

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAED – CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

SANDRA MARIZ NEGRINI

**FINANCIAMENTO E EQUIDADE:
ENTRELAÇAMENTOS POSSÍVEIS EM FAVOR DA APRENDIZAGEM**

JUIZ DE FORA
2012

SANDRA MARIZ NEGRINI

**FINANCIAMENTO E EQUIDADE:
ENTRELAÇAMENTOS POSSÍVEIS EM FAVOR DA APRENDIZAGEM**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador(a):

Prof. Dra. Lina Katia Mesquita De Oliveira

JUIZ DE FORA
2012

TERMO DE APROVAÇÃO

SANDRA MARIZ NEGRINI

FINANCIAMENTO E EQUIDADE: ENTRELAÇAMENTOS POSSÍVEIS EM FAVOR DA APRENDIZAGEM

Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela equipe de
Dissertação do Mestrado Profissional CAEd/ FAGED/ UFJF, aprovada em __/__/__.

Membro da Banca – Orientador(a)

Membro da Banca Externa

Membro da Banca Interna

Juiz de Fora, de de 20.....

Dedico este trabalho àqueles que, incansavelmente, fazem da educação uma tarefa ética e vital para melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos. Parte do que me tornei devo a minha família, em especial a minha mãe Joana, uma verdadeira guerreira.

Minha gratidão a todos que colaboraram com minha história, em especial à Minha filha Sofia que me ensina a ser melhor a cada dia e ao meu esposo Marcelo pelo incentivo e compreensão. Meu profundo respeito à professora Lina Kátia Mesquita de Oliveira por estar sempre disposta a dividir seu saber com os demais. Agradeço aos professores Juliana Alves Magaldi, Vanessa Nolasco Ferreira, Alexandre Rodrigues Soares e Raquel Maffessoni pela colaboração.

“Todo bem que eu puder fazer, toda ternura que eu puder demonstrar a qualquer ser humano que eu o faça agora, que eu não adie ou espere, pois não passarei duas vezes pelo mesmo caminho.” (James Greere)

RESUMO

O presente Plano de Ação Educacional (PAE) objetiva analisar consequências da distribuição igualitária de recursos financeiros no que tange à promoção de equidade na gestão de resultados em escolas da rede municipal de ensino de Caxias do Sul. Reconhece-se na forma de repasse de recursos consequências para as unidades, especialmente àquelas de maior porte uma vez que as escolas urbanas foram alocadas em oito faixas de números de alunos e, por esse critério distribuem-se os recursos financeiros. Para analisar os efeitos do critério utilizado foram selecionadas quatro escolas para pesquisa exploratória, de modo a consolidar informações a respeito da gestão do recurso e suficiência do repasse. A escolha das escolas se deu pelo porte e pelo desempenho no Sistema de Avaliação de Rendimento do Rio Grande do Sul (SAERS), em Matemática no 6º ano. Busca-se compreender as incompletudes da política de repasse financeira, especialmente ligadas ao tratamento igualitário dispensado a todas as unidades e as possíveis consequências para a aprendizagem dos alunos. Além disso, investigou-se na teoria sobre o financiamento educacional, sobre os fatores que interferem no desempenho e sobre equidade, suporte para compreensão e desvelamento da realidade analisada. Identificadas na literatura experiências com essência equânime e, percebidas diferenças substanciais e necessidades específicas nas unidades, especialmente ligadas a fatores intra e extraescolares que interferem na ação pedagógica e, com os dados do orçamento da Secretaria da Educação, objetivou-se organizar proposta para reformulação do repasse de recursos de modo a consolidar uma política balizada pela equidade vertical e discriminação positiva, constituindo um indicador da realidade escolar. Analisados os resultados, entrelaçando a teoria e experiências de equidade, formulou-se proposta que considere: situação de infraestrutura da unidade; porte – número de alunos atendidos e tamanho das turmas; resultados – IDEB, fluxo e desempenho, especialmente no SAERS e IDEB; rotatividade no quadro de professores e nível socioeconômico da comunidade. Tais realidades analisadas por meio de *software* próprio para análises estatísticas para cruzamento dos dados constituirão um índice de realidade escolar (IRE), identificado pelo grau de complexidade do conjunto dos indicadores coletados. Propõe-se ainda, monitoramento anual e síntese avaliativa da proposta a cada 3 anos por uma comissão formada por diferentes entidades, a qual também caberia a análise de outras políticas públicas que poderiam contribuir para consolidação da equidade e de projetos de discriminação positiva de modo a elevar os níveis de aprendizagem de todos os estudantes, independente de sua origem, consolidando a igualdade de oportunidades.

