

## RESSALVA

Atendendo solicitação do(a) autor(a), o texto completo desta dissertação será disponibilizado somente a partir de 28/06/2021.

**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

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

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Complexidade da gestão escolar	37
<b>Tabela 2</b>	Média de alunos por classe	38
<b>Tabela 3</b>	Regularidade do corpo docente	38
<b>Tabela 4</b>	Quantidade de horas/aula	39
<b>Tabela 5</b>	Indicador de Esforço Docente	39
<b>Tabela 6</b>	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

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

## 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**

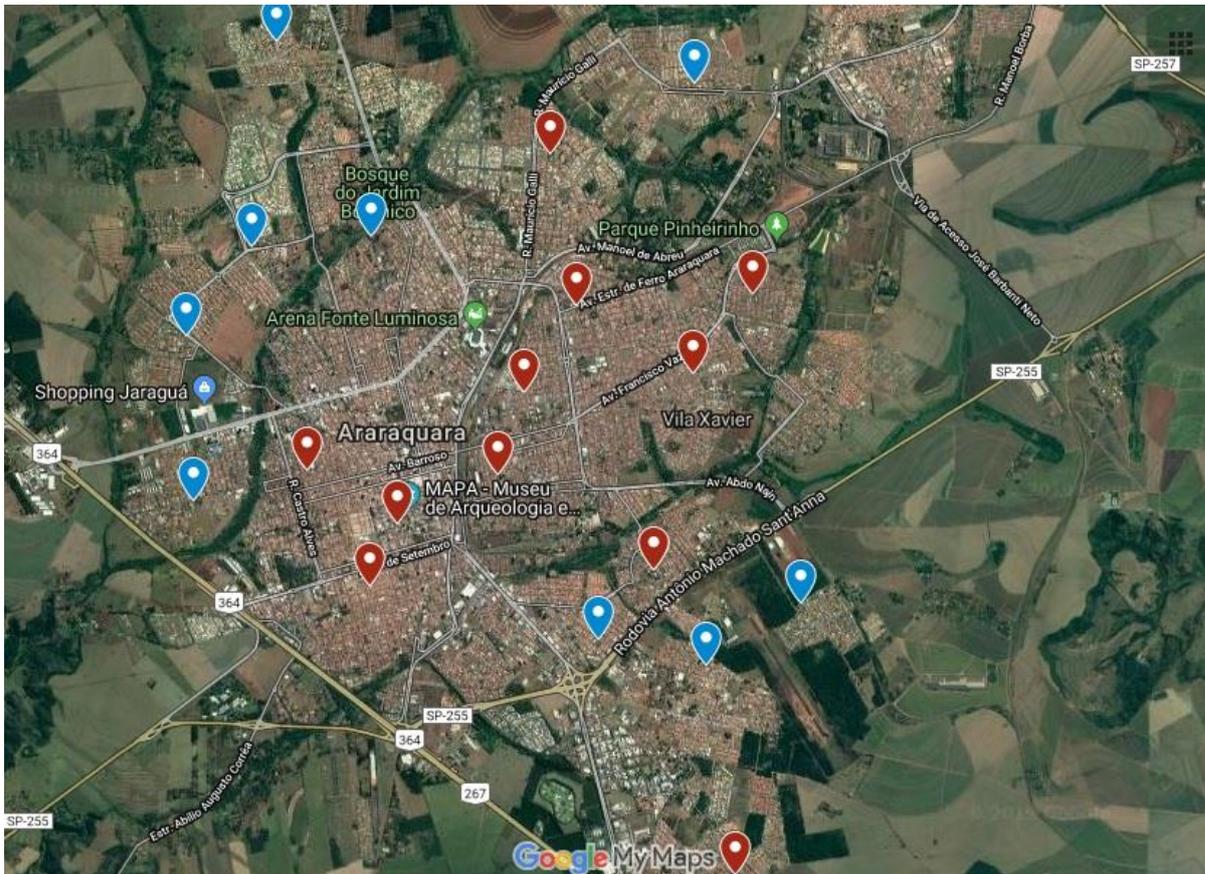
O trabalho se dividirá da seguinte forma: no segundo capítulo, abordaremos como se deu o processo de municipalização no Brasil, levando em consideração discussões sobre o modelo de investimento escolhido para a manutenção das escolas em todo o país. Em seguida, buscamos discutir se a correlação positiva 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.

## 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 Araraquara<sup>7</sup>:



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

<sup>7</sup> 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
- ARRETICHE, 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.dominipublico.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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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?