas para a oferta de um ensino de qualidade. Dessa forma, ainda que os equipamentos disponíveis e as características constatadas não garantam, pela mera existência, a excelência educacional, os mesmos propiciam que os processos pedagógicos ocorram da maneira como foram planejados, e possibilitam uma base de comparação entre diversas instituições educativas.

Cabe ainda destacar que as escolas EMEF Hermínio Pagotto e EMEF Maria de Lourdes S. Prado, localizadas respectivamente nos Assentamentos Bela Vista e Monte Alegre, não serão objeto de análise, por não ser possível localizar dados completos sobre as mesmas.

4.1 EMEF Profa. Altamira Amorim Mantese

A escola Altamira Mantese, visitada em 03 de agosto de 2018, está localizada em bairro periférico (Selmi Dei setor 3) na cidade de Araraquara, como a totalidade das escolas municipais e municipalizadas. Conta com duas coordenadoras pedagógicas, sendo uma delas responsável pelos três primeiros anos do ensino fundamental e outra pelas turmas de 4º e 5º ano (a escola só conta com turmas esta série). A coordenadora responsável pelos anos finais do primeiro ciclo atua na área de Educação há 18 anos, estando há seis como coordenadora pedagógica – cinco deles em outra escola; a coordenadora responsável pelos anos iniciais atua na função há três anos, cumpridos na escola Altamira, e seu ingresso como docente municipal se deu em 2011. Ambas possuem especialização em Educação Infantil.

A escola Altamira Mantese foi municipalizada. Todos os atuais professores foram contratados pelo município. A rotatividade docente deixou de ser um problema na escola há dois anos, quando houve mudança na direção – a diretora anterior permaneceu doze anos no cargo, e era vista pela comunidade escolar como excessivamente autoritária. Até então, a escola só atraía professores ingressantes, que pediam remoção ao final do ano letivo. Com a mudança, os docentes passaram a permanecer na instituição, que hoje conta com 41 professores, atuando em 34 salas de aula.

Os recursos tecnológicos utilizados na escola são: televisão (cada sala possui uma) e computadores (alocados na sala de informática, frequentada por cada turma uma vez por

semana). A escola possui quatro lousas digitais (três cedidas pela prefeitura e uma enviada pela UNESP, a partir de projeto financiado pela FAPESP); segundo as coordenadoras, duas professoras utilizam as lousas com frequência, enquanto os demais docentes não as utilizam.

As coordenadoras enxergam o HTPC como formação continuada, visto que auxiliam os professores a refletir sobre a atividade de ensino, tendo implementado uma tática que consideraram positiva: cada docente tem que apontar algo bem-sucedido na sua prática didática durante os encontros pedagógicos. Esta ação, na análise que realizaram, estimulou os professores a identificarem quando o trabalho deu resultado, e tirou o foco dos erros e cobranças.

O Plano Político-Pedagógico em vigor foi formulado em 2014, e o trabalho docente e de gestão se guia pelo Plano de Metas, elaborado anualmente pelas coordenadoras, a partir de consultas realizadas com toda a comunidade escolar. Em 2016, com a troca da diretoria, a construção do novo PPP foi adiada, não tendo sido realizada até o presente momento.

O material utilizado no ano letivo de 2018 é o EMAI/Ler e Escrever – material didático da rede estadual. De 2011 a 2018 foi utilizado o material didático do Sistema SESI. A mudança se deu em decorrência da adesão ao PNAIC, que recomenda a utilização do material estadual. Nos foi informado que o material do SESI não foi bem recebido pelo corpo docente, pelo fato dos professores estarem acostumados com os livros didáticos (até 2011 a escola utilizava os materiais do PNLD), e o material do SESI possuir lacunas que deveriam ser preenchidas com pesquisa própria.

A escola se cadastrou para participar do Mais Alfabetização, mas ainda não recebeu os estagiários para oferecer as aulas de reforço. No momento, portanto, a escola não conta com horários alternativos para reforço. Os professores, também em decorrência do PNAIC, passaram por treinamento focado no processo de alfabetização.

Segundo as coordenadoras, 80% dos alunos do primeiro ano estão alfabetizados, e esse letramento inicial é aprimorado nos dois anos seguintes. Na visão das mesmas, o fato dos professores terem dificuldade de trabalhar interdisciplinarmente prejudica o foco na alfabetização, uma vez que o currículo é diverso. Também foi apontado o fato dos professores que possuem bons resultados no processo de alfabetização não compartilharem o conhecimento com os demais.

A organização das turmas é feita de forma “mesclada”: alunos com baixo rendimento são alocados junto a alunos com alto rendimento, e essa ordem é mudada anualmente. Ambas as coordenadoras são contrárias à ideia da montagem das chamadas classes homogêneas.

A escola realiza regularmente festas abertas à comunidade, procurando aproximar os pais da escola. O conselho escolar conta com a participação da APM. As coordenadoras destacaram que a gestão anterior – autoritária – não propiciava o contato da escola com as famílias, e essa prática começou a ser implementada recentemente, nos dois últimos anos. Nesse sentido, as coordenadoras se mostraram bastante conscientes do papel da escola na comunidade, destacando que muitos alunos não possuem referências de comportamento na família, e cabe à escola suprir essa lacuna da melhor maneira possível, além de transmitir os conteúdos necessários à formação dos discentes.

As coordenadoras afirmaram que a maioria dos alunos frequenta os CECs (Centros de Educação e Cultura) no contraturno. Para as mesmas, a sobrecarga de atividades, ao longo de todo o dia, prejudica o rendimento. Esses alunos também não teriam tempo hábil para realizar as tarefas escolares. A escola reprova por falta e por rendimento: é permitida uma reprovação por ciclo por rendimento insuficiente, enquanto que por falta a reprovação pode ocorrer ilimitadamente.

A escola possui sala de leitura, que os alunos frequentam semanalmente. É permitido que levem livros para casa. O espaço funciona como uma biblioteca, mas não pode receber a denominação pelo fato do responsável pelo espaço ser um agente educacional. O acervo de livros e jogos educacionais é variado, ainda que não seja grande. As coordenadoras afirmam que a escola realizou a compra da maioria dos materiais nos dois últimos anos, incluindo os jogos, com verba própria. O colégio, entretanto, não possui laboratório de ciências: a sala utilizada para a finalidade, com pia e azulejada, foi transformada em sala de aula, para comportar a demanda de vagas.

São realizados simulados bimestrais visitando a preparação para a Prova Brasil. As avaliações também são realizadas bimestralmente. A Secretaria Municipal de Educação realiza avaliações periódicas, objetivando diagnosticar pontos a aprimorar.

Para as coordenadoras, a dedicação do corpo docente é o diferencial da escola. A importância dada ao planejamento também é alta, o que reflete no comprometimento dos professores, que são assíduos e organizados.

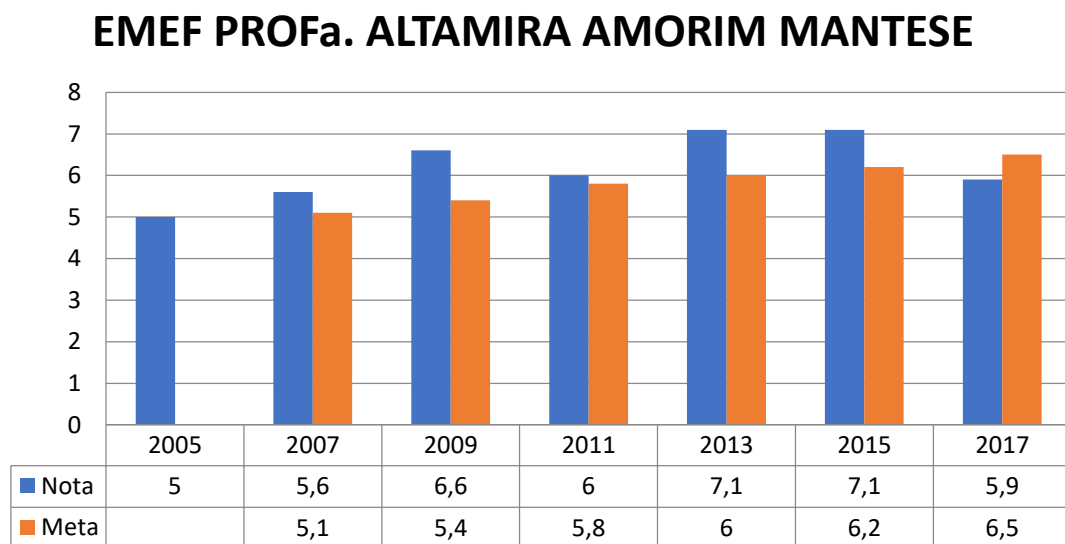
A infraestrutura da escola e a qualidade das instalações parece ser suficiente para atender às necessidades pedagógicas, ainda que a mesma esteja localizada em bairro de notável vulnerabilidade social, o que expõe o prédio a violências recorrentes. O anexo construído mais recentemente, e que abriga parte das salas de aula, possui lousas brancas, mas não conta com banheiros e bebedouros, localizados no centro do prédio escolar. As demais salas se localizam na parte mais antiga da estrutura, juntamente aos setores administrativos,

sala de leitura, banheiro e bebedouros. O refeitório é grande, e oferece refeições completas no horário do recreio, preparadas na própria escola.

As turmas possuem em torno de 25 alunos, e o tamanho das salas de aula parece adequado. A liderança administrativa e pedagógica exercida pela diretora e pelas gestoras pedagógicas nos pareceu ser bem aceita pelo corpo docente e discente. Na conversa com as coordenadoras, destacou-se em vários momentos a gestão anterior – vista como autoritária – em comparação à atual, identificada como democrática.

A seguir, podemos observar o gráfico que demonstra o desempenho dos discentes da escola no IDEB, em relação às metas definidas:

Gráfico 6 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Profa. Altamira Amorim Mantese



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

Temos, portanto, que a escola Altamira Mantese superou a meta estabelecida em todos os anos anteriores a 2017, quanto houve uma queda em relação a 2015 e à meta estabelecida. A partir da visita, sabemos que neste período houve a troca de direção da escola, após um período de doze anos, fato que ocasionou mudanças na organização escolar. Essa pode ser uma das explicações para a oscilação do desempenho observado no período anterior a 2017, ainda que na avaliação das coordenadoras a mudança de gestão tenha sido positiva e possibilitado uma maior abertura à comunidade.

4.2 EMEF CAIC Rubens Cruz

A escola Rubens Cruz, visitada em 10 de agosto de 2018, está localizada no mesmo bairro do colégio Altamira Mantese (Selmi Dei setor 3), estando os dois estabelecimentos escolares separados por 850 metros de distância. A EMEF Rubens Cruz, no entanto, recebeu, em 2015, a pior nota no IDEB entre as escolas municipais, enquanto a escola Altamira Mantese atingiu naquele ano o maior índice de desenvolvimento da educação básica no município.

Uma das possíveis explicações para a enorme diferença de desempenho entre as escolas reside no fato da EMEF Rubens Cruz ter sofrido mais do que o colégio Altamira Mantese as consequências do aumento populacional do bairro. Tendo sido construída como uma escola de período integral, a EMEF Rubens Cruz teve sua estrutura replanejada para ceder parte de seu espaço para a construção de uma creche, estratégia adotada pelo município para atender a demanda crescente por vagas no Ensino Infantil.

No colégio funcionam 38 turmas de Ensino Fundamental I, pelas quais são responsáveis 49 docentes, todos contratados pelo município. Além dos dois turnos diários, onde ocorrem as aulas do primeiro ciclo do ensino básico, há, na escola, turmas de Educação de Jovens e Adultos no período noturno. A EMEF Rubens Cruz possui duas coordenadoras pedagógicas para o Ensino Fundamental (e uma terceira para o EJA), uma responsável pelos três anos iniciais e outra pelas turmas de quarto e quinto ano. Na ocasião da visita, conversamos com a coordenadora que responde pelas duas turmas de segundo ciclo, sendo que a mesma se encontra no cargo há três anos, tendo atuado por quinze anos na área da Educação, como docente do Ensino Fundamental. Possui como formação inicial o curso de Magistério, tendo feito posteriormente Pedagogia e especialização em Psicopedagogia.

Segundo a coordenadora, a principal diferença entre os alunos das escolas privadas onde atuou e os discentes das instituições públicas está nas oportunidades oferecidas a cada grupo, comentário que reflete as preocupações sociais da gestora pedagógica, demonstradas durante toda a conversa. Pela perspectiva profissional, ponderou que o setor público oferece melhor remuneração, tendo sido este o fato primordial na sua escolha acerca de qual rede atuar. A coordenadora ainda relatou que pretende voltar à sala de aula, por sentir falta da prática docente, e disse possuir planos de realizar um curso de mestrado na área.

Assim como os discentes da Altamira Mantese, a maioria dos alunos da escola Rubens Cruz frequenta o contraturno nos CECs. Para a coordenadora, essa medida é fundamental para

que os alunos sejam resguardados da violência que assola a região, percepção contrária à demonstrada pelas gestoras pedagógicas da escola Altamira.

A rotatividade docente é alta, sendo que duas salas ainda não possuem professores efetivos no ano letivo atual, ficando a cargo de substitutos que se revezam. Segundo a coordenadora, o maior problema está no período da tarde, pois os professores que atuam há mais tempo na escola optam pelo horário da manhã.

O material didático utilizado é o fornecido pelo Sistema SESI, juntamente com as apostilas fornecidas pelo estado de São Paulo (EMAI e Ler e Escrever), especialmente no presente ano. Para o próximo, a gestora informou que não sabia qual seria o material fornecido e repassado aos alunos, pois ainda não havia recebido orientação da Secretaria de Educação sobre o assunto.

As salas de aula não possuem nenhum recurso tecnológico. A escola recebeu uma lousa digital, que foi realocada para outra instituição escolar devido a um processo judicial imposto por uma professora, que alegou alergia ao giz. O retroprojetor disponível é do tipo móvel, e cada professor que deseje utilizá-lo deve agendar com antecedência. Nesse caso, um agente educacional transporta o equipamento até a sala de aula.

O HTPC, na percepção da coordenadora, funciona como um espaço para informes e discussões. A comunicação entre a coordenação e os professores flui bem, e a gestora pedagógica aponta como principal queixa docente a indisciplina dos alunos.

A escola está cadastrada no Mais Alfabetização, mas as aulas de reforço ainda não começaram a ser ministradas. A coordenadora aponta que a alfabetização nos três primeiros anos não atinge a maioria dos alunos – e menciona, ao final da conversa, que alguns alunos chegam a apresentar dificuldades na alfabetização inclusive durante o segundo ciclo, onde todos deveriam estar plenamente alfabetizados –, e avalia a origem socioeconômica dos discentes como o fator fundamental para o baixo desempenho escolar. Também nos foi relatada a ocorrência de violências, por parte dos alunos e de seus responsáveis, para com os professores. Segundo a coordenadora, a polícia já teve que ser acionada para conter casos de agressão.

A organização das turmas é feita de maneira aleatória no primeiro ano, e os alunos são realocados anualmente com base em critérios de comportamento, visando espalhar entre as salas os chamados ‘alunos-problema’.

Como estratégia utilizada para aproximar os pais da escola, a coordenadora relatou atividades culturais realizadas aos finais de semana, nas quais as famílias são convidadas a participarem. Neste ano, a escola realizou uma grande festa junina, onde a presença da

comunidade excedeu as expectativas, e propiciou, na perspectiva da coordenadora, um estreitamento de laços entre os pais e a instituição escolar.

De acordo com a gestora pedagógica, o índice de faltas dos alunos é alto, o que motiva muitas reprovações. Em contatos com pais e responsáveis, a coordenadora observou que a assiduidade dos discentes não se constitui em uma preocupação para muitos deles, tendo a mesma nos informado sobre casos de alunos que reprovaram com mais de 90% de faltas injustificadas.