Palavras-chave: Financiamento. Equidade. Aprendizagem.

ABSTRACT

The present Educational Action Plan (PAE, in Portuguese) aims to analyze the consequences of the egalitarian distribution of financial resources with regards to the promotion of equity in results management in schools of the municipal network of Caxias do Sul. The form of distribution of resources has consequences to the unities, especially to the larger ones, given that urban schools were allocated in eight tracks of number of students and that is the criterion for distribution of financial resources. In order to analyze the effect of the applied criterion we selected four schools for an exploratory research, aiming to consolidate information about resource management and sufficiency of distribution. The choice of schools was due to their size and results in the System of Learning Evaluation of Rio Grande do Sul (SAERS, in Portuguese) in 6th grade Mathematics. Our goal is to comprehend the incompleteness of the policy on distribution of resources, especially linked to the egalitarian treatment given to all units and the possible consequences to the students' learning. Moreover, we investigated in theory of educational financing, the factors interfering in results and equity, comprehension support and showing the reality analyzed. Once identified in the literature experiences of equitable essence and, noticed substantial differences and specific needs in the units, especially linked to intra and extra school factors that interfere in the pedagogical action and, with data from the Education Secretary budget, we aimed to organize a proposal to reformulate the distribution of resources, consolidating a policy based on vertical equity and positive discrimination, constituting an indicative of school reality. Analyzed the results, interweaving theory and practices of equity, we formulated a proposal that considers: unit infrastructure; size – number of students and size of classes; results – IDEB, flux and results, especially at SAERS and IDEB; changes in teaching faculty and social economic level of the community. Such realities analyzed through a software appropriate to statistical analysis for cross referencing data that will constitute an index of school reality (IRE, in Portuguese) indentified by the degree of complexity of the collected indicatives. We also propose the annual monitoring and evaluation synthesis every three years by a commission made of different entities, which would also analyze other public policies that could contribute to the consolidation of equity and of policies of positive discrimination so that levels of learning may be risen for all students, regardless of their origin, consolidating the equality of opportunities.

Keywords: Financing. Equity. Learning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAQi	– Custo Aluno Qualidade inicial
CF	–Constituição Federal
CME	– Conselho Municipal de Educação
CNE/CEB	– Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica
CONAE	– Conferência Nacional de Educação
CPM	– Círculo de Pais e Mestres
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
FGV	– Fundação Getúlio Vargas
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	– Fundo de Participação dos Estados
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	– Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPlexp	– Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações
IPVA	– Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRE	– Indicador de Realidade Escolar
ITCMD	– Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i>
ITR	– Imposto Territorial Rural
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases
LIE	– Laboratório de Informática Educativa
LSE	– Levantamento da Situação Escolar
MDE	– Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC	– Ministério da Educação
NSE	– Nível Socioeconômico
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	– Plano de Aplicação de Recursos
PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	– Produto Interno Bruto
PNE	– Plano Nacional de Educação
PPGP	– Programa de Pós Graduação Profissional
RS	– Rio Grande do Sul
SAERS	– Sistema de Avaliação de Rendimento Educacional do rio Grande do Sul
SE/RS	– Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul
SIMCE	– Sistema Nacional de Medição da Qualidade da Educação
SMEd	– Secretaria Municipal da Educação
TRI	– Teoria de Resposta ao Item
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para Educação a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Escolas selecionadas	24
Tabela 2 – Comparativo entre os dados analisados nas escolas selecionadas	35
Tabela 3 – Política Pública – Fases e questões	64
Tabela 4 – Repasse de recursos da Autonomia Financeira, antes da constituição do IRE	70
Tabela 5 – Repasse de recursos da Autonomia Financeira, durante a constituição do IRE	71
Tabela 6 – Planilha de repasse após constituição do IRE, sem a utilização da TRI/SPSS	72
Tabela 7 – Roteiro para constituição do PAR	73

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O RETRATO DE UMA CIDADE	15
1.1 Universo recortado	22
1.2 Caracterização das escolas selecionadas	24
1.2.1 Escola B	23
1.2.2 Escola A.....	27
1.2.3 Escola D	29
1.2.4 Escola P	32
2 EQUIDADE E FINANCIAMENTO – MÚLTIPLOS OLHARES.....	41
2.1 Experiências de equidade	49
2.2 Igualdade em Caxias do Sul	53
3 ENTRELACANDO A REALIDADE ESCOLAR	58
3.1.1 Infraestrutura	64
3.1.2 NSE da comunidade escolar	66
3.1.3 Indicadores Educacionais	67
3.1.4 Porte da escola	67
3.1.5 Rotatividade de professores	68
3.2 Período de transição	69
3.3 Avaliação e monitoramento	74
3.4 Considerações finais	78
REFERÊNCIAS	81
ANEXOS	84

INTRODUÇÃO

O presente Plano de Ação Educacional (PAE) objetiva analisar a repercussão da distribuição igualitária de recursos financeiros no que tange à promoção de equidade na gestão de resultados em escolas da rede municipal de ensino de Caxias do Sul na qual, as escolas são agrupadas conforme o número de alunos, em oito faixas para o repasse da autonomia financeira: até 150 alunos (20 escolas); de 151 a 300 alunos (15 escolas); de 301 a 450 alunos (12 escolas); de 451 a 600 alunos (14 escolas); de 601 a 800 alunos (11 escolas); de 801 a 1000 alunos (6 escolas); de 1001 a 1201 (3 escolas) alunos e acima de 1201 alunos (1 escola). Pretende-se, para cumprir o referido objetivo, analisar inicialmente a realidade de quatro escolas selecionadas pelo porte – número de alunos atendidos – uma na faixa de 151 a 300 alunos, uma na faixa de 301 a 450 alunos, uma na faixa de 601 a 800 alunos e uma na faixa de 801 a 1000 alunos. A partir da análise pretende-se propor redimensionamento no repasse dos recursos financeiros, considerando o contexto escolar de modo a conferir maior autonomia e responsabilização das gestões escolares no uso dos recursos em favor da aprendizagem.

Além do critério relacionado ao porte, considerou-se, também, o desempenho dos alunos do 6º ano em Matemática – abaixo ou acima da média do município (226,8) no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do RS – SAERS/2009, sendo duas com média acima e duas com média abaixo da média municipal, as quais constituíram a amostra da pesquisa exploratória. A disciplina escolhida é reveladora de muitas necessidades de aprendizagem, considerando o grande número de habilidades não desenvolvidas pelos alunos nas avaliações nacionais.

Com a pesquisa, houve interesse em verificar se o financiamento municipal repassado ao Círculo de Pais e Mestres contribui para a melhoria dos indicadores educacionais das unidades, considerando as especificidades de cada uma.

O trabalho se desenvolveu motivado pela preocupação com resultados tão diferenciados entre as escolas de uma mesma rede, o que acaba por penalizar inúmeros jovens com a perda de oportunidades que poderiam lhes conferir uma vida mais digna e cidadã, possibilitando-lhes participar ativamente da sociedade da qual fazem parte.

A seleção realizada, para verificar as consequências do financiamento igualitário entre as escolas, é reveladora de diferenças substanciais entre o desempenho das escolas retratadas nos resultados do SAERS/2009 (conforme tabela das escolas selecionadas, p.24) e nos indicadores de fluxo. Assim, a pesquisa qualitativa se desenvolveu tentando verificar se o hiato existente entre as quatro escolas, no que se refere ao desempenho e ao fluxo escolar, poderia ser minimizado por meio do financiamento personalizado, permitindo deste modo a análise do ciclo da política de distribuição de recursos municipais desde a alocação no orçamento até a sua gestão na escola.

O estudo buscou verificar também o impacto deste recurso para geração de equidade, uma vez que o critério para sua distribuição considera o porte da escola, revelado pelo número de alunos atendidos pela instituição, situada em uma das oito faixas, parâmetros de distribuição de recursos financeiros.

O foco do Plano de Ação reside em políticas públicas favoráveis à promoção da equidade, a partir da distribuição de recursos financeiros municipais, tentando desvelar possível relação entre a condição socioeconômica da comunidade escolar e seus resultados, considerando as opções feitas pela gestão, dadas as regras pré-determinadas pelo financiamento, ou seja, formulação, implementação e efeitos da política.

No capítulo 1 são descritos os resultados das entrevistas com os gestores, das pesquisas documentais e das evidências a partir das visitas locais. São apresentados também os fatos motivadores do estudo: a realidade de quatro escolas diferentes entre si, entrelaçadas em uma mesma rede, mas com resultados particulares quanto ao desempenho e ao fluxo, embora inseridas nas políticas da mantenedora e recebendo financiamento municipal pelo mesmo critério: faixa por número de alunos.

São retratadas, ainda, as especificidades das escolas, especialmente quanto ao número de alunos e características socioculturais, e como desenvolvem seus planos de aplicação dos recursos financeiros, o que, de modo particular, lhes confere, além da autonomia, certa identidade de como reinventam o cotidiano para atender as necessidades dos alunos e da conservação predial.