No que se refere à infraestrutura, as carteiras dos alunos são de modelo antigo, inadequado para grande parte dos discentes – em geral, muito altas. A escola possui refeitório, e as refeições são preparadas no local, sendo consumidas diariamente pela grande maioria dos alunos. A escola possuía um laboratório de ciências, que foi desmontado para dar lugar a salas de aulas.

As avaliações são realizadas bimestralmente. Além dessas, agendadas previamente, os docentes são incentivados a realizarem atividades avaliativas com frequência, com o objetivo de verificar o andamento do processo de ensino-aprendizagem.

A escola possui Associação de Pais e Mestres, mas segundo a coordenadora apenas dois pais participam ativamente das reuniões realizadas. A gestora pedagógica destaca o trabalho da docente responsável pelo Atendimento Educacional Especializado como extremamente positivo para a prática dos demais professores, que demandam orientações específicas sobre o trabalho diário com alunos que apresentam dificuldades. De acordo com a coordenadora, muitos discentes não possuem diagnóstico de transtorno de aprendizagem, mas demonstram problemas no dia a dia escolar. O auxílio da professora especialista, portanto, se tornou fundamental para o planejamento das atividades pedagógicas. Nesse sentido, a coordenadora também aponta como essencial o acompanhamento prestado pelos agentes educacionais aos alunos com deficiência.

No que se refere à motivação docente, a gestora pedagógica considera que os professores antigos não se adaptaram às mudanças ocorridas na escola nos últimos anos: com a entrega de lotes de casas populares no bairro, no ano de 2013, o número de alunos atendidos pela escola dobrou; a nova direção assumiu no ano seguinte, 2014, e também enfrenta resistência dos funcionários mais antigos. Para a coordenadora, esses dois fatos, aliados à crescente indisciplina dos alunos, provoca reclamações e frustrações constantes no corpo docente.

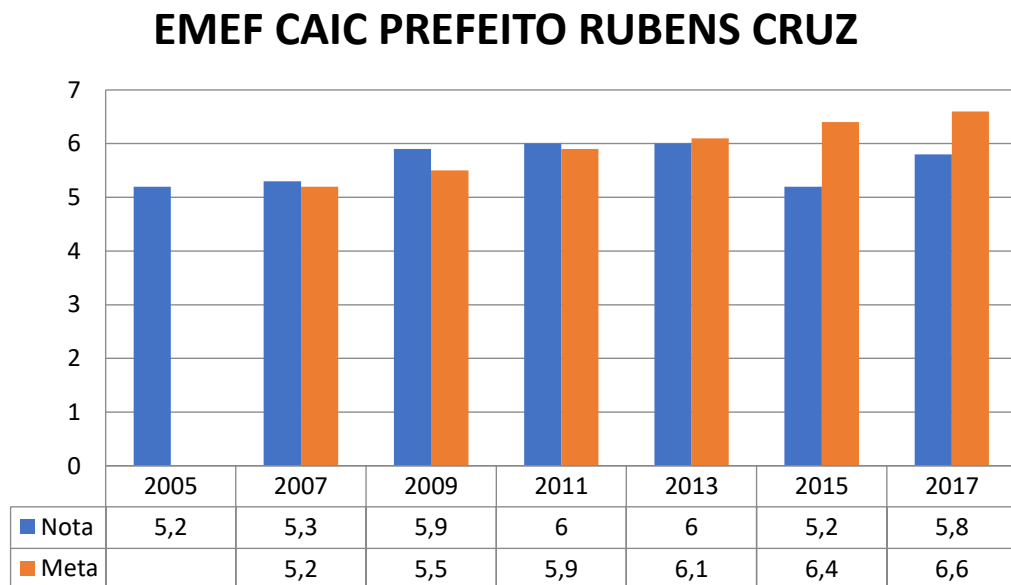
A coordenadora afirmou que a gestão escolar se guia pelo Projeto Político-Pedagógico, pelo Plano de Gestão e pelo Plano de Metas, mas não demonstrou conhecimento

aprofundado sobre nenhum dos instrumentos. Destacou que a Supervisora Escolar realiza visitas semanais à instituição, mas apenas averigua as questões burocráticas, como o preenchimento de documentos solicitados; nenhuma questão pedagógica é discutida em tais visitas.

Foi possível observar, durante toda a visita, o quanto o entorno escolar impacta no processo educativo realizado no colégio Rubens Cruz. Enquanto a escola Altamira Mantese pareceu ter superado as dificuldades impostas pelo meio em que está inserida, primando pela organização do trabalho pedagógico, a equipe da EMEF Rubens Cruz demonstra despreparo ao lidar com sua comunidade.

Abaixo, podemos observar o gráfico contendo as notas obtidas pela escola no IDEB, em relação às metas estipuladas:

Gráfico 7 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal CAIC Rubens Cruz



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

Como demonstrado, a escola conseguia atingir as metas até o ano de 2011. De 2011 a 2013, seu desempenho se manteve estável (impossibilitando o alcance da meta, que é sempre progressiva). Nos anos de 2015 e 2017, as notas se mantiveram abaixo da meta estipulada – ainda que tenha ocorrido progressos nesse biênio –, o que corrobora o dito pela coordenadora pedagógica: a escola não estava preparada para a quantidade de alunos recebida em decorrência do aumento populacional do bairro, ocorrido no período, fato que refletiu na piora do desempenho escolar.

4.3 EMEF Profa. Olga Ferreira Campos

A escola Olga Ferreira Campos, visitada em 14 de agosto de 2018, assim como as outras escolas municipais, está localizada em um bairro periférico, mas se encontra em uma área mais próxima ao centro urbano do que as demais. A equipe de apoio pedagógico da escola é composta por dois coordenadores: um deles responsável pelos cinco anos iniciais do Ensino Fundamental, e outro que responde pelas turmas de sexto a nono ano. Os primeiros anos são oferecidos no turno da tarde (onde estão matriculados, no presente ano letivo, cerca de 200 alunos), enquanto os anos finais tem a carga horária cumprida no período da manhã (também contando atualmente com uma média de 200 matrículas).

O número máximo de alunos por sala, nos dois anos iniciais, é de 20 discentes. Nos demais anos são alocados uma média de 25 alunos por turma. Na data de realização da visita, foi possível conversar com a coordenadora responsável pelos primeiros anos do Ensino Fundamental, juntamente com a diretora, que fez o possível para esclarecer as questões colocadas em termos de gestão. Ambas possuem graduação em Pedagogia e especializações na área de Educação – sendo que a coordenadora possui mestrado em Educação Escolar. Atuam na área há vinte anos. Nos atuais cargos, a coordenadora está há um ano, e a diretora há três. Consideramos pertinente mencionar uma prática até então não observada: a diretora matriculou seu filho na escola, em uma demonstração de confiança no ensino ali ministrado, conforme a mesma relatou.

A escola conta com 27 docentes, e o quadro sofre pouca rotatividade. O Projeto Político-Pedagógico em vigor foi formulado em 2014, e a gestão pedagógica, a exemplo das primeiras escolas visitadas, se guia pelo Plano de Metas. A diretora mencionou que a transição de governo atrapalhou a confecção do novo PPP, pois a comunicação com a Secretaria não fluiu bem, visto que a nova equipe ainda demonstra estar se familiarizando com as funções a serem exercidas.

As horas de HTPC são divididas em dois momentos: um horário coletivo, realizado às segundas-feiras, que funciona como momento de avisos, informes e recados; e um período reservado aos anos iniciais e finais, separadamente, onde cada coordenador discute com a equipe docente temas concernentes ao trabalho pedagógico. No primeiro semestre, de acordo com a coordenadora, o horário dos professores dos anos iniciais foi preenchido com discussões acerca do Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa, ou seja, foi um período de formação continuada. No momento, os docentes estão utilizando o HTPC para analisar os

livros didáticos oferecidos por diversas editoras, objetivando selecionar aqueles a serem implementados a partir do próximo ano letivo.

Sobre o material didático utilizado no período de 2011 a 2018, fornecido pelo Sistema SESI, a coordenadora considerou que o mesmo possui muitas lacunas; além disso, a diretora mencionou que o fato dos livros terem sido escolhidos unilateralmente, pelo governo da época, sem consulta aos docentes, incitou a resistência docente. Na avaliação de ambas, os professores estão ansiosos pelos livros do Programa Nacional do Livro Didático, que consideram mais adequados. No presente ano, o material do SESI está sendo utilizado juntamente às apostilas fornecidas pelo sistema estadual (Ler e Escrever e EMAI), seguindo uma diretriz proposta pelo PNAIC.

As salas de aula não possuem nenhum recurso tecnológico. A lousa digital recebida pela Prefeitura é hoje utilizada como tela de projeção: seu sistema operacional apresentou defeitos, e como não foi realizada nenhuma manutenção, a interatividade que a mesma proporcionava foi prejudicada.

Na questão da alfabetização, a coordenadora informou que a maior parte dos alunos se encontra alfabetizada no final do terceiro ano. Sobre os alunos que não atingem esse patamar, a gestora pedagógica considera que a maioria possui algum déficit de aprendizagem, e mencionou o Atendimento Educacional Especializado, que atende 22 alunos da escola. Além destes, com diagnóstico, a coordenadora menciona que há mais, com problemas principalmente fonoaudiológicos, cujos casos são encaminhados à Secretaria, mas que retornam à escola por não serem considerados prioritários.

Sobre a participação da família, a diretora comenta que o contato espontâneo diminui à medida que a idade do aluno aumenta, e frisou que sempre procura convocar os pais dos alunos que apresentam algum problema, encaminhando à Secretaria e ao Conselho Tutelar casos de negligência e indisciplina graves. São realizadas atividades culturais, também buscando aproximar a comunidade da escola, como a Festa Junina e o evento “Olga Cultural”, que ocorre ao final do ano letivo e apresenta trabalhos confeccionados pelos alunos. Há participação dos pais na APM, que se mantém em contato frequente através de um grupo no aplicativo WhatsApp.

A escola possui sala de leitura, onde cada professor leva a turma uma vez por semana, para retirar e devolver livros. A diretora disse que pretendem comprar novas obras para o acervo, o que ainda não foi possível devido aos poucos recursos. Mencionou que o fato de ser uma escola pequena conta como um fator negativo nesse caso, pois a verba repassada está

condicionada ao número de alunos (fazendo referência ao Programa Dinheiro Direto na Escola), e acaba quase que totalmente comprometida com gastos em manutenção.

Ao contrário das duas primeiras escolas visitadas, os alunos do colégio Olga não frequentam CECs no contraturno, com poucas exceções. Alguns professores de educação física ministram aulas de esportes na escola, frequentadas pelos alunos após o horário regular.

A organização das turmas realizada costuma manter os alunos nas mesmas salas, preocupação demonstrada desde o recebimento dos discentes oriundos da Educação Infantil. As alterações são feitas caso seja percebido algum problema no andamento do ano letivo. A organização das salas, normalmente, é feita em fileiras individuais. No entanto, a coordenadora afirmou que as professoras dos anos iniciais priorizam atividades em duplas, reorganizando a disposição das carteiras.

A escola aplica simulados para a Prova Brasil, formulados pelos próprios professores. Com base nos resultados observados, são efetuadas alterações na forma de ministrar determinados conteúdos. A coordenadora pedagógica ainda afirmou que os professores buscam se guiar pelas diretrizes da avaliação ao preparar as aulas. A taxa de reprovação é baixa.

O clima organizacional, na visão da coordenadora, é tranquilo, e a equipe preza pela conduta amigável e apaziguadora. Na avaliação da diretora, o corpo docente é muito questionador, mas engajado. Ainda que desmotivados, em alguns momentos, pela questão salarial, ambas consideram que os professores são comprometidos com a função, e não pretendem mudar de área.

A organização do trabalho na escola é mencionada pelas gestoras como um ponto positivo, que influi diretamente no bom desempenho dos alunos. A coordenadora pedagógica destaca o empenho dos professores, frisando que a maioria explora todos os recursos disponíveis para propiciar a aprendizagem adequada aos alunos. Também consideram que a abordagem utilizada com os pais, buscando aproximá-los da escola, auxilia no processo educativo.

O colégio Olga oferecia, até o ano anterior, aulas de reforço escolar no contraturno, sendo que a função era especialmente atribuída a um professor. A partir do início deste ano, essa prática foi interrompida pela Secretaria, sob a alegação de que os pedidos por aulas de reforço deveriam ser encaminhados e analisados. Assim, com uma média de 15 a 18 alunos necessitados, a escola conseguiu uma professora para as aulas do segundo semestre.

Como diferencial da escola foi citado o projeto Abadá Capoeira, idealizado por um ex-aluno e morador do bairro, hoje educador físico, que consiste em aulas de capoeira e cuidado

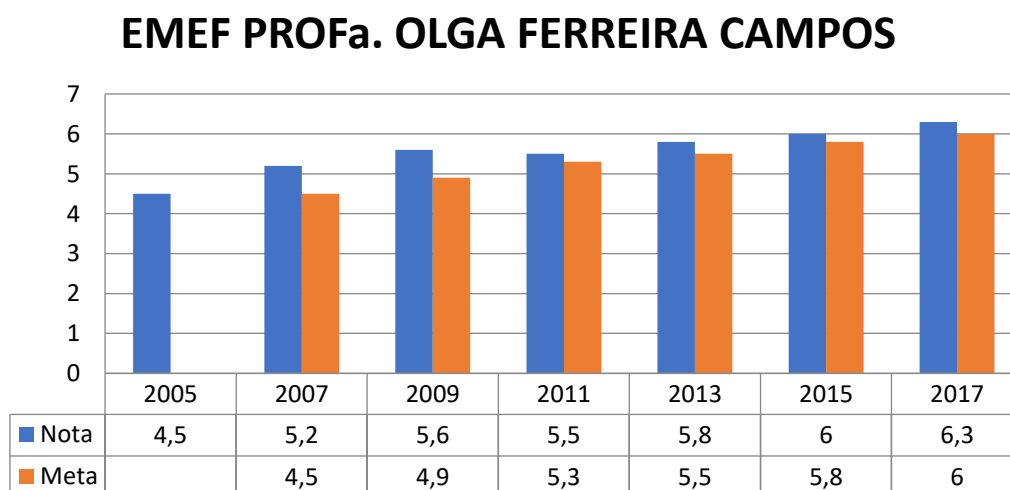
de uma horta, montada na própria escola (atividade para a qual são convidados, além dos alunos, pais e professores). A princípio, foram convocados a participar das aulas alunos dos oitavos e nonos anos que apresentaram problemas com o uso de álcool. Atualmente, formaram-se grupos que frequentam os treinos por vontade própria. A produção da horta, por sua vez, é utilizada na merenda escolar, e o excedente é vendido à comunidade.

Na questão da infraestrutura, a diretoria explicou que, com a municipalização, o prédio escolar foi ampliado. A escola conta com refeitório amplo, local onde está sendo implementado, no ano corrente, um projeto-piloto que altera o horário das merendas: o almoço passou a ser servido no final do horário de aulas, para o período da manhã, e antes do início dos estudos, para os alunos que ingressam à tarde. Nos intervalos são ofertados lanches (tortas, bolos, cereais e sucos). Para as gestoras, a mudança foi positiva, visto que compatibilizou o período das refeições realizadas na escola ao horário padrão de almoço das famílias.

Os espaços comuns são amplos e bem utilizados. Durante o intervalo, os agentes de organização escolar realizam atividades de lazer direcionadas, e cada aluno escolhe de qual participar. Além da sala de leitura e do laboratório de informática, a escola possui uma sala de jogos pedagógicos. As salas de aula são amplas, e as carteiras são novas. Há uma quadra grande, coberta, onde são realizados os eventos abertos à comunidade, além das aulas de educação física.