No capítulo 2, objetiva-se o aprofundamento em alguns detalhes quanto à gestão financeira na educação municipal, conceito de discriminação positiva, a forma de otimização dos recursos financeiros e dos fatores que transitam no

cotidiano e nele exercem influência, amortecendo ou acirrando as diferenças socioeconômicas dos alunos. Pretende-se, assim, delinear o perfil de gestão e o papel da mantenedora neste cenário de tantas diferenças, analisando o movimento dado pelo financiamento e se contribui para elevar o nível da aprendizagem dos alunos.

São abordados alguns princípios e fundamentos do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a relação destes com a qualidade e a equidade na educação.

Neste capítulo, também são mencionadas algumas experiências de política educacional de financiamento com essência equânime, FUNDEF e FUNDEB, políticas já implementadas, uma experiência da rede estadual do RS no que tange à distribuição de recursos financeiros às escolas e uma experiência chilena.

Buscou-se suporte na teoria que circunda a escola e o sistema, especialmente aquelas que tratam de políticas de equidade, tentando compreender a teia construída pelos teóricos que vêm contribuindo para as políticas de discriminação positiva, para compreensão das escolas eficazes e que analisam os fatores intra e extraescolares que têm influência no desempenho dos alunos. Com vistas a fazer tal discussão, são citados alguns expoentes como: Carlos Roberto Jamil Cury (1999), Guiomar Namo de Mello (1991), Nigel Brooke (2010), Francisco Soares (2006), Creso Franco (2007), Mônica Peregrino (2010), Marilena Chauí (2001), Norberto Bobbio (1986), dentre outros.

No último capítulo é apresentada uma proposta de alocação de recursos financeiros que considera a realidade das instituições, especialmente ligada às características socioeconômicas, ao número de alunos, aos indicadores educacionais, à rotatividade dos professores, dentre outras. O que se objetiva com tal proposição é consolidar uma política pública equitativa, de forma a contribuir para a igualdade de oportunidades aos estudantes da rede, potencializando a elevação dos níveis de aprendizagem e a autonomia escolar.

A equidade na alocação de recursos financeiros torna-se princípio da gestão e da implementação de política pública, assumindo a igualdade e a justiça que se pretende.

1 O RETRATO DE UMA CIDADE

O município de Caxias do Sul, com uma população de 435 564 habitantes, em 2010, é marcado pelo desenvolvimento industrial e comercial, especialmente metal-mecânico. Segundo o Atlas Sócioeconômico do Rio Grande do Sul (RS), 2007, apresenta um IDH de 0,857, 4ª posição no Estado e PIB *per capita*/2009 de R\$ 30.499,00. O último dado sobre o coeficiente de Gini¹ permite inferir que houve diminuição da desigualdade social do município entre 1991 e 2000, passando de 0,5036 para 0,40 (IBGE, 2003).

A rede municipal de educação de Caxias do Sul é composta por oitenta e cinco escolas, sendo setenta e uma urbanas e catorze rurais, atendendo 39.134 alunos do ensino fundamental, mais de 65% dos alunos desta etapa do município. O custo aluno foi R\$ 5.202,62, em 2010, segundo publicação da Frente Nacional dos Prefeitos, constituindo-se a 5ª cidade da Região Sul com maior investimento na área, valor divergente ao levantado pela Secretaria Municipal da Educação (SMEd) na comunicação de despacho 180/2012. Esta coloca que o custo aluno ensino fundamental, pré-escola, educação especial, EJA foi de R\$ 4.660,15 em 2010. No mesmo expediente, elucida-se que os elementos constitutivos para base cálculo são todas as despesas empenhadas da Secretaria, excetuando-se obras e aquisição de equipamentos. Se compararmos com outros municípios do Rio Grande do Sul com características populacionais próximas, pelo FUNDEB/2010 Caxias recebeu R\$2.102,54 por aluno; Gravataí, R\$ 2.080,00 e para Pelotas foi repassado o valor de R\$ 2.167,00.

A mantenedora ainda coloca que, no âmbito pedagógico, vários projetos e programas são desenvolvidos para suprir necessidades pontuais das unidades, destacando programas complementares para alfabetização, alimentação, ampliação de jornada, prevenção à violência, serviços especializados (fonoaudiologia, psicopedagogia, psicologia, dentre alguns).

Segundo dados do INEP, o município teve, em 2009, um IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) de 5,4 nos anos iniciais e 4,9 nos anos finais, o mais alto, se comparado aos 20 maiores municípios do RS, e o segundo

¹ Coeficiente de Gini – coeficiente usado para medir a desigualdade ou concentração, especialmente a de renda. Consiste de número entre zero e um, onde zero é a completa igualdade.

com maior distorção-idade série, em 2009, dentre os mesmos municípios, com 15,4%. Índice com queda em 2010, quando atingiu 13,9%.

Quanto ao SAERS, o município realiza a avaliação censitária desde 2005, em Língua Portuguesa e Matemática, no 3º e 6º ano do ensino fundamental, bianualmente. O Sistema é operacionalizado por meio da UNDIME/RS – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. O objetivo é qualificar o processo de ensino-aprendizagem e redimensionar políticas públicas, enfatizando duas etapas fundamentais para a continuidade da escolarização – final do ciclo de alfabetização e início da pluridocência.

A avaliação é aplicada a cada dois anos e a partir das últimas avaliações realizadas (2007/09/11) é possível observar que o desempenho dos alunos em Língua Portuguesa, na alfabetização, aumentou apenas 4 pontos (156-160) não alcançando, ainda, o nível adequado que inicia em 170 pontos. No 6º ano o crescimento foi mais expressivo, 16 pontos, chegando a 224 pontos, atingindo o nível adequado que inicia em 220 pontos. Em Matemática, tanto no 3º quanto no 6º ano os alunos ainda não atingiram o nível adequado (800 e 245 pontos, respectivamente) e no final ciclo da alfabetização a diferença foi de 4 pontos, tendo um desempenho de 768 pontos em 2011. No 6º ano observa-se uma elevação positiva de 15 pontos, resultando em 232 pontos de desempenho.

De tais resultados pode-se inferir que uma atenção maior ainda deva ser dada à etapa da alfabetização, especialmente no desenvolvimento das habilidades ligadas à leitura e interpretação de textos, foco da avaliação na área de Língua Portuguesa. Cabe informar que a Secretaria Municipal da Educação iniciou um projeto – Mais Alfabetização – para atendimento aos alunos do ciclo de alfabetização que não desenvolvem as habilidades desta etapa, dentro do ano cursado.

Consideração deve ser feita às diferenças entre as unidades escolares: número de alunos, nível socioeconômico (NSE), infraestrutura e rotatividade no quadro de pessoal. As escolas municipais (71 urbanas) localizam-se mais na periferia da cidade, havendo uma enorme diferença entre as populações atendidas: emprego e renda, organização familiar, moradias, serviços públicos disponíveis à população, migração e êxodo enfim, características da urbanização em constante crescimento, com forte influência na escola. Ou seja, as escolas da rede municipal atendem uma população mais periférica e com menor poder aquisitivo e guardam

entre si diferenças quanto à comunidade atendida no que tange à organização familiar, à empregabilidade e ao grau de escolaridade. Tais idiossincrasias foram se constituindo pelo próprio movimento urbano – algumas regiões passaram a contar com maior número de recursos e com famílias mais organizadas, em função do crescimento da cidade, das necessidades e da organização comunitária.

Mesmo dentro deste cenário, no qual algumas comunidades conquistaram (e outras não) uma melhoria nas condições de vida, elevaram seu grau de escolaridade e dispõem de serviços públicos essenciais, o financiamento para as escolas tem uma essência igualitária. Somente a faixa de número de alunos matriculados é considerada, revelando a ausência do princípio da equidade vertical, pois não considera que os alunos ao chegarem à escola têm diferenças anteriores à entrada no sistema e quanto maior o porte, mais necessidades a instituição apresentará.

Mesmo com IDEB acima do esperado, há uma grande diferença entre as unidades escolares do município, especialmente quanto ao perfil de alunado, o que se revela na distorção idade-série e na diferença de média das escolas em relação à média municipal no desempenho medido por meio do Sistema de Avaliação de Rendimento do RS – SAERS. Analisando os dados da rede municipal, é possível perceber enorme diferença no desempenho, encontrando-se variação considerável na proficiência de uma para outra escola em relação ao conjunto das escolas.

Diante destas informações, cabe a indagação: como uma cidade tão próspera permite tanta diferença? Por que crianças, cidadãos de um mesmo lugar têm suas oportunidades tão diminuídas? O que faz com que escolas de uma mesma rede produzam desempenhos tão distantes?