Apresentamos, a seguir, o gráfico demonstrativo do desempenho da escola, com as notas do IDEB e as metas estipuladas para cada biênio:

Gráfico 8 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Profa. Olga Ferreira Campos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

Podemos observar, desse modo, que as práticas realizadas pela escola Olga refletem no bom desempenho de seus alunos na Prova Brasil: com exceção do ano de 2011, onde a nota manteve-se praticamente estagnada em relação a 2009 (ainda assim, superando a meta proposta), a escola apresenta uma trajetória de boas notas no IDEB. Na visita realizada, pudemos notar o comprometimento da equipe como um todo, exemplificado na ação da diretora, que transferiu seu filho para estudar ali.

4.4 EMEF Rafael de Medina

A escola Rafael de Medina, visitada em 21 de agosto de 2018, atende a um público estimado em 800 alunos, e possui duas coordenadoras, uma responsável pelo ciclo inicial do EF e outra pelo segundo ciclo. A coordenadora que nos recebeu na ocasião da visita, e que responde pelos primeiros anos de escolarização, é mestre em Educação e trabalha na área há 19 anos, tendo atuado nos últimos 10 na referida escola.

Somando os dois turnos, são dirigidas um total de 28 turmas. Segundo a coordenadora, a média de alunos por turma do primeiro ao quinto ano é de 27 alunos; do sexto ao nono ano esse número fica em torno de 30. A escola informou que tem tentado diminuir essa média, o que se tornou um desafio diante da elevada procura por vagas na instituição.

De acordo com a coordenadora, as salas de aula não são grandes o suficiente para acomodar a quantidade de alunos mencionada anteriormente. Em razão disso, é comum que a alta temperatura nesses espaços torne incômoda a permanência nas salas de aula. Outro desafio a ser superado nesse sentido é a falsificação de endereços por parte de alguns pais, com o objetivo de conseguir vagas, e a incompreensão de muitos destes diante da lotação da maioria das salas. A elevada demanda torna extensa a lista de espera para realização de matrícula na escola, o que muitas vezes impede que a instituição absorva até mesmo os alunos que vivem nos seus arredores.

A gestora pedagógica acredita que a elevada demanda pode ser explicada pela reputação positiva da escola em detrimento do colégio estadual que funciona no bairro, o que muitas vezes resulta na falsa crença de que as instituições dirigidas pelo município não tenham problemas estruturais graves.

O percentual médio de crianças alfabetizadas ao final do terceiro ano é estimado em 90%. Quanto aos atendimentos especializados, a coordenadora informou que, em razão das mudanças de critérios, o número de alunos enquadrados nessa categoria diminuiu,

restringindo-se a casos de autismo, síndromes comprovadas, deficiência auditiva e deficiência visual. A escola recebe assistência voluntária da Para-D.V., ONG especializada na inclusão de pessoas com deficiência visual.

Perguntada sobre a violência do entorno, a coordenadora reportou que, embora não seja frequente, houve um caso de roubo cometido por um aluno, que por sua vez estava ali transferido por conta de problemas de semelhante natureza na escola de origem.

O prédio conta com uma sala de leitura. Os alunos frequentam este espaço semanalmente, em horários fixos. Além disso, existe a demanda livre, explorada em sua maioria pelos alunos mais jovens.

O Projeto Político Pedagógico da escola data do ano 2014 e está sujeito a nova atualização, que atualmente encontra-se em atraso. O HTPC administrativo, realizado às segundas-feiras, é o momento em que acontecem discussões gerais, comunicação de informes e recados, pelo tempo de 1 hora. Às terças, é realizado um momento de formação, que dura em média 2 horas, somando os dois turnos. Prática semelhante ocorre às quartas sob a direção da outra coordenadora.

A escola tem em seu histórico a tradição de realizar anualmente projetos formativos durante os HTPC, embora isso não tenha sido feito em 2018. A coordenação informou que a Secretaria da Educação propôs a realização de um projeto em comum, o que por sua vez não aconteceu. Em contrapartida, nos anos em que os projetos partiam de uma demanda interna, a realização dos mesmos mostrou-se mais eficiente. Nessas ocasiões, era feito logo no início do semestre um levantamento inicial em conjunto com os professores que visava sondar suas demandas e anseios para a realização do trabalho no período que se iniciava. Essa investigação era feita através de um questionário que mesclava questões abertas e perguntas com alternativas. Os projetos da escola eram então erigidos a partir deste levantamento, sendo seguido ‘à medida do possível’. A coordenadora avalia que em função da ausência de um projeto de base nesse ano, os trabalhos têm sido realizados de maneira mais ‘solta’, o que por vezes os deixam ‘perdidos’.

Entre os recursos tecnológicos utilizados consta um retroprojetor rotativo e uma lousa digital, fornecida pela prefeitura. Houve queixa com relação à manutenção do patrimônio escolar em função de negligências sofridas, situações nas quais os aparelhos foram danificados.

Atualmente a escola utiliza, simultaneamente, os materiais didáticos cedidos pelo estado e pelo SESI. Apesar da boa adaptação e do considerável tempo de aplicação, o material do SESI ainda recebe críticas por parte dos professores, especialmente por conta do método

elegido, que implica em muita pesquisa extraclasse. O processo de escolha dos livros que serão sugeridos à Secretaria para serem utilizados no próximo ano letivo está sendo feito em conjunto com o corpo escolar e obedece a análises e critérios específicos.

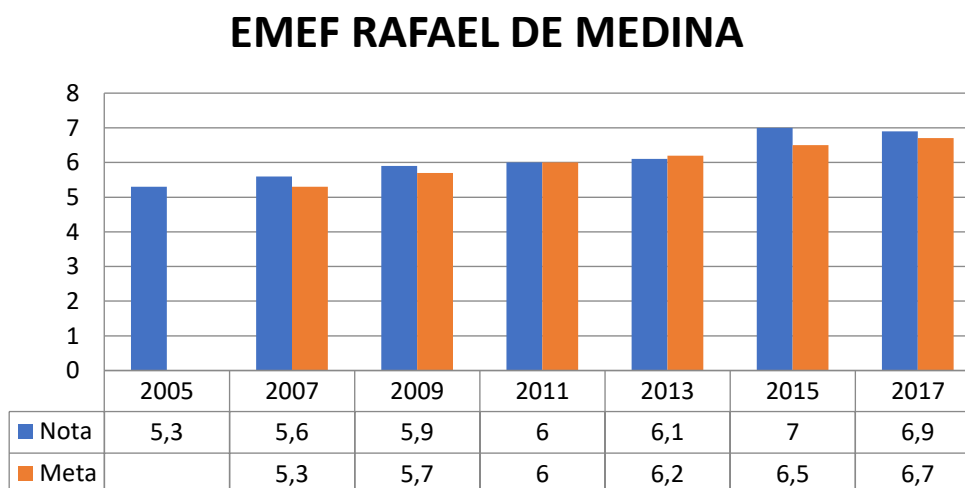
A escola, que foi municipalizada, ainda possui duas professoras contratadas pelo estado, sendo que uma delas é a atual vice-diretora, e outra está na sala de aula. A relação entre o corpo discente, docente e as lideranças pedagógicas e administrativas é boa, na visão da coordenadora. Para ela, há alguns professores resistentes a sugestões e mudanças, mas que normalmente acatam as demandas realizadas.

A organização das turmas, no primeiro ano, busca seguir a sequência do Ensino Infantil: a coordenadora informou manter contato com a diretora da creche do bairro, de onde provém a maioria das crianças, e levar em conta sua experiência no momento de montar as classes. Ao longo dos anos, a turma é mantida da mesma maneira, a menos que existam casos de indisciplina e a coordenação opte pela mudança de sala.

A organização dos alunos na sala segue o modelo de fileiras. A coordenadora afirmou que incentiva a formação de duplas, principalmente nos primeiros anos, para que os alunos possam auxiliar-se mutuamente; no entanto, nem todos os professores gostam da mudança, principalmente por considerarem que as conversas paralelas entre os alunos aumentem nessa formação. A infraestrutura escolar, como informado pela coordenadora, não acompanhou a elevação na quantidade de matrículas. Os espaços existentes necessitam de ampliação, para evitar o comprometimento do processo de ensino-aprendizagem.

Abaixo, podemos observar o desempenho da escola nas diferentes edições do IDEB:

Gráfico 9 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Rafael de Medina



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

Temos, portanto, que a escola Rafael de Medina, como informado pela coordenadora, possui uma tradição de boas notas (apenas no ano de 2013 a meta não foi atingida). No período de 2015 a 2017, no entanto, ocorreu um pequeno decréscimo no desempenho, que pode ser explicado, entre outros fatores, pelo aumento do número de alunos por sala. Nesse caso, trata-se de uma situação onde a boa reputação da escola eleva a demanda por vagas na instituição, fenômeno que é visto pelos gestores como ‘ameaçador’. Essa visão está baseada em uma concepção exclusivista de qualidade, que discutiremos mais adiante.

4.5 EMEF Prof. Henrique Scabello

A escola Henrique Scabello, visitada em 28 de agosto de 2018, como a totalidade das escolas municipais, está localizada em um bairro periférico. No entanto, o colégio se encontra mais afastado do centro urbano do que a maioria das escolas visitadas, sendo que o acesso ao bairro se dá mais facilmente pela rodovia que liga Araraquara a Ribeirão Preto. A população da região é composta principalmente por migrantes ou descendentes de migrantes nordestinos, característica que norteia algumas ações da equipe escolar, como será descrito em seguida.

A quantidade de alunos que a escola recebe está em torno de 500, do primeiro ao nono ano – séries oferecidas pelo colégio. A equipe pedagógica é composta por duas coordenadoras, uma responsável pelo primeiro ciclo, e outra pelas turmas do sexto ao nono ano, além de uma assistente educacional. A coordenadora que responde pelos primeiros anos de escolarização – e nos recebeu na ocasião da visita – é formada em Letras, e possui especialização em Análise do Discurso. Trabalha na área de Educação há mais de 20 anos, tendo exercido o cargo de coordenadora por seis anos, em momento anterior da carreira. Na Henrique Scabello, é seu primeiro ano na função.

O corpo docente da escola é composto por 42 professores. Segundo a coordenadora, no primeiro ciclo os docentes que compõem o quadro estão há bastante tempo na escola, formando um grupo coeso e comprometido. Por outro lado, o grupo de PEB II conta com muitos professores que passam apenas um ano no colégio, o que compromete a identificação dos mesmos com o projeto escolar como um todo.

Nas salas de aula não há nenhum equipamento tecnológico. A escola, entretanto, possui sala de informática, de leitura – Portal do Saber, conectada à biblioteca municipal – e brinquedoteca, que são agendadas para uso pelos professores. Como informado pela coordenadora, os docentes do primeiro ciclo possuem a orientação de levar os alunos uma vez

por semana até estes espaços, sendo que as turmas dos anos finais do Ensino Fundamental podem frequentá-los livremente. A lousa digital que a escola possui, alocada na sala de informática, está inutilizada, à espera de manutenção.

Os nove anos de Ensino Fundamental são ofertados nos dois turnos, sem nenhuma divisão (há turmas de todos os anos tanto de manhã quanto à tarde). Há um projeto, para o próximo ano letivo, de alterar essa oferta: as aulas para os anos iniciais passariam a ocorrer apenas no turno da tarde, enquanto os anos finais seriam alocados no período da manhã. De acordo com a coordenadora, essa foi uma demanda que surgiu da comunidade, e que a equipe escolar considera interessante.

Segundo a coordenadora, 90% dos alunos estão alfabetizados ao final do terceiro ano, sem contar os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado – uma média, de acordo com a mesma, de três alunos por turma. A gestora pedagógica ainda considerou, nesse aspecto, que a escola possui mais alunos com necessidades especiais que não possuem diagnóstico (na maior parte das vezes, segundo ela, pela demora em consegui-lo, a partir do encaminhamento do pedido à Secretaria de Educação), e, portanto, não podem ser atendidos pela educadora responsável, o que demanda um trabalho individualizado realizado pelos docentes regulares.

O Projeto Político-Pedagógico, em processo de reformulação, leva em conta as características da comunidade na qual a escola está inserida: de acordo com a coordenadora, o tema da diversidade e da valorização cultural permeia todos os trabalhos realizados, visto que a população atendida pela unidade escolar possui fortes raízes afrodescendentes.

Os HTPCs funcionam em dois blocos: às quartas-feiras é realizada uma reunião geral, com todos os professores e a presença da diretora, com o objetivo de transmitir informes que digam respeito à comunidade. Em outros dois dias da semana são realizadas as reuniões com os docentes de cada ciclo. No momento, as horas de trabalho estão sendo dedicadas à escolha dos livros didáticos a serem implementados no próximo ano letivo, a partir de critérios que objetivam escolher um material adequado à proposta pedagógica da escola.

O material didático utilizado atualmente, assim como nas demais escolas municipais, é o do Sistema SESI, em conjunto com o material estadual. Na avaliação da coordenadora, os docentes receberam bem as apostilas do EMAI e do Ler e Escrever, mas o fato do uso ser provavelmente descontinuado a partir do próximo ano – pois as escolas voltarão a utilizar os livros do Programa Nacional do Livro Didático – os desmotiva. O material do Sistema SESI, por sua vez, enfrenta resistências desde o começo de sua aplicação, por exigir dos docentes uma preparação que a maioria não possui: nas palavras da coordenadora, é necessário um

professor autodidata. Especificamente para a fase de alfabetização, onde as apostilas já pressupõem um aluno letrado, o que não é a realidade observada, o material se apresenta mais inadequado.

A escola oferecia aulas de reforço até o ano anterior, política descontinuada pela Secretaria. No momento, há apenas o contraturno regular, frequentado, segundo a coordenadora, por grande parte dos alunos do primeiro ao quinto ano. A escola também possui dois projetos culturais, o AfroSom e a Banda Chiquinha Gonzaga, que conta com a participação de vários alunos dos anos finais do Ensino Fundamental.

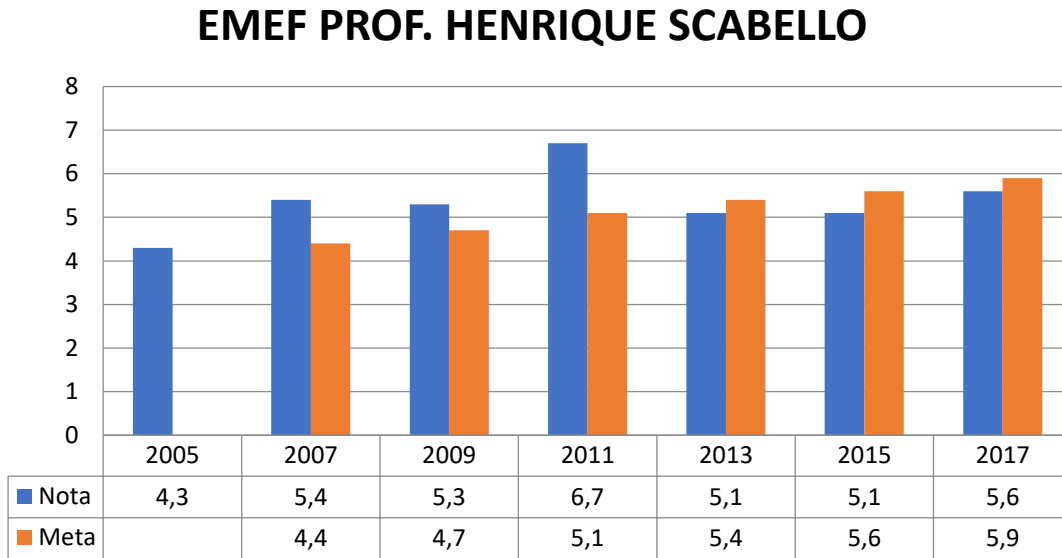
A organização das turmas é refeita atualmente, buscando manter as salas como grupos heterogêneos, pois a gestão pedagógica acredita que a aprendizagem ocorrida entre os pares é significativa. Nas palavras da coordenadora, evita-se ao máximo rotular os alunos como ‘insuficientes’, portanto há o esforço de mesclar alunos com alto e baixo desempenho, para que nenhum deles sintam-se alocado em uma turma de ‘baixo nível’. A organização das salas fica a critério do professor. Normalmente, os primeiros anos trabalham em dupla, e os anos finais em roda. A média de alunos por turma, nos anos iniciais, é de 20 alunos, quantidade que vai de 25 a 30 nos anos finais.