Para responder às questões será necessário analisar o financiamento distribuído aos Círculos de Pais e Mestres, a dinamicidade na gestão e como tais recursos potencializam (ou não) as ações da escola no sentido de acirrar ou amortecer os efeitos socioeconômicos. Ou seja, como operam possíveis mecanismos de seletividade ou de igualdade de oportunidades, a partir da alocação dos valores percebidos pela gestão, considerando as diferenças entre as escolas analisadas.

Os recursos financeiros têm o papel de contribuir para autonomia da escola quanto ao atendimento das necessidades mais imediatas. No município, estes são alocados considerando-se o número de alunos atendidos na unidade, inserida em

uma das oito faixas usadas para distribuição, e devem ser usados conforme legislação vigente.

Caxias do Sul, assim como o restante do país viveu na década de 90 um período de acelerado crescimento demográfico entre 2% e 7,56% (IBGE, 2000) fruto dos movimentos migratórios e da crescente industrialização, resultando em acentuada urbanização.

Houve um investimento na expansão do número de escolas da rede municipal na zona urbana, consequência da demanda organizada de algumas comunidades pela vaga na escola. A expansão na rede física aumentou os recursos gastos em educação devido, também, ao aumento no número de professores e funcionários. Em 2011 as despesas com pessoal representaram mais de 70% do orçamento da SMEd.

A expansão da rede não foi acompanhada por políticas efetivas de qualidade voltadas a todos os cidadãos, considerando-se as diferenças entre as unidades, especialmente quanto à estrutura física, equipamentos e o desempenho, correlacionadas às características das comunidades atendidas. Como afirma Peregrino (2010, p. 62): “ao sucateamento progressivo das escolas que abrigam classes populares corresponde um correlato incremento de nichos de excelência que continuarão a formar classes hegemônicas”.

Em Caxias do Sul, a rede municipal tem como desenho de políticas de distribuição de recursos financeiros uma essência igualitária, ou seja, não há consideração sobre fatores que possam interferir nos resultados da unidade. Instituído pela Lei Orgânica do Município de 4 de abril de 1990, em seu art. 184, define que a verba repassada aos Círculos de Pais e Mestres (CPMs) deverá ser utilizada para execução de pequenos reparos nos prédios escolares e para aquisição de materiais didáticos, pedagógicos e equipamentos, com recursos proporcionais ao número de alunos atendidos e à dimensão do prédio. Nota-se, pela forma de alocação de recursos atual, que este último critério não está sendo considerado, o que pode estar trazendo prejuízos à escola, uma vez que as dimensões, ampliações e reformas foram executadas de forma muito diversa, refletindo-se na ampla maioria, muito mais no atendimento à demanda emergencial do que no planejamento do crescimento da rede.

A decisão pela política igualitária reside na noção de justiça pelo tratamento igual a todos os cidadãos, ou seja, não devem existir diferenças no tratamento de

diferentes comunidades. A Secretaria de Educação se posiciona, enquanto ente distributivo de recursos financeiros às escolas, concedendo-lhes autonomia para o gerenciamento. Uma política equitativa deve considerar as diferenças entre as unidades de ensino de modo a promover a verdadeira igualdade de oportunidades a todos os estudantes, por meio de mecanismos que possam amortizar os efeitos do NSE das crianças e jovens.

O repasse de recursos ao Círculo de Pais e Mestres (CPM) é anual, está disciplinado no Decreto n. 10.649 de 25 de janeiro de 2002, que estabelece a matrícula final como base de cálculo para destinação das quotas, a ser revisado com a matrícula do ano subsequente. Segundo o artigo quarto, do referido expediente legal, as despesas disciplinadas compreendem a implantação e implementação da proposta pedagógica, incluindo contratação de serviços de assessoria e viagens de turismo; aquisição de materiais didáticos, pedagógicos, materiais de higiene e limpeza, materiais de educação física, reposição de vidros e de expediente; aquisição de móveis e equipamentos, não sendo permitida a aquisição de mobiliário básico fornecido pela mantenedora; realização de pequenas obras de manutenção e reparos. É ainda facultada a contratação de serviços de terceiros, de caráter pedagógico, para pequenos reparos e serviços de manutenção, bem como materiais de cantina. No mesmo documento está expressa a incumbência da mantenedora quanto às emergências, ações de vândalos e intempéries que afetem a estrutura predial impedindo a ação pedagógica.

Para cálculo do valor a ser recebido por meio da Autonomia Financeira, a SMEd estimou um valor inicial envolvendo as necessidades básicas a serem atendidas: material de higiene e limpeza, didático e pedagógico, e suprimentos. A partir deste valor foram criadas faixas por número de alunos e, segundo o setor financeiro da Secretaria, escolas com menos alunos recebem um valor maior do que escolas maiores. Mesmo já passada uma década (2002) de implantação do repasse financeiro, não há uma avaliação detalhada da política e o monitoramento resume-se ao acompanhamento superficial e à conferência da prestação de contas conforme Plano de Aplicação de Recursos (PAR) apresentado pela unidade.

As escolas urbanas estão organizadas em oito faixas que variam de até 150 alunos a acima de 1201 alunos, com repasse anual, em 2011, de R\$14.327,30 a R\$ 65.496,84 e a escola especial Helen Keller, que recebe valores segundo suas especificidades.

Disto é possível inferir, com base nos valores repassados no ano em estudo, que na faixa *até 150 alunos* o valor repassado foi de R\$ 95,51 por aluno e, na faixa *até 1200 alunos* (R\$62.427,00) o repasse foi de R\$ 52,02 aluno-ano, ou seja, uma diferença de 46% entre a menor e a maior faixa de número de alunos, por aluno/ano.

Se analisarmos os valores dentro de uma mesma faixa – de 151 a 300 alunos, a escola menor receberá um valor de R\$135,00 por aluno e a com 300 alunos receberá um pouco mais de R\$ 68,00, ou seja, 50% a menos ou uma diferença R\$20.000,00. Na penúltima faixa - 1001 a 1200 alunos, também revela diferenças. Para a escola do início da faixa, o valor percebido será de R\$ 62,36 e no final da faixa o valor diminui para R\$ 52,02. Ou seja, a injustiça se revela dentro de uma mesma faixa considerando a diferença de R\$ 10,34 por aluno, logo, a maior escola deixa de receber mais de R\$ 12.360,00 por ano. Podemos afirmar que nem mesmo a essência igualitária está sendo de fato implementada, considerando a diferença no valor aluno/ano recebido pelas escolas nas diferentes faixas e dentro de uma mesma faixa.

É possível também relacionar os valores repassados por meio da autonomia com os valores do FUNDEB, uma vez que este último representou 47% do orçamento da SMEd em 2010. O custo aluno FUNDEB foi de R\$ 2.102,54 e da autonomia financeira foi R\$ 60,15 ou 2,86% do valor recebido pelo Fundo, considerando as necessidades das unidades e a legislação vigente quanto aos progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira.²

Há que se propor elevação nos valores repassados, especialmente para as escolas com mais necessidades pedagógicas, administrativas e de manutenção, de modo a aproximar as reais condições de todas as unidades, colocando à disposição dos estudantes condições efetivas para a elevação dos níveis de aprendizagem, de forma a não concorrer para o acirramento das diferenças inerentes aos sujeitos, anteriores à entrada no Sistema.

Com os valores repassados às escolas, por meio do CPM, cada unidade deve organizar um Plano de Aplicação Financeira a ser apresentado e aprovado pela mantenedora, e que também servirá de base para a verificação da prestação de contas. O Plano de Aplicação deve ainda contemplar as seguintes áreas: consumo,

² LDB n. 9.394/96, art. 15.

serviços, permanente e manutenção predial. A orientação da Secretaria ainda salienta que, primeiramente, devam ser atendidas as despesas básicas e fixas da escola e de manutenção predial para após serem destinados recursos para aquisição de equipamentos. Exigência feita é de que o mínimo de 1/3 do valor percebido seja destinado à manutenção predial.

As escolas, junto com a comunidade, especialmente Conselho Escolar e Círculo de Pais e Mestres (CPM), devem estabelecer as prioridades para utilização da verba recebida. Neste momento vários fatores entram em cena, mas dois se destacam: as condições prediais e as características da comunidade. Quanto mais antigo o prédio, maior o gasto em manutenção, quanto maior a vulnerabilidade social, maior o gasto na área de consumo e serviços.

Há que se destacar que, a partir de 2010, há um repasse de recursos exclusivamente para manutenção dos Laboratórios de Informática Educativa (LIE) e de Salas de Recurso Multifuncionais. Para este fim é considerada a quantidade de máquinas para o repasse financeiro anual, sendo que, até cinco terminais, a escola receberá R\$ 1.000,00, de 6 a 12 terminais, R\$ 2.500,00, de 13 a 18 terminais, R\$ 4.000,00 e acima de 12 terminais a escola receberá R\$ 5.000,00; valores repassados em três parcelas juntamente com a Autonomia Financeira. Aqui também se pode perceber que a escola com cinco terminais receberá um valor de R\$ 200,00 por máquina, já a escola na faixa seguinte com 6 máquinas receberá R\$ 416,66 e com 12, um pouco mais de R\$ 208,00 por equipamento, logo uma diferença de R\$ 208,66 entre o início e o fim da faixa analisada.

Mesmo com o avanço nas últimas décadas, não há possibilidades, em curto prazo, de melhorar as condições socioeconômicas de toda a população. A política de alocação de recursos financeiros pode contribuir para reduzir o impacto de tal problema? Os recursos financeiros geridos pela escola, distribuídos segundo critério de igualdade, podem acirrar ou amortecer as características do alunado quanto à sua origem social e cultural? O desempenho dos alunos pode ser influenciado pela forma de financiamento repassado às escolas? Quais fatores devem ser considerados para alocação de recursos financeiros nas unidades escolares conferindo-lhes autonomia?

Do entrelaçamento entre a realidade e a necessidade de fortalecer sistemas cada vez mais equânimes podem ser trabalhadas algumas hipóteses, dentre elas, a forma de distribuição dos recursos que, pode estar acirrando as diferenças de

desempenho entre as escolas considerando as necessidades e as especificidades das comunidades. Considerando que as escolas e suas demandas são diferenciadas, isto acaba por gerar injustiças, ratificadas pela forma de distribuição de recursos por faixas de número de alunos.

Além disso, o percentual orçamentário distribuído por meio da autonomia financeira não contribui de forma efetiva para a concretização da proposta pedagógica e a elevação dos níveis de aprendizagem, não corroborando para efetiva autonomia escolar, gerando tão somente a desconcentração de atividades do poder público. Isto fica claro nas orientações para aplicação dos recursos, especialmente quanto à manutenção do prédio (mínimo de 1/3 da verba), além de não estar considerando preceito da Lei Orgânica que menciona a dimensão predial, além do número de alunos, para proporcionalidade dos recursos percebidos pelas unidades.

A equidade vertical poderia ser um caminho proposto para que o poder público realmente cumprisse com sua responsabilidade considerando a educação de qualidade e igualdade de oportunidades, e a necessidade de graus cada vez mais elevados de autonomia escolar.

Pretende-se assim, analisando a realidade das escolas apontadas e como investem os recursos financeiros recebidos da mantenedora, verificar se a política de financiamento aos CPMs, como está sendo desenvolvida, está mais próxima da perspectiva de “tratar de forma igual aos desiguais” ou de “tratar os desiguais de forma desigual”. Como afirmam Lima e Rodriguez, apud Brooke, 2012, p.403. “Nas sociedades capitalistas, não obstante o risco da arbitrariedade, políticas de cunho equitativo podem ser uma forma de buscar igualdade.”

Eis o grande desafio – tornar a escola pública cada vez mais eficaz e mais equitativa na produção do aprendizado de todos os seus alunos, para compreender a relação entre as diferentes dimensões presentes no cotidiano educacional e uma sociedade com condições menos desiguais – bom começo para transformar estruturas e mentes arcaicas.

1.1 Universo recortado

No primeiro momento pensou-se em selecionar as escolas considerando desempenho e nível socioeconômico dos alunos, detectado a partir do Sistema de

Avaliação de Rendimento Escolar – SAERS, aplicado às escolas desde 2005, bi-anualmente. Embora tenham sido aplicados questionários aos alunos, não foi calculado NSE, que, sem dúvida, teria enorme contribuição na definição, monitoramento e avaliação de projetos e programas desenvolvidos pela mantenedora.

Sendo assim, passou-se a selecionar as escolas combinando dois critérios: porte – número de alunos atendidos e desempenho, – abaixo ou acima da média do município (226,8), em Matemática, 6º ano, no SAERS/2009.

Considerando que a rede municipal classifica suas escolas em cinco grupos, por número de alunos, para designação de pessoal: Com 100 a 300 alunos; com 301 a 500 alunos; com 501 a 700 alunos; com 701 a 900 alunos; com mais de 900 alunos; e em oito faixas para o repasse do financiamento municipal, optou-se por selecionar quatro escolas municipais, representativas das faixas com maior número de escolas urbanas: uma na faixa de 151 a 300 alunos (15 escolas), uma na faixa de 301 a 450 alunos(12 escolas), uma na faixa de 601 a 800 alunos(11 escolas) e uma na faixa de 801 a 1000 alunos(3 escolas).

Do mesmo modo, selecionou-se, dentro das informações disponíveis, Matemática do 6º ano, considerando dados³ divulgados em 2008, pelo Ministério