A escola realiza anualmente uma Festa Nordestina, buscando aproximar a comunidade e trabalhar a valorização cultural das famílias e dos alunos. De acordo com a coordenadora, o colégio, por ser o único do bairro, é visto como referência, e procura, em vista disso, promover o sentimento de aceitação entre os moradores, por se tratar de uma população carente socioeconomicamente.

Um dos maiores problemas enfrentados pela escola é a evasão. Por atender muitas crianças provenientes de famílias onde os pais são trabalhadores itinerantes, que permanecem na cidade apenas durante o período da safra agrícola, a questão das faltas é delicada. Segundo a coordenadora, após muito diálogo com a comunidade, onde são passadas orientações quanto à importância de manter as crianças na escola, as taxas de evasão vêm diminuindo.

A escola possui espaços amplos e adequados ao atendimento dos alunos ali matriculados. Possui refeitório, onde a maioria dos discentes se alimenta da merenda escolar.

No gráfico abaixo, podemos observar o desempenho da escola Henrique Scabello no IDEB, no período de 2005 a 2017:

Gráfico 10 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Prof. Henrique Scabello

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

Como observado, até o ano de 2011 a escola conseguia atingir as metas propostas, situação que não se repetiu a partir de 2013. Com a visita e a análise dos dados, nos parece urgente a efetivação de algum projeto que busque auxiliar a gestão escolar na unidade em questão, que sofre com diversos problemas. Consideramos que o tamanho da escola e as carências socioeconômicas dos alunos sejam os pontos mais difíceis de serem solucionados. No decorrer da entrevista, fomos interrompidos algumas vezes por solicitações de docentes e alunos às quais a coordenadora não possuía capacidade institucional de resposta. Diante deste quadro, cabe ao poder municipal buscar soluções específicas que deem conta de minimizar os entraves ao processo pedagógico.

4.6 EMEF Gilda Rocha de Mello e Souza

A escola Gilda Rocha, visitada em 04 de setembro de 2018, possui em torno de 700 alunos matriculados no ano letivo de 2018, nas séries de Ensino Fundamental que vão do primeiro ao nono ano. No momento, a instituição escolar conta com apenas uma coordenadora – a outra profissional responsável pela coordenação deixou o cargo recentemente, e por se tratar de período eleitoral, ainda não foi nomeada uma substituta. A coordenadora em questão, que nos recebeu na data da visita, trabalha há 19 anos na área de Educação, sendo formada em

Pedagogia e possuindo Doutorado em Educação Escolar. Exerce a função de coordenação pedagógica na unidade escolar desde sua inauguração.

A escola, municipal, foi construída em 2008. O corpo docente, portanto, foi contratado totalmente pelo município. Segundo a coordenadora, não há rotatividade entre os professores do primeiro ciclo, problema que acontece com os docentes responsáveis pelas turmas de sexto a nono ano.

Quando inaugurada, a escola recebeu uma sala de aula equipada com mesas-alfabeto, ofertadas pelo Grupo Positivo. Atualmente, algumas dessas mesas ainda se encontram em funcionamento, numa sala de recursos didáticos, que também contém jogos educativos. A lousa digital recebida pela escola perdeu os recursos interativos, e não passou por manutenção, sendo usada como tela para retroprojeção.

No final do terceiro ano, 80% dos alunos estão alfabetizados. De acordo com a coordenadora, a escola possui o maior número de alunos atendidos pela Educação Especial da rede, fato ocasionado pelas características da comunidade, composta por famílias com histórico de uso abusivo de álcool e drogas, substâncias às quais as crianças são expostas desde a gestação.

A escola é composta por 22 turmas, com uma média de 25 alunos nas salas de primeiro a terceiro ano, 30 discentes nas classes de quarto ao sexto ano, e 35 alunos nas turmas de sétimo a nono ano. A maioria dos discentes frequenta o contraturno em CECs e outros projetos culturais.

Segundo a coordenadora, a convivência com a comunidade melhorou muito a partir da consolidação da equipe escolar. A diretora atual está desde 2015 no cargo, sendo que anteriormente nenhum gestor passava mais de um ano na escola. Desse modo, a equipe atualmente responsável pela administração escolar conseguiu conquistar a confiança dos pais, o que colaborou com a rotina da instituição.

O último Plano Político-Pedagógico foi feito em 2011, e há previsão de elaboração de um novo projeto para o próximo. Atualmente, a escola se guia pelo Plano de Metas no planejamento das ações pedagógicas. A escola oferece aulas de reforço no contraturno, ministradas por uma professora readaptada. As relações interpessoais entre os docentes são boas, com trocas de experiências entre os mais novos na escola e os mais antigos.

Os HTPCs são divididos entre os professores dos anos finais e iniciais. Atualmente, os professores dos anos finais, juntamente com a coordenadora, estão trabalhando as diretrizes da nova Base Nacional Comum Curricular. Os professores dos anos iniciais, por sua vez, estão estudando os próprios métodos de alfabetização, a partir de aulas filmadas pela

coordenadora. Há ainda um horário de trabalho conjunto, onde todos os docentes trabalham a questão da formação. No momento, está sendo realizada a leitura e discussão do livro “Conversas com um Jovem Professor”, do filósofo Leandro Karnal.

Os materiais didáticos utilizados, assim como no restante da rede, são os do Sistema SESI, em conjunto com os materiais estaduais. Para a coordenadora, a resistência ao material do SESI foi motivada principalmente pela imposição do mesmo: ao não participar da escolha, os professores se tornaram céticos quanto às qualidades das apostilas.

A organização das turmas na escola é feita de forma aleatória no primeiro ano, buscando apenas mesclar de forma igualitária a quantidade de meninos e meninas. A partir do segundo ano, separa-se os casos mais graves de indisciplina e violência, e busca-se equilibrar as turmas por critérios de desempenho, tornando-as o mais heterogêneas possível.

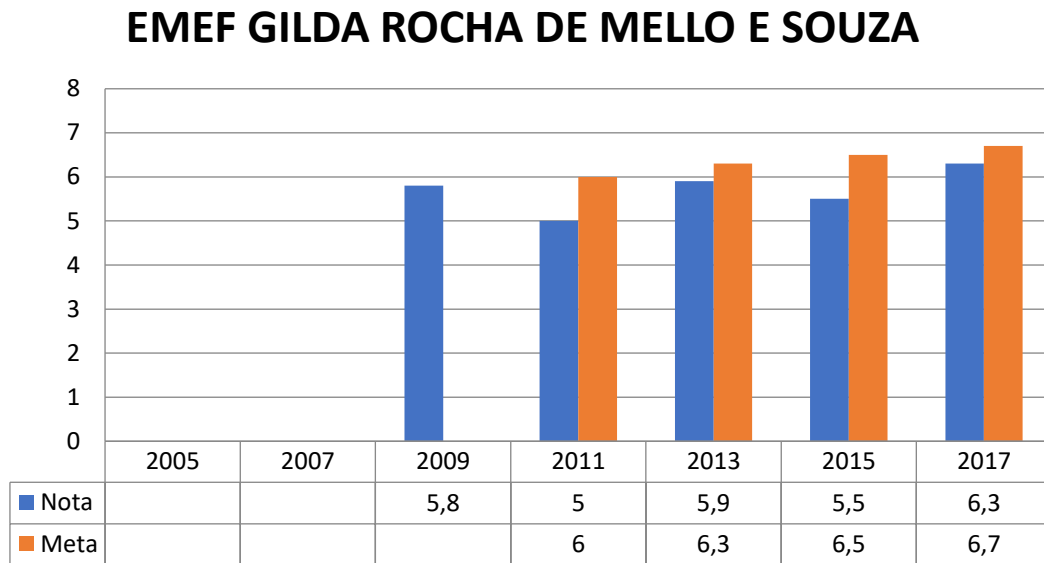
As avaliações são bimestrais. A escola possui um alto índice de faltas e evasão. Em pesquisa realizada pelo assistente educacional pedagógico, os principais motivos são a realização de serviços domésticos e abusos sexuais reiterados, no caso das meninas, e por envolvimento com o tráfico de drogas, no caso dos meninos. De acordo com a coordenadora, a atuação do Conselho Tutelar é ineficiente na grande maioria dos casos.

Durante a visita, fomos informados do aumento da nota do IDEB da escola no ano de 2017, ainda que a mesma não tenha atingido a meta proposta (no momento, as notas ainda não tinham sido divulgadas publicamente: apenas as escolas e secretarias tinham acesso). Na visão da coordenação, o acompanhamento do trabalho dos professores responsáveis pelos três primeiros anos, com foco na alfabetização, foi o diferencial que possibilitou a melhora no desempenho. A coordenadora também destaca os inúmeros projetos conjuntos que alguns professores têm realizado, como um grupo de teatro que se formou recentemente, um jornal escolar que está em sua primeira edição, e uma exposição sobre a evolução das espécies, que acontecerá no corredor central da escola.

A infraestrutura da escola é adequada à quantidade de alunos atendidos. O prédio escolar é espaçoso, contando com ambientes amplos e arejados.

A seguir demonstramos, graficamente, o desempenho no IDEB da escola Gilda Rocha e as metas propostas:

Gráfico 11 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Gilda Rocha de Mello e Souza*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

*Escola construída em 2008.

Inaugurada em 2008, a escola apresentou um desempenho oscilante no período de 2009 a 2015, não tendo, em nenhum destes anos, atingido a meta definida. Em 2017, ainda que não tenha alcançado a nota proposta, o colégio melhorou consideravelmente seu desempenho no IDEB. Podemos relacionar o avanço à consolidação da equipe escolar, com a nova direção, assumida em 2015, e aos esforços do corpo docente, concentrados na etapa de alfabetização, como nos informou a coordenadora pedagógica.

4.7 EMEF CAIC Engenheiro Ricardo Caramuru de Castro Monteiro

A EMEF Ricardo Caramuru, visitada em 11 de setembro de 2018, assim como a EMEF Rubens Cruz, foi construída como CAIC – Centro de Atenção Integral à Criança –, política pública originada no governo Collor e que proporcionava às escolas uma infraestrutura diferenciada (com auditório, por exemplo) e um projeto de educação integral, em interação com a comunidade. Ambas, ao terem a gestão assumida pelo município, se dividiram entre EMEFs e CERs.

Na visita à escola, fomos recebidos pela coordenadora responsável pelo segundo ciclo do ensino fundamental e pela vice-diretora. A gestora pedagógica atua na área da Educação há 26 anos e é formada em Pedagogia; está há oito no cargo. A vice-diretora trabalha com Ensino

há 19 anos, é formada em Letras e se especializou na licenciatura tempos depois; até o ano letivo anterior, exercia na escola a função de coordenadora do primeiro ciclo, pela qual foi responsável durante cinco anos.

Atualmente a escola possui 730 alunos matriculados em turmas do 1º ao 9º ano. No período diurno funcionam as turmas de segundo ciclo e no matutino ocorrem as aulas das turmas dos anos iniciais. Esse formato vigora desde que as gestoras atuam na escola.

A rotatividade de professores é considerada baixa. A atual diretora está no cargo há 16 anos, e é muito respeitada pela comunidade. Quanto ao desempenho geral dos profissionais a avaliação é reticente, porém positiva. A recepção dos projetos elaborados pela coordenação por parte dos professores é mista, destacando-se os múltiplos tipos de personalidades dos docentes, o que, segundo a coordenadora, é o principal fator de influência na motivação.

A escola dispõe de duas lousas digitais que funcionam parcialmente (sem acesso à internet em uma delas), datashow (fixo) em duas salas, sendo uma delas a sala de informática.

Os HTPCs são elaborados de maneira separada. Às segundas de manhã é realizado o HTPC voltado para as turmas do 1º ao 5º ano, e à tarde o das turmas de 6º a 9º ano. Além disso, às quartas são realizados os HTPCs administrativos.

Utilizando concomitantemente os materiais fornecidos pela rede estadual e os editados pelo Sistema SESI, as gestoras nos relataram que, a princípio, a adesão ao material do SESI foi baixa, pois não houve preparo prévio dos educadores que proporcionasse uma boa adaptação ao uso do mesmo, além da resistência inicial por conta da maneira impositiva com que ele foi introduzido. Por fim, ele foi utilizado como ferramenta secundária de ensino, já que, na avaliação dos professores, carece de orientações básicas como ortografia e gramática, por exemplo. A maioria dos docentes, portanto, por ter contato com o material estadual – uma vez que muitos trabalham nas duas redes –, o utilizava, contrariando as diretrizes superiores.

A frequência dos alunos de 1º ao 5º ano nos projetos de contraturno oferecidos no colégio é alta, e a escola não atende toda a demanda, visto que há uma extensa lista de espera. Os projetos de reforço funcionam com as turmas de primeiro ciclo e são orientados por uma professora atuante na escola há muitos anos, readaptada, que trabalha as dificuldades individuais.

A escola possui uma sala de leitura, que funciona com horários fixos semanais para cada turma. Em relação ao plano político pedagógico, a última atualização data de 2015. O plano de metas é refeito anualmente e guia o trabalho da instituição.

A coordenadora informou que “a maioria dos alunos é alfabetizada”, não sabendo nos fornecer uma porcentagem precisa, e disse que há maior dificuldade na alfabetização dos

alunos considerados “especiais. Os números relativos à quantidade dessa categoria também não foram informados, mas considerados “significativos”. Há casos de TDAH, autismo, deficientes físicos e portadores da Síndrome de Down.

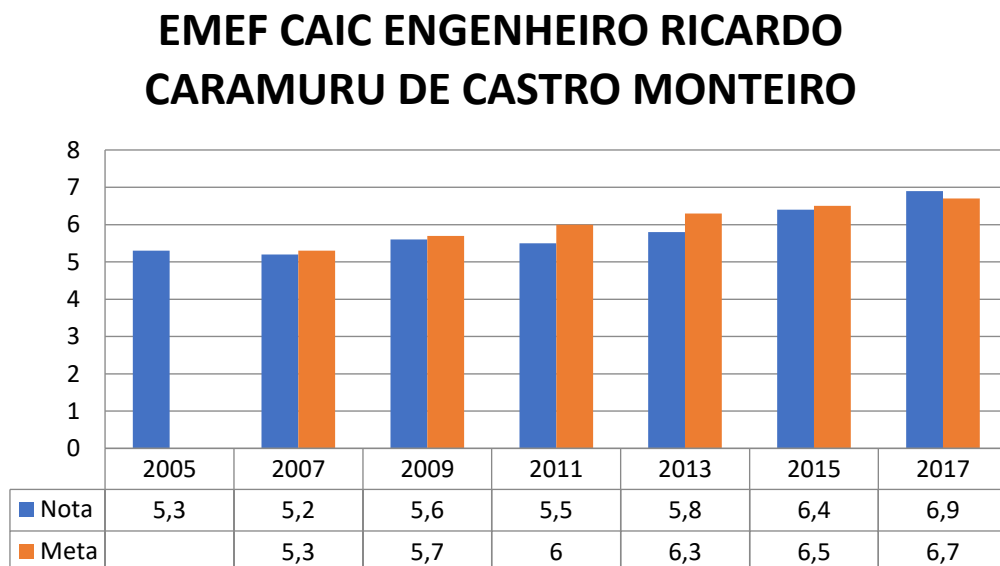
A escola está incluída nos projetos do PNAIC e Mais Educação. São realizadas avaliações bimestrais, mas não se aplicam simulados de caráter preparatório para a Prova Brasil. Geralmente, os professores iniciantes são acompanhados durante um tempo por um profissional com mais tempo de carreira. A organização das carteiras nas salas de aula obedece às disposições de cada professor. O critério para enturmar os alunos é aleatório no primeiro ano. A partir do segundo eles são dispostos de acordo com o entrosamento entre si e com os problemas que surgem dessa reunião.

A aderência às reuniões de pais é considerada mediana. Estes comparecem em maior número nos eventos que a escola realiza. As gestoras avaliam que as recentes melhorias em infraestrutura no bairro aproximaram a população e fortaleceram a imagem da escola na comunidade. O índice de reprovação vem diminuindo nos últimos anos.

Há um foco na comunicação com os alunos, uma busca por “falar a língua do jovem”, bem como o empenho no sentido de um trabalho unificado entre coordenadoras e direção, para a melhoria dos encaminhamentos e diretrizes.

No gráfico abaixo, podemos observar o desempenho da escola no IDEB, em suas diversas edições:

Gráfico 12 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal CAIC Engenheiro Ricardo Caramuru de Castro Monteiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

Constatamos, portanto, que até 2015 a escola não havia atingido a meta proposta em nenhum dos anos anteriores, ainda que tenha se mantido em trajetória ascendente; em 2017 a meta foi superada. A equipe escolar, durante a visita, nos pareceu muito empenhada em melhorar a qualidade do ensino oferecido na instituição, fato que pode explicar a elevação do índice. Também ocorreu, nos últimos anos, diminuição no número de matrículas: as gestoras nos informaram na entrevista que a escola já chegou a funcionar com o dobro de alunos, situação que se alterou em virtude da expansão da cidade e das mudanças das famílias.

4.8 EMEF Prof. José Roberto Pádua de Camargo

A escola José Roberto Pádua de Camargo, visitada em 13 de setembro de 2018, possui um projeto pedagógico inovador, único na rede municipal. Nela são oferecidas atividades educacionais em período integral, e a instituição se guia por uma concepção de Educação integral, como nos informou a coordenadora. Os alunos possuem aulas com o conteúdo curricular tradicional mescladas com oficinas diversas: música, artes cênicas, artes visuais, jogos, informática, educação ambiental e leitura. Com exceção do primeiro ano, cujas oficinas são ministradas no contraturno, os demais anos – a escola oferece turmas do primeiro ciclo – possuem aulas tradicionais intercaladas com oficinas, durante todo o turno escolar.

Na ocasião da visita, fomos recebidos pela coordenadora pedagógica, responsável pela organização das aulas tradicionais. Atuante na área há 20 anos, a mesma possui graduação em Pedagogia, com especialização em Psicopedagogia; desde 2015, exerce a função de coordenadora na escola. Há ainda outra gestora, que responde pela parte diversificada do currículo, mas que não estava presente no momento.

Municipalizada em 2012, a escola sempre ofereceu período integral. Nos anos anteriores, porém, as oficinas eram todas oferecidas no contraturno. A mudança para os horários intercalados foi iniciada no presente ano letivo, com o objetivo de concretizar o pretendido pela instituição.

No quadro docente, a escola não possui mais professores contratados pelo estado. Não há, na instituição, o problema da rotatividade de professores. Metade do corpo docente, segundo a coordenadora, é composto de professores aposentados pelo estado, e que continuam exercendo a função, contratados pelo município.

O Plano Político Pedagógico da escola está em construção. De acordo com a coordenadora, há uma preocupação em envolver a comunidade na formulação do projeto,

tarefa dificultada pelo fato de muitas famílias residirem longe da escola – localizada em um bairro que serve de passagem, por conectar duas regiões da cidade, a escola recebe alunos de outras comunidades.

Devido à grande demanda por vagas, a escola precisou desmontar a sala de leitura e depositar os livros em um espaço menor, assim como reorganizar as salas administrativas, o que possibilitou a abertura de duas novas turmas. Na sessão de Orçamento Participativo realizada pela prefeitura no bairro, no entanto, a proposta vencedora propõe uma reforma no prédio escolar, com a qual espera-se a construção de uma sala de música, além da reinauguração da sala de leitura.

O percentual de crianças alfabetizadas no final do terceiro está em torno de 90 a 95%. A escola possui 8 alunos atendidos pelo AEE. Segundo a coordenadora, há uma quantidade maior que precisaria receber atendimento especializado, mas a oferta da Secretaria não acolhe as demandas enviadas.

A média de alunos por turma é de 20 a 25 discentes. No atual ano letivo, o material escolar utilizado é o estadual (Ler e Escrever e EMAI), complementado com o material fornecido pelo Sistema SESI. De acordo com a coordenadora, os professores preferem os livros fornecidos pelo estado ao material do SESI, mas estão especialmente empolgados com a volta do PNLD, a partir do próximo ano letivo, por terem estudado previamente o material e opinado na escolha.

A organização das turmas é feita a partir do contato com os professores do CER do bairro, de onde provêm a maioria dos discentes do primeiro ano. Nos anos seguintes, as alterações são feitas buscando-se manter a heterogeneidade das turmas, no que se refere ao desempenho dos alunos. A organização das salas depende do professor e da atividade a ser desenvolvida. A escola possui, como aparatos tecnológicos, uma lousa digital e uma sala de informática. Nas salas de aula, não há nenhum instrumento além da lousa.

Buscando aproximar a comunidade, a escola realiza eventos culturais em alguns sábados, com torneios de futsal e apresentações de ginásticas – atividades extracurriculares também oferecidas na escola, além das oficinas –, assim como uma Festa Junina anual, uma festa da Primavera, e um encontro de confraternização ao final do ano, com mostra pedagógica dos trabalhos realizados pelos alunos nas oficinas. Segundo a coordenadora, a escola é respeitada pela comunidade. Não há registros de atos de violência ou depredação do prédio escolar.

Os HTPCs são vistos como espaços de formação continuada. Uma hora semanal é dedicada a todos os professores, momento onde se discute a própria concepção de educação

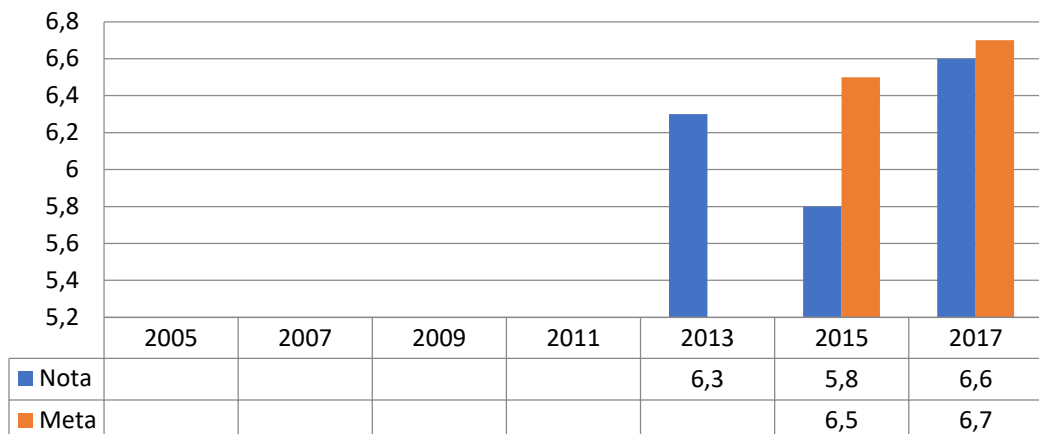
integral, além de servir como espaço para transmissão de informes burocráticos. Outras duas horas de trabalho, separadamente, são utilizadas para tarefas específicas: de acordo com a coordenadora, no presente ano letivo, os encontros estiveram comprometidos com a escolha da opção da escola no PNLD e com a formação oferecida pelo PNAIC.

As avaliações aplicadas aos alunos, a partir do terceiro ano, são formuladas com base nos descritores da Prova Brasil. A coordenadora informou que a escola não possui problemas com evasão ou reprovação por faltas: no ano anterior, ocorreu apenas um caso do tipo.

A seguir, podemos visualizar o gráfico contendo o desempenho da escola nas três edições do IDEB divulgadas após a municipalização:

Gráfico 13 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Prof. José Roberto Pádua de Camargo*

EMEF PROF. JOSÉ ROBERTO PÁDUA DE CAMARGO



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

*Escola municipalizada em 2012.

Observamos, desse modo, que a escola possui uma trajetória oscilante: seu desempenho decaiu entre os anos de 2013 a 2015, e aumentou no período de 2015 a 2017. Consideramos, durante a visita, que o processo de municipalização ainda está se refletindo na gestão escolar, que demonstra estar buscando o caminho mais adequado para a organização das atividades pedagógicas, realizando mudanças que melhor se adaptem ao perfil da escola. A integração com a comunidade, consubstanciada na vitória alcançada no Orçamento Participativo, indica que as escolhas têm sido adequadas.

4.9 EMEF Prof. Luiz Roberto Salinas Fortes

A escola Professor Luiz Roberto Salinas, visitada em 18 de setembro de 2018, foi inaugurada em 2003, construída com recursos municipais, em uma comunidade de baixo nível socioeconômico: seu entorno é composto por um conjunto habitacional de moradias populares.

Na visita, fomos recebidos pela coordenadora responsável pelas turmas do primeiro ao quinto ano – pedagoga, com pós-graduação em psicopedagogia e atuante na área da Educação há 16 anos, cinco deles como coordenadora –, que divide as tarefas de gestão pedagógica com outra profissional, responsável pelas turmas do segundo ciclo.

A instituição possui uma sala de leitura montada pela Embraer em um espaço fornecido pela escola, com mesas, livros e brinquedos, além do Portal do Saber. No entanto, como nos foi informado pela coordenadora, os alunos não frequentam o espaço, pois os professores não possuem o apoio de um agente educacional durante as atividades, o que os sobrecarrega e faz com que acabem desistindo de qualquer mudança na rotina da sala de aula.

Os HTPCs são divididos em dois momentos: um formativo e um administrativo. O primeiro deles é utilizado para o estudo de temas que interessem aos professores; no atual ano letivo, os assuntos tratados foram os seguintes: formação fornecida pelo PNAIC, cursos da Khan Academy – projeto municipal que está sendo implementado e consiste em aulas online de matemática para alunos matriculados nos quartos, quintos e sextos anos – e escolha do livro a ser indicado como opção da escola no PNLD. O horário administrativo fica a cargo da diretora, que trabalha questões gerais da escola.

Segundo a coordenadora, a rotatividade da equipe administrativa é grande e um dos maiores problemas da instituição. Desde sua fundação, há 15 anos, a escola já teve 6 diretores. Outro aspecto apontado como problemático é a resistência dos professores a ideias de mudanças de práticas pedagógicas. A postura autoritária da atual diretora, no cargo há três anos, foi apontada como um dificultador nas relações interpessoais da equipe: o assistente educacional pedagógico e a vice-diretora saíram da escola em decorrência de desavenças com a gestora. O desinteresse dos alunos, que não enxergam perspectiva na dedicação aos estudos, também é um fator negativo, pois desmotiva o corpo docente.

A escola possui cerca de 500 alunos matriculados no atual ano letivo, com um total de 24 turmas divididas nos dois períodos do dia. De acordo com a coordenadora, uma parcela dos alunos frequenta o contraturno em algum projeto socioeducativo – nas CECs ou em alguma outra instituição não estatal –, ação que ela considera positiva, dependendo das

atividades desenvolvidas no espaço. Há casos de discentes que sofrem negligência, abusos, vivem em casas sem saneamento básico. A relação com a comunidade é conturbada. Já ocorreram casos de violência envolvendo pais e professores, e muitos responsáveis não atendem aos chamados da escola.

A organização das turmas é feita com base nos casos de indisciplina. Segundo a coordenadora, 90% dos alunos estão alfabetizados ao final do terceiro ano. Até o ano letivo anterior, a escola oferecia aulas de apoio/reforço pedagógico, prática descontinuada pela Secretaria.

O material didático utilizado no presente ano letivo, assim como nas demais escolas municipais, é o fornecido pelo Sistema SESI, em conjunto com os livros estaduais, EMAI e Ler e Escrever. De acordo com a coordenadora, o material do SESI nunca foi bem aceito na escola, sendo que nem mesmo chegou a ser utilizado efetivamente: informalmente, nos foi dito que grande parte dos professores, também efetivos na rede estadual, utilizava o material que trazia escondido – nesse caso, dos supervisores de ensino, já que a prática é relatada como corriqueira nas escolas, sendo do conhecimento das equipes. Atualmente, o material enviado pelo estado é repassado aos alunos como tarefa a ser realizada em casa.

A escola realiza simulado para a Prova Brasil. Além disso, durante o ano letivo os descritores são trabalhados e avaliados a partir de avaliações bimestrais. Para a coordenadora, as avaliações externas são importantes para o acompanhamento global do desempenho, ainda que não considere oscilações individuais.

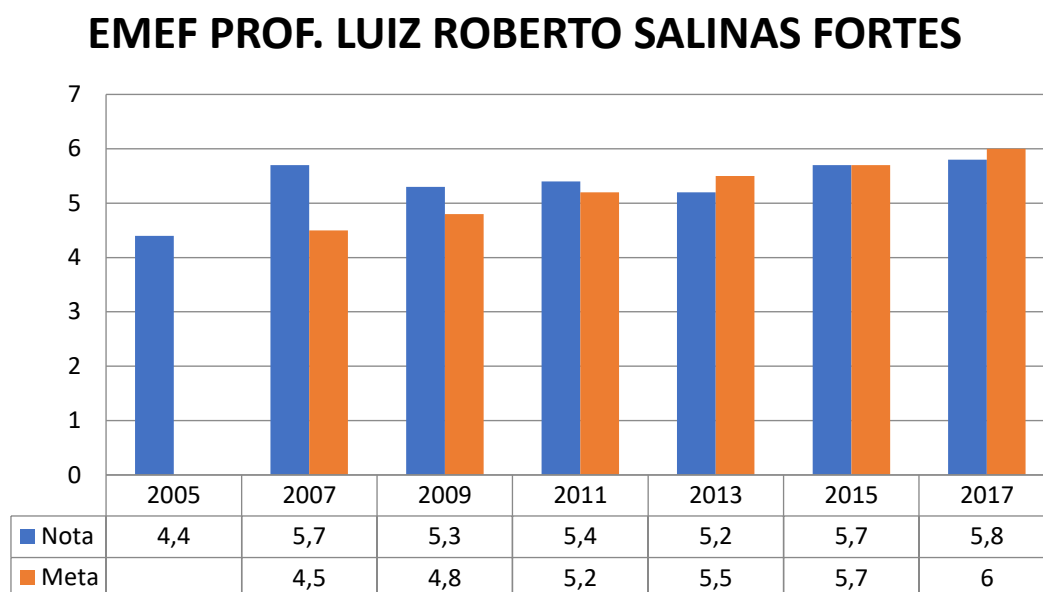
A taxa de evasão da escola é alta. A partir do sexto ano, muitos alunos deixam de frequentar as aulas para ficar na rua, segundo a coordenadora. De acordo com a gestora pedagógica, a atuação do Conselho Tutelar é ineficiente: mesmo quando acionado, os conselheiros se abstêm de qualquer atitude.

O Plano Político Pedagógico foi feito em 2012, e não guia nenhuma ação da escola. As ações são planejadas com base no Plano de Metas, refeito anualmente.

A escola possui uma lousa digital, de uso exclusivo de uma professora que possui alergia a outros materiais didáticos. Além disso, há uma sala de informática com um retroprojeter fixo, um retroprojeter móvel, e quatro televisões também em suporte móvel. A organização das salas varia conforme a atividade desenvolvida, sendo que as professoras dos segundos anos costumam variar a formação, trabalhando com duplas ou grupos. A infraestrutura da escola nos pareceu adequada às atividades de ensino.

A seguir, podemos conferir o desempenho da escola no IDEB, em relação às metas definidas para cada ano:

Gráfico 14 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Prof. Luiz Roberto Salinas Fortes



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

Vemos, a partir dos dados, que a escola municipal Prof. Luiz Roberto Salinas possui uma trajetória oscilante ao longo dos anos. Após a visita, contatamos que os diversos problemas de indisciplina que os discentes da escola apresentam, aliados à alta rotatividade da equipe e aos conflitos organizacionais causados pela postura da atual direção são fatores que dificultam o bom andamento do processo pedagógico que ocorre na instituição.

4.10 EMEF Prof. Waldemar Saffiotti

A escola Waldemar Saffiotti, visitada em 02 de outubro de 2018, possui turmas de primeiro e segundo ciclo do EF. Duas coordenadoras atuam no colégio, sendo uma responsável pelos anos iniciais e outra pelos anos finais do Ensino Fundamental. A escola já chegou a ter quatro coordenadores, quando havia mais turmas. Atualmente, há cerca de 900 alunos entre todas as turmas.

A coordenadora dos anos iniciais é formada em Pedagogia, com especialização em didática, e também já atuou como professora. No total, são 18 anos na área da Educação.

Os HTPCs, divididos entre geral e informativo, e específico e formativo para os docentes de cada ciclo, possuem duração de duas horas cada. Neles, são trabalhadas questões sobre a prática docente, a partir de orientações enviadas pelas Secretaria. Os horários também

são utilizados para formação continuada – como os cursos do PNAIC – e atividades como a escolha dos livros a serem enviados a partir do PNLD.

Apesar de ser localizada numa região periférica, a escola não apresenta problemas com a comunidade e é bem avaliada pelos pais. No entanto, há registros de roubos e invasões no local. O último caso foi registrado no ano passado. Algumas medidas de segurança foram tomadas, mas a coordenadora avalia a escola como vulnerável a violências e depredações.

A escola atua em iniciativa chamada Território em Rede, que busca identificar na casa e família dos alunos as causas para os problemas que são manifestados em ambiente escolar. Esse projeto é realizado em parceria com o CRAS, existe há cerca de 3 anos, e em 2018 foi integrado à rede municipal, como prática recomendada a todas as escolas. Há, no entanto, resistência por parte de algumas famílias em receber essa assistência. Nesses casos, é acionado o conselho tutelar ou, quando há maior gravidade, a promotoria é consultada. A parceria é tida como um sucesso.

A maioria dos alunos que apresenta problemas de assiduidade são casos recorrentes, e isso ocorre por conta de diversos fatores (mudança de bairro, abandono, etc). A escola realiza atividades que visam integrar a comunidade e os alunos em horários não letivos, as chamadas ACLs. As reuniões de pais acontecem no período noturno, para atender aos pais que trabalham. Segundo a coordenadora, a medida elevou os níveis de comparecimento das famílias nos encontros.

Em 2018, a escola mesclou os materiais do SESI e do estado, como toda a rede. A recepção dos materiais adicionais foi positiva. Além da sala de leitura, o colégio possui duas salas de informática onde são ministradas aulas relacionadas ao conteúdo programado. Há uma lousa digital, porém, faltam as canetas, e a lousa acaba sendo utilizada apenas para projeção. Há também projetor e TVs disponíveis.

Com relação à alfabetização dos alunos, há casos de discentes no final do terceiro ano que ainda não sabem ler e escrever. Alguns deles se enquadram na categoria de alunos atendidos pela educação especial, a qual abrange apenas a ‘deficiência intelectual’. Os outros casos ficam a cargo dos próprios pais, que são orientados a encaminharem os filhos para órgãos especializados, como, por exemplo, para atendimento fonoaudiológico. Entretanto, quando isso não acontece, o cuidado para com a educação das crianças que apresentam algum tipo de dificuldade fica sob responsabilidade apenas dos professores (os quais nem sempre são preparados para essa função).

A maioria dos alunos frequenta algum tipo de instituição que oferece atividades no contraturno. O comparecimento de uma parcela deles nas aulas fica comprometido por causa

do tempo e distância de deslocamento, especialmente os alunos que vivem em zonas rurais. Para a coordenadora, este é o principal motivo para a grande ocorrência de faltas.

O agrupamento dos alunos é feito de maneira aleatória. Com o passar dos meses e anos são feitos ajustes com base nos resultados e comportamento dos mesmos. A organização dos alunos nas salas de aula geralmente é feita em fileiras ou duplas. O índice de reprovação é baixo. Quando ocorre, é mais comum que o motivo seja em consequência do acúmulo de faltas. Os casos de reprovação por rendimento são menos numerosos.

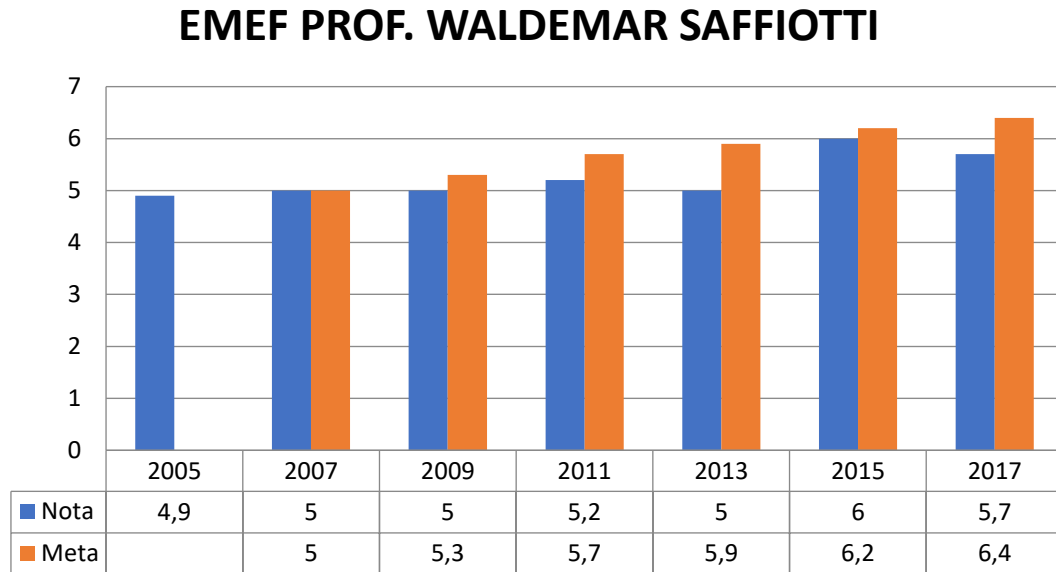
Não são realizadas preparações e simulados para a Prova Brasil. A coordenação avalia que o conteúdo da avaliação externa está além do ensino que é oferecido na escola, e dá como exemplo o uso de tirinhas, conteúdo irônico e textos extensos, o que em sua análise prejudica o desempenho dos alunos na prova. As avaliações são bimestrais, e o foco é na aprendizagem como um todo.

A coordenação avalia que a falta frequente de professores (geralmente por causa de afastamentos) e de acompanhamento constante dos alunos – o que poderia ser realizado em aulas de reforço – explica o mau desempenho da escola nos últimos números divulgados pelo IDEB.

A escola está localizada em um prédio grande, com quadras cobertas e espaços comuns amplos. Como já atendeu a um número maior de alunos, a coordenadora avalia que atualmente a organização do espaço escolar é satisfatória para o bom andamento das atividades pedagógicas.

Foi mencionado que na gestão pública anterior – oito anos de governo do prefeito Marcelo Barbieri – não houve mudanças substanciais no projeto de educação da cidade, pois a equipe que coordenava as ações desse setor foi mantida praticamente inalterada. O que havia de diferente, em comparação com a equipe atual, era uma “coordenadora da coordenação” – uma profissional que repassava informações, orientações e articulava reuniões periódicas que visavam dar um direcionamento comum a todos. Também foi citada uma organização de coordenadores pelo WhatsApp, criada espontaneamente pelos profissionais da rede.

Abaixo, temos o gráfico demonstrativo do desempenho da escola nas diversas edições do IDEB formuladas no período estudado, assim como as metas estabelecidas para o colégio:

Gráfico 15 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Prof. Waldemar Saffiotti

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

A escola municipal Prof. Waldemar Saffiotti apresentou, ao longo dos alunos, um desempenho aquém do esperado: apenas em 2007 conseguiu igualar a nota obtida na Prova Brasil à meta estabelecida. A escola enfrenta problemas decorrentes da condição socioeconômica precária de seus alunos, tendo desenvolvido estratégias para lidar com os casos mais graves, como nos foi informado na visita. Ainda assim, há necessidade de um acompanhamento mais intensivo por parte da Secretaria Municipal de Educação, que assegure aos discentes da unidade escolar um melhor nível de aprendizagem.

4.11 EMEF Profa. Dra. Ruth Villaça Correia Leite Cardoso

A escola Ruth Villaça, visitada em 09 de outubro de 2018, está, como as demais, localizada em região periférica, em um bairro que fica em uma das saídas da cidade. Desse modo, atende alunos tanto das comunidades ao redor quanto das regiões de chácara, mais afastadas. Foi inaugurada no ano de 2008 e, atualmente, possui cerca de 500 alunos matriculados.

O colégio oferece vagas do primeiro ao nono ano, com aulas distribuídas da seguinte maneira: turmas do primeiro ao quinto ano frequentam a escola no período da tarde (maior contingente de alunos), enquanto as aulas do sexto ao nono ano estão concentradas no período da manhã. Na ocasião da visita, conversamos com a coordenadora responsável pelas turmas

do primeiro ciclo – formada em Pedagogia e com especialização em Psicopedagogia, atuante na área da Educação há quinze anos, e exercendo a função de coordenadora na instituição há dez anos, ou seja, desde que a mesma foi inaugurada –, sendo que a escola possui ainda outra gestora pedagógica encarregada das séries que vão do sexto ao nono ano.

A escola possui uma lousa digital, que é utilizada como tela para projeção (já que o retroprojetor que a acompanha, assim como a interatividade que a mesma possuía, não funcionam mais). Também há no colégio um retroprojetor móvel, que os professores podem usar em sala, mediante agendamento.

Um dos problemas enfrentados pela escola nos dez anos de funcionamento foi a mudança brusca na quantidade de alunos ao longo do tempo. Projetada para 200 discentes, no ano de 2009 o colégio recebeu mais de 700 matrículas, devido ao aumento populacional nos bairros vizinhos, recentemente inaugurados. Com a entrega das moradias populares no bairro do Vale Verde, o número baixou drasticamente – alunos estes que foram recebidos nas escolas Altamira Mantese e CAIC Rubens Cruz, como já mencionado –, o que novamente demandou mudanças na organização da escola.

Segundo a coordenadora, cerca de metade do corpo docente se mantém estável, com professores que dão aulas na instituição desde a inauguração da mesma. As relações interpessoais, ainda de acordo com a gestora pedagógica, são boas. Nesse momento da conversa, foi mencionada uma troca de direção, ocorrida em 2016, que acabou estremecendo um pouco a convivência nos últimos anos. No entanto, em sua avaliação, foi uma mudança positiva para a escola, que gerou uma maior profissionalização dos atos gestores.

A coordenadora informou que a escola realiza simulados para a Prova Brasil, procurando abranger todos os descritores avaliados, diagnosticando onde os alunos possuem mais dificuldades, para que os professores possam trabalhá-los. Os HTPCs são divididos entre formativos e informativo, como na maioria das escolas, sendo que os assuntos trabalhados este ano durante os encontros formativos foram: formação do PNAIC, escolha do material didático a ser enviado pelo PNLD, projeto de ensino de matemática a partir da plataforma Khan Academy, recentemente implementado pela Secretaria. O Projeto Político Pedagógico da escola está atualizado; segundo a coordenadora, a comunidade participou da definição dos temas e o PPP é uma referência para as ações da gestão escolar.

Ainda de acordo com a coordenadora, cerca de 90% dos alunos estão alfabetizados no final do terceiro ano. Alguns, segundo a mesma, possuem dificuldades de aprendizagem, e cada turma possui um aluno atendido pela Educação Especial. A escola possui sala de leitura,

com horários definidos para cada turma frequentá-la. Às terças-feiras, há atividade de contação de histórias, para todas as classes.

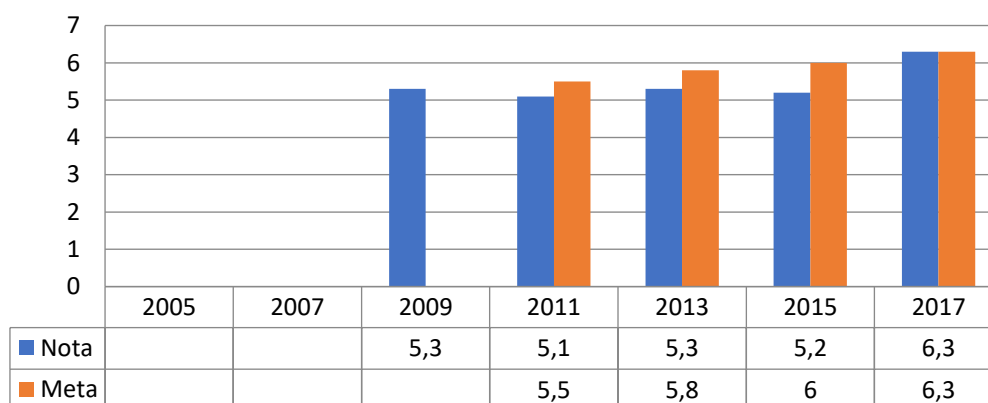
A organização da maioria das salas, do primeiro ao quinto ano, é feita em duplas de alunos. O material utilizado nesse ano letivo foi o SESI, em conjunto com o material oferecido pelo estado. Segundo a coordenadora, o material do SESI sempre chegou com atraso em relação ao início do ano letivo, o que obrigava os professores a utilizar as apostilas do ano anterior. Para ela, esse problema operacional foi mais grave que a resistência inicial dos professores ao conteúdo do material. A organização das turmas é realizada a partir da lista enviada pelo CER que funciona ao lado da escola, de onde provêm a maioria dos alunos, sendo que os demais são alocados de maneira aleatória, e mudanças motivadas por questões disciplinares são realizadas no início dos anos letivos.

Construída como modelo, com uma arquitetura diferenciada, que privilegia os espaços comuns, com salas construídas ao longo de um amplo corredor, a escola enfrenta hoje problemas comuns a todas os colégios municipais: alterações bruscas no número de alunos em decorrência de deslocamentos dos pais, que buscam melhores condições de moradias; problemas de indisciplina e evasão, principalmente nos anos finais; falta de uma previsibilidade acerca do material a ser utilizado, para que possam ser realizados planejamentos prévios.

Abaixo, podemos observar o gráfico demonstrativo do desempenho e das metas estipuladas para a escola nos IDEBs divulgados desde a sua inauguração:

Gráfico 16 – Meta e Desempenho no IDEB da Escola Municipal Profa. Dra. Ruth Villaça Correia Leite Cardoso*

EMEF PROFa. DRa. RUTH VILLAÇA CORREIA LEITE CARDOSO



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

*Escola inaugurada em 2008.

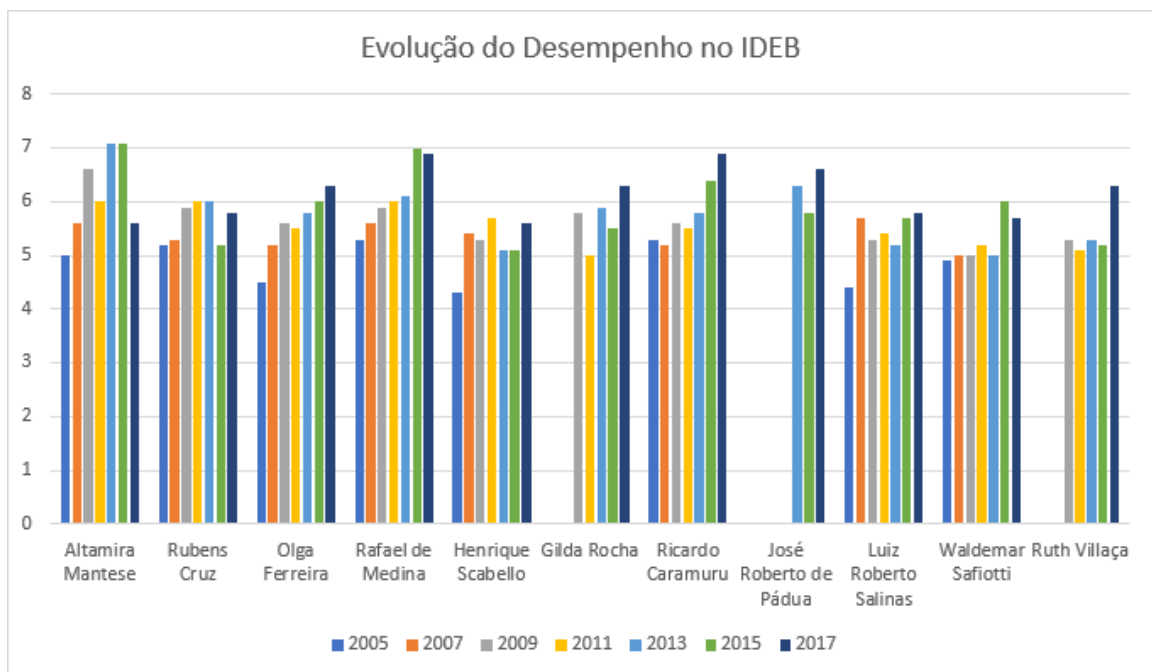
Com trajetória praticante estagnada no período de 2009 a 2015, a escola municipal Ruth Villaça apresentou uma notável melhora no desempenho auferido em 2017. A partir da visita, podemos apontar que a mudança mais significativa ocorrida no período entre as duas últimas avaliações foi a troca de direção, que trouxe, segundo a coordenadora, maior coesão às decisões administrativas.

4.12 Análise geral

Pretendemos, nessa seção, realizar um balanço de todas as visitas, elencando pontos em comum entre as escolas municipais.

Comparando as escolas entre si, temos abaixo a evolução do desempenho no IDEB de cada instituição ao longo da última década. Enquanto algumas escolas apresentaram resultados ascendentes no período, outras obtiveram uma trajetória menos linear, com avanços e retrocessos.

Gráfico 17 – Evolução do Desempenho no IDEB de todas as escolas municipais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP, 2018.

As escolas Olga Ferreira Campos e Ricardo Caramuru apresentaram desempenho crescente em praticamente todo o período analisado. Com algumas oscilações, mas bons

resultados, se encontram os colégios Altamira Mantese, Rafael de Medina, Gilda Rocha e José Roberto de Pádua. As escolas Rubens Cruz, Henrique Scabello, Luiz Roberto Salinas, Waldemar Safiotti e Ruth Villaça (a despeito do bom desempenho demonstrado em 2017) possuem mais dificuldade em atingir as metas estabelecidas e se manter em um patamar de rendimento considerado adequado.

Primeiramente, fica claro que alguns problemas perpassam toda a rede. Entre eles, podemos citar a ausência de professores substitutos disponíveis para trabalhar com os alunos em faltas ocasionais dos docentes regulares. Isto acarreta, em alguns momentos, salas de aula sem professores, sob a supervisão de agentes educacionais. Esta questão, aliada à restrição do pagamento de horas extras – o que permitiria que professores que já atuam na escola, em período oposto, pudessem assumir as aulas vagas –, faz com que a aprendizagem dos alunos seja impactada negativamente em escolas onde as faltas docentes são frequentes.

Outro problema destacado na fala da maioria das coordenadoras foi a descontinuidade do projeto de reforço pedagógico, que possibilitava o acompanhamento dos discentes com dificuldades de aprendizagem, no contraturno. Nesse mesmo sentido, há a queixa, também recorrente, da rejeição do encaminhamento de um grande número de alunos ao Atendimento Educacional Especializado, sob o argumento de que as dificuldades individuais que não são diagnosticadas como deficiência devem ser trabalhadas em sala de aula. Para as coordenadoras, tais medidas, motivadas por restrições orçamentárias, sobrecarregam as professoras regulares e prejudicam o andamento do processo pedagógico.

De acordo com Ganimian e Murnane, em extensa pesquisa sobre práticas pedagógicas postas em prática por países em desenvolvimento, consideram que:

A number of developing countries have increased instructional time, typically by increasing the length of the school year or school day. The evidence indicates that additional time is more effective at increasing student learning when it is used to devote more attention to the needs of low-achieving students rather than to extend regular instruction⁵. (GANIMIAN; MURNANE, p. 29, 2014)

As evidências apontam, portanto, que as coordenadoras estão corretas na sua avaliação: o reforço pedagógico, de maneira geral, contribui para a melhora do processo de ensino-aprendizagem.

⁵ Vários países em desenvolvimento aumentaram o tempo de instrução, geralmente aumentando a duração do ano letivo ou do dia letivo. As evidências indicam que o tempo adicional é mais efetivo em aumentar a aprendizagem do aluno quando é usado para dedicar mais atenção às necessidades dos alunos com baixo desempenho do que para estender a instrução regular. (tradução nossa)

Não podemos deixar de mencionar, ademais, decisões baseadas em critérios políticos, que impactaram toda a rede. Dentre as principais, a compra das lousas digitais – marcada por denúncias de superfaturamento, as lousas se tornaram, em sua maioria, inoperantes, por problemas técnicos – e do material didático do Sistema SESI: imposto verticalmente às escolas, sofreu grande rejeição por parte do corpo docente, como constatado em praticamente todas as escolas. Em um cenário de contenção de gastos, medidas como as citadas deveriam se pautar em estudos e análises técnicas, que comprovassem sua efetividade. Nesse sentido, há trabalhos que apontam melhorias na aprendizagem com o uso de recursos tecnológicos, desde que realizado com planejamento adequado e preparo docente. Entre eles, (Fiscarelli; Morgado; Uehara, 2017) pesquisaram especificamente a cidade de Araraquara. Sobre a introdução das tecnologias de informação e comunicação no cotidiano escolar, Reis considera o seguinte:

Neste movimento, observável nas instituições escolares nas quais ocorre a utilização destes recursos, nota-se a resistência verificada no desempenho das tarefas, por parte de alguns atores da escola, frente às tendências das novas tecnologias, cujo caráter parece irreversível e cada vez mais abrangente. Por outra parte, observa-se uma absorção pouco refletida **eliminando os sujeitos pela preponderância arrasadora da lógica dos meios.** (REIS, 2001, p. 65, grifo da autora)

Desse modo, nos parece que o cenário observado no município não destoia da realidade nacional. Por outro lado, enquanto aspecto positivo do uso das tecnologias, podemos citar o grupo de WhatsApp formado pelas coordenadoras, espontaneamente, mencionado por algumas delas como valioso espaço de troca de informações.

A perda de espaços como laboratórios e salas de leitura para a montagem de salas de aula, como observamos em algumas escolas, também é algo que enfraquece as instituições educacionais, ao sobrecarregá-las e privá-las de ambientes importantes para a oferta de uma educação de qualidade.

Por fim, consideramos que o maior problema das escolas municipais é justamente a inexistência de um sistema local de Educação. As instituições não ‘conversam’ entre si. Quando bairros são inaugurados, algumas recebem, sem preparo, muitos alunos, e outras ficam esvaziadas. A estruturação de um sistema permitiria uma visão integral sobre as escolas administradas pelo município, possibilitando o desenho de ações direcionadas.

Entre as características positivas das escolas da rede, pudemos observar que as aquelas que possuem maior participação dos pais e da comunidade em sua gestão apresentam melhores resultados educacionais. Outro fator preponderante para o bom desempenho é a

estabilidade e o comprometimento das equipes administrativa e pedagógica de cada instituição. Ambos os aspectos aumentam a legitimidade das ações da escola, tornando possível à unidade escolar implementar decisões consideradas importantes para o aprimoramento dos processos educativos.

Outra particularidade de algumas escolas municipais é o cargo do Assistente Educacional Pedagógico – AEP. Criado no início dos anos 2000 pela Secretaria Municipal de Educação, é um profissional concursado, devendo ter a mesma formação que o diretor, ou seja, curso superior de Pedagogia ou mestrado/doutorado na área da Educação, e é responsável por trabalhar especificamente com as dificuldades de aprendizagem dos alunos e atender aos pais, contribuindo assim com a função do coordenador pedagógico (Araraquara, 2006).

As administrações municipais que se seguiram não abriram novos concursos para o cargo, e atualmente são poucas as escolas que contam com o profissional. Nas entrevistas, o papel do AEP foi mencionado como essencial pela coordenadora da EMEF Gilda Rocha, segundo a qual a queda na taxa de evasão da escola foi motivada por trabalho realizado pelo assistente pedagógico junto aos pais dos alunos.

Além de todas estas questões, consideramos importante mencionar que o agravamento da crise econômica no país, a partir de 2013, diminuiu a renda de muitas famílias, o que impactou no nível socioeconômico dos discentes de várias escolas municipais. Apesar de não ser possível mensurar, neste trabalho, os efeitos desta mudança, acreditamos que devemos levá-la em conta no momento de analisar o atual cenário educacional da cidade.

A seguir, apresentamos em um quadro a síntese do perfil das coordenadoras pedagógicas traçados a partir das entrevistas. Trabalhos recentes como o de (Hirata; Oliveira; Mereb, 2019) justificam a importância do diagnóstico dos perfis dos profissionais da Educação brasileira, com o intuito de aprimorar a formulação de políticas públicas:

Quadro 1 – Perfil das coordenadoras pedagógicas da rede municipal⁶:

⁶ Notas:

*A maioria das escolas possui duas coordenadoras, sendo que apenas uma foi entrevistada (optamos pela responsável pelos anos iniciais), com exceção da escola Altamira Mantese, onde conversamos com ambas.

**Sendo uma responsável apenas pelo EJA.

***Seriam 2, mas uma pediu remoção e ainda não havia sido substituída.

**** A escola José Roberto Pádua possui um projeto pedagógico diferenciado, com aulas de conteúdo tradicional aliadas a um currículo diversificado: música, teatro, dança. As coordenadoras também se dividem de acordo com esta lógica: uma é responsável pelas aulas tradicionais (com a qual conversamos) e outra pela parte diversificada.

Escola	Quantidade de alunos	Coordenadora(s)*	Formação	Anos na coordenação
Altamira Mantese	764	2	Pedagogia, Especialização em Educação Infantil (ambas)	6 e 3 anos
Rubens Cruz	1042	3**	Magistério, Pedagogia e especialização em Psicopedagogia	3 anos
Olga Ferreira Campos	425	2	Pedagogia, Mestrado em Educação Escolar	1 ano
Rafael de Medina	784	2	Pedagogia, Mestrado em Educação	10 anos
Henrique Scabello	516	2	Letras, especialização em Análise do Discurso	1 ano
Gilda Rocha	731	1***	Pedagogia, Doutorado em Educação Escolar	10 anos
Ricardo Caramuru	730	2	Pedagogia	5 anos
José Roberto Pádua	176	2****	Pedagogia, especialização em Psicopedagogia	4 anos
Luiz Roberto Salinas	555	2	Pedagogia, especialização em Psicopedagogia	5 anos
Waldemar Saffiotti	866	2	Pedagogia, especialização em Didática	10 anos
Ruth Villaça	486	2	Pedagogia, especialização em Psicopedagogia	10 anos

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas.

Como podemos observar, o município de Araraquara conta com um corpo profissional de coordenadoras heterogêneo no que se refere ao tempo de atuação no cargo, que varia de

um a dez anos. No entanto, a maioria delas possui formação adequada à função, com especializações lato sensu, mestrado e doutorado acadêmicos.

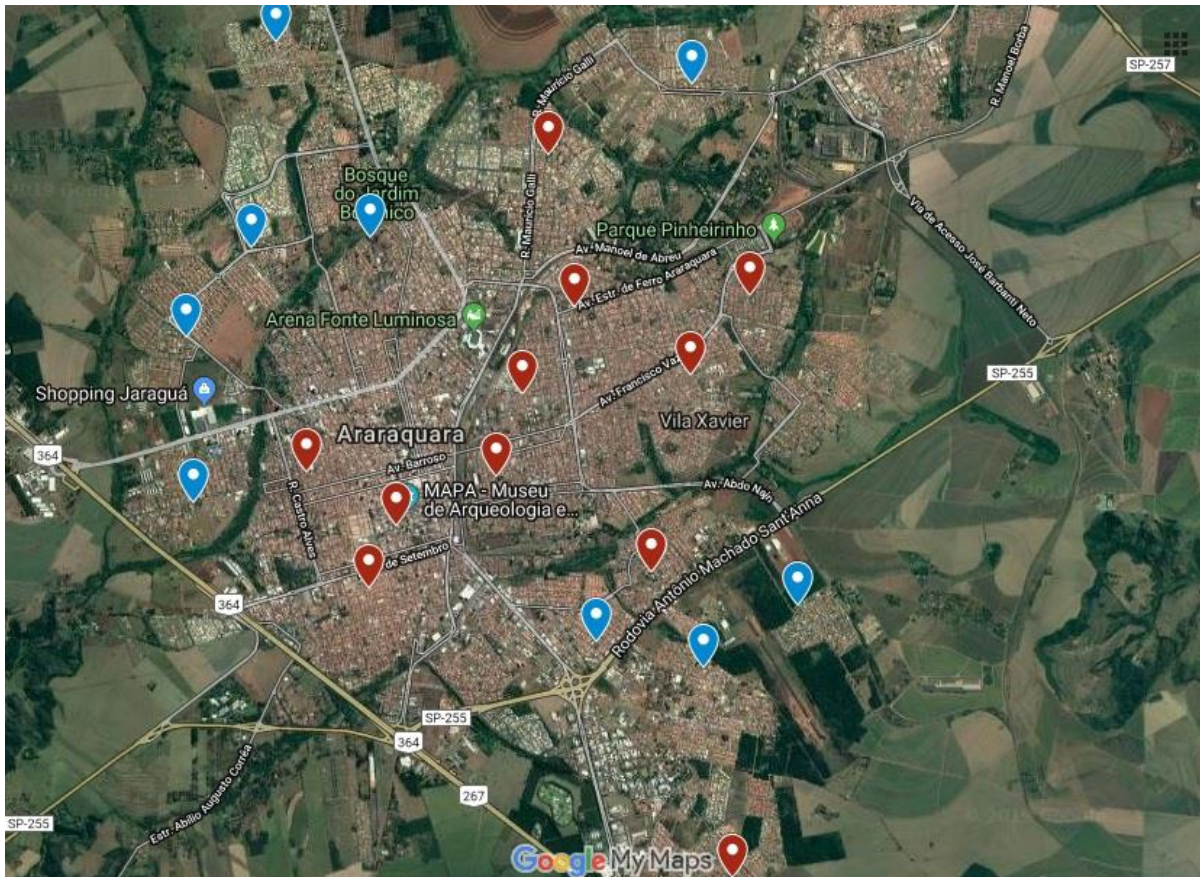
Essas informações podem ser utilizadas pela Secretaria Municipal de Educação na criação de um eventual grupo de trabalho entre as coordenadoras – muitas mencionaram que já existiu um espaço de discussão, e o consideram muito útil. Além disso, ações específicas para gestoras iniciantes e experientes poderiam ser postas em prática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando finalizar este trabalho, apontamos algumas características do processo de municipalização ocorrido na cidade de Araraquara que concorreram para a configuração do atual panorama educacional municipal.

Primeiramente, as escolas municipalizadas ou construídas com recursos municipais estão localizadas em áreas periféricas, de maior vulnerabilidade socioeconômica, em comparação com a alocação das escolas pertencentes à rede estadual, como podemos constatar no gráfico abaixo:

Imagem 3 – Localização geográfica das escolas públicas de Ensino Fundamental em Araraquara⁷:



Fonte: Google Maps, 2019.

Ao contrário das escolas estaduais (em vermelho), que compõem um corredor central – à exceção da escola Profa. Luisa Rolfsen Petrilli, mais afastada no mapa, que apresentou o

⁷ Escolas assinaladas em vermelho: estaduais; Escolas assinaladas em azul: municipais.

menor resultado do IDEB em 2017, com trajetória de desempenho também abaixo da média, em comparação com as demais escolas estaduais –, as escolas municipais (em azul) estão espalhadas nas bordas da cidade.

Dessa maneira, os discentes matriculados na rede municipal – e suas famílias – residem em localidades afastadas do centro urbano, portanto, com menos acesso aos equipamentos locais disponíveis em termos de saúde, habitação, lazer. Nesses locais, o papel da escola é ampliado: vista, muitas vezes, como a única referência de acolhimento, acaba sendo sobrecarregada de demandas que fogem à sua alçada. Em vários momentos, durante os diálogos com as coordenadoras pedagógicas, nos foram relatados casos de desnutrição, negligência familiar, abusos físicos e sexuais, maus-tratos, entre outras mazelas sociais sofridas pelos alunos.

Na literatura da área, encontramos trabalhos que corroboram essa tendência. Em balanço recente das pesquisas que buscam compreender as conexões entre vulnerabilidade social do território e desigualdade escolar no país, Vanda Mendes Ribeiro e Cláudia Lemos Vóvio concluíram o seguinte:

Pode-se dizer, portanto, que os resultados das pesquisas apontam para a existência de vínculos entre desigualdades socioespaciais (indicadas pela interface entre sobreposição de desigualdades e segregação social no território), desigualdades sociais (indicadas pelos níveis de recursos socioeconômicos e culturais dos alunos e famílias) e desigualdade escolar (vista pelos resultados educacionais, expectativa sobre os alunos, formação e experiência dos professores e pela infraestrutura das escolas). (IBEIRO; VOVIO, 2017, p. 84)

Maria Cristina Schefer, em investigação para sua tese de doutorado sobre uma escola periférica, também se deparou com um cenário muito diverso daquele definido legalmente:

A escola investigada, um sublugar – como caracteriza Santos (2008) – do lugar capitalista, nada mais é do que um excerto da arquitetura social heterofóbico-racista de que fala Bauman (1998). Um cenário onde os atores (profissionais do ensino e estudantes) praticam aquilo que as contingências o permitem. Por isso, o fato de os episódios analisados destoarem das normas educacionais publicizadas pelos agentes governamentais e, muitas vezes, pela própria academia, exemplifica e ratifica a incongruência entre a moralidade (cidadã) e a pluralidade ética (financeira) no lugar. (SCHEFER, 2015, p. 170)

Diante de tais situações, é imprescindível a atuação do poder público local, através de outras instituições, de maneira que torne possível a retomada da função da escola: transmitir os conhecimentos acumulados pela ciência para as novas gerações.

Além disso, importa salientar que, ao contrário do estado de São Paulo, que já oferta educação em nível fundamental há muitos anos, o município de Araraquara não possuía experiência anterior de gestão nesta etapa de ensino. Esse fator nos ajuda a entender as decisões que foram tomadas na última década: ao voltar para o Programa Nacional do Livro Didático após oito anos de material didático fornecido pelo Sistema SESI, por exemplo, a Secretaria Municipal de Educação demonstra atuar através de um modelo de tentativa e erro.

Nesse sentido, é consenso na literatura que dotar a escola de autonomia é vantajoso, visto que possibilita a seus atores a realização de projetos próprios. No entanto, problemas gerados pela falta de capacitação do funcionalismo de pequenos municípios, assim como a verba disponível totalmente comprometida com a folha de pagamento tornam a pretensa autonomia local mero detalhe, em contraposição ao esperado nas análises realizadas no início do processo de municipalização, como podemos observar na afirmação abaixo:

Contrariamente ao modelo anterior, a escola terá que ser vista como uma organização construída socialmente; portanto, com ênfase no processo de interação social que aí se desenvolve antes que nos aspectos formais que a caracterizam, impondo limites rígidos e intransponíveis. Ainda que constitua uma unidade dentro de um sistema mais amplo, cada escola terá de ser vista em sua identidade própria, e para tanto ela necessita de autonomia. (ALONSO, 2003, p. 117)

Para que tal objetivo volte a ser visto como um ideal a ser alcançado, cumpre fortalecer a atuação dos conselhos de acompanhamento e fiscalização dos recursos do FUNDEB, democratizar a participação da comunidade no processo de elaboração do orçamento educacional e promover a transparência dos gastos na área, engajando os pais nas decisões sobre o funcionamento da escola.

A questão fundamental que se coloca, no entanto, parece distante de ser respondida, e ser refere à relação entre o aumento do gasto com Educação e a concomitante elevação do desempenho. De acordo com o relatório publicado pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em 2016 sobre os resultados do PISA 2015 – Programme for International Student Assessment, ou Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, é uma avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do Ensino Fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países –, o desempenho dos alunos brasileiros encontra-se abaixo do demonstrado pelos alunos matriculados em sistemas de ensino dos países da OCDE nas três áreas do conhecimento medidas pela avaliação (ciências:

401 pontos, em contraposição a 493 pontos; leitura: 407 em comparação com 493 pontos; e matemática: 377 pontos contra 490).

Esses resultados se relacionam com o investimento educacional realizado: enquanto os países da OCDE investem em média 90.294 dólares em todo o ciclo de escolarização básica, por aluno, o Brasil investiu, em 2015, 38.190 dólares na mesma ação. Ainda que muito inferior, a proporção do valor se elevou a 42% do total, que se encontrava em 32% no ano de 2012. O dispêndio, logicamente, está relacionado à capacidade de gasto dos países em questão: enquanto o PIB per capita do Brasil em 2015 era de 15.893 dólares, a média dos países da OCDE estava em 39.333 dólares. Não podemos deixar de mencionar, ainda, a enorme desigualdade de renda brasileira e os vários anos de defasagem que nossa Educação acumulou em períodos de baixo investimento na área.

Para a Organização, no entanto, o maior desafio do Brasil está em aplicar os investimentos realizados diretamente em ações que acarretem melhoria na aprendizagem. Ainda segundo o relatório, países como Uruguai, México e Colômbia, apesar de terem um gasto médio por aluno inferior ao brasileiro, conseguiram resultados melhores na avaliação de desempenho. Como exemplo, os alunos chilenos obtiveram 477 pontos em ciências, a partir de um investimento de 40.607 dólares por aluno (OCDE, 2016). Novamente, a qualidade do gasto parece ser tão ou mais importante que a verba disponível, corroborando pesquisas citadas no decorrer deste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, M. Autonomia da Escola e Participação. In VIEIRA, A. T.; ALMEIDA, M. E. B. de; ALONSO, M. **Gestão educacional e tecnologia**. Avercamp, 2003
- AMARAL, L. F. L. E. d.; MENEZES-FILHO, N. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. In **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia**. ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia. 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>>. Acesso em 02 jun. 2018
- ARARAQUARA, Prefeitura Municipal. **Decreto nº. 8.477**, de 23 de outubro de 2006. Atribuições do Assistente Educacional Pedagógico.
- ARARAQUARA. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica do Município de Araraquara**, de 05 de abril de 1990. Consolidada até a Emenda Organizacional nº. 43/2016. Disponível em: <<http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/arquivo?Id=171128>>. Acesso em 30 maio 2018
- ARARAQUARA. Câmara Municipal. **Lei Municipal nº. 3861**, de 10 de julho de 1991. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Município de Araraquara e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/arquivo?Id=105551>>. Acesso em 15 jun. 2018
- ARRETCHE, M. O Sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, jul./set. 1997.
- AZEVEDO, F. et al. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em 30 maio 2018
- BIZELLI, J. L.; VARGAS, T. C.; FARIA, R. J. Política de alfabetização no Brasil. In: Martín Bris, M.; Sebastián Heredero, E. (Org.). **Hacia un modelo educativo de calidad y transformador**. 01ed. Alcalá de Henares: Santillana/Universidad de Alcalá, 2017, v. 01, p. 15-21.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4024.htm>. Acesso em: 25 maio 2018
- BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm>. Acesso em 20 maio 2018
- BRASIL. **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 22 maio 2018
- BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº. 233, de 15 de março de 2018**. Institui o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação – CPACEB, de assessoramento ministerial na análise da destinação de recursos públicos para a educação básica. Disponível em:

<http://www.lex.com.br/legis_27625174_PORTARIA_N_233_DE_15_DE_MARCO_DE_2018.aspx>. Acesso em 30 maio 2018

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006.

CHIRINEA, A. M.; BRANDAO, C. da F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. Pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000200461&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 jul. 2018

DINIZ, J. A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a Educação Fundamental de municípios brasileiros**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo. 176 p.

DOURADO, L. F. (coord.); OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 65 p. (Série Documental. Textos para Discussão).

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, dez., 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602004000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 set. 2018

FERRAZ, C; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil. **PUC-Rio – Department of Economics Discussion Paper**, 562. 2010. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18150.pdf>>. Acesso em 02 jun. 2018

FISCARELLI, S. H.; MORGADO, C. L.; UEHARA, F. M. Objetos de aprendizagem e alfabetização: uma proposta de uso de recursos lúdicos para crianças com dificuldades de aprendizagem. **Conhecimento & Diversidade**, v. 9, n. 18, p. 144-160, jan. 2018. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento_diversidade/article/view/4107>. Acesso em: 02 jul. 2018

FOLHA DE SÃO PAULO. Folha Ribeirão. **Sete são detidos em sessão em Araraquara**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ribeirao/ri17039906.htm>>. Acesso em 24 maio 2018

GANIMIAN, A. J.; MURNANE, R. J. **Improving educational outcomes in developing countries: Lessons from rigorous evaluations**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper 20284, 2014.

HIRATA, G.; OLIVEIRA, J. B. A.; MEREB, T. de M. Professores: quem são, onde trabalham, quanto ganham. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 179-203, mar. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362019000100179&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 mar. 2019

IBEIRO, V. M.; VOVIO, C. L. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social no território. **Educ. rev.**, Curitiba, n. spe. 2, p. 71-87, set., 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602017000600071&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 abr. 2019

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2018**. Brasília, DF.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB – Resultados e Metas. 2018**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em 15 maio 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Matrizes e Escalas: Prova Brasil e ANA**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/matrizes-e-escalas>>. Acesso em 12 set. 2018

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018. 460 p.

MACHADO, C. Avaliação externa e gestão escolar: reflexões sobre usos dos resultados. **Revista @mbienteeducação**, v. 5, n. 1, p. 70-82, dez. 2017. Disponível em: <<http://publicacoes.unicid.edu.br/index.php/ambienteeducacao/article/view/117/385>>. Acesso em: 20 out. 2018

MARTINS, A. M. (org.). **O processo de municipalização no estado de São Paulo**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. Relatório de Pesquisa.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Textos para Discussão 40. Senado Federal, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. Acesso em: 23 maio 2018

MONTEIRO, J. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. **Rev. Bras. Econ.**, v. 69, n. 4, Rio de Janeiro. out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402015000400467#B04>. Acesso em 02 jun. 2018

OCDE. Country Note. **Resumo de resultados nacionais do PISA 2015**. 2016. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa_2015_brazil_pt.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.

OLIVEIRA, R. de. **Comportamento do IDEB nos municípios paulistas da região de Barretos e região Central**: algumas discussões para responsabilização e comprometimento. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras. UNESP/Araraquara. 82 p.

OLIVEIRA, A. C. P. de; CARVALHO, C. P. de. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782018000100211&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 out. 2018

REIS, M. L. Processos de inovação e políticas de ciência e tecnologia: um olhar sobre a função social da escola brasileira na contemporaneidade. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 6, p. 52-69, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222001000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 maio 2019.

SCHEFER, M. C. **Na periferia das periferias: o não-lugar escolar e a pedagogia do destino.** 191 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo, RS, 2015.

SILVEIRA, I. M. da; LIMA, J. E. de; TEIXEIRA, E. C.; SILVA, R. G. da. Avaliação do efeito do Fundeb sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, v. 47, n. 01, abr. 2017. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8009>>. Acesso em 20 maio 2018

SIOPE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.** 2018. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/indicadoresFinanceirosEEducacionais.do>>. Acesso em 23 maio 2018.

SOUZA, A. R. de. As relações entre os resultados da avaliação e os modelos de gestão escolar. **InterMeio: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, Campo Grande, MS, v. 13, n. 25, 2017. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/intm/article/view/2547/1770>>. Acesso em: 20 out. 2018.

TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. XXVII, n. 66, abril-junho, 1957.

VILLANUEVA, L. F. A. **Gobernanza y gestión pública.** Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

ANEXOS

ANEXO A – Questões realizadas às coordenadoras

1. A escola foi municipalizada ou é municipal – construída com recursos próprios do município?
2. Sexo:
() masculino () feminino
3. Nível de formação:
() Professor com Nível Médio (magistério) () Professor com Nível Superior
() Pós-Graduação na Área da Educação
() Pós-Graduação (Mestrado) () Pós-Graduação (Doutorado)
4. Há quanto tempo trabalha na área da Educação:
() De 0 a 5 anos () De 6 a 10 anos () De 11 a 15 anos
() De 16 a 20 anos () Mais de 20 anos
5. Há quanto tempo está atuando como coordenador(a) nessa escola?
6. Quais são os aparatos tecnológicos que mais utilizados pelos professores?
() Datashow () Computador () Lousa digital () *Classmate* (laptop)
() Retroprojektor () Aparelho de DVD () Aparelho de som
() Outros. Quais?
7. O corpo docente é composto apenas por professores da rede municipal ou ainda há professores do estado? Qual a quantidade de professores efetivos e temporários? Há muita rotatividade de professores?
8. A Escola construiu o Plano Político-Pedagógico? As discussões envolveram toda a comunidade escolar? Houve adesão do corpo docente ao projeto pedagógico? As HTPCs são utilizadas para discussões sobre o PPP e formação dos professores?
9. Qual o percentual de crianças alfabetizadas no final do 1º, 2º e 3º ano? Qual é a grade curricular do 1º ao 3º ano?
10. Se a escola possui sala de leitura, existe horário na rotina dos alunos para rodas de leitura? Os alunos levam livros da sala de leitura para casa? Existe acervo literário nas salas de aula?

11. Quais são as principais organizações dos alunos nas salas de aula? Enfileirados, em dupla, em grupo?
12. A Secretaria de Educação oferece capacitações específicas de alfabetização?
13. Quais avaliações periódicas a escola realiza? É aplicada a Provinha Brasil? A escola realiza atividades com base nos resultados das avaliações? Os professores preparam os alunos para a participação na Prova Brasil? Qual é o percentual de professores que fazem o curso do PNAIC? Há algum tipo de seleção dos alunos que participam da Prova Brasil?
14. A escola segue o currículo da rede municipal? Utiliza algum outro material além do fornecido pela Secretaria/Sistema Sesi? Qual é a concepção de ensino-aprendizagem utilizada na escola?
15. A escola oferece atividades extracurriculares, projetos ou reforço pedagógico?
16. Qual é o critério de enturmação utilizado (ordem alfabética, desempenho, etc) e qual o número de alunos nas turmas?
17. Quais são as oportunidades de treinamento oferecidas ao corpo docente? Há cursos de formação continuada? Os docentes demonstram interesse em participar?
18. Há, na escola, alguma política de reprovação e aceleração de aluno?
19. Como são as relações interpessoais entre os professores? Há aceitação das lideranças, por parte do corpo docente e discente?
20. Qual é a relação da escola com as famílias? A escola estimula a participação dos pais e comunidade? A gestão participativa é estimulada pela diretoria da escola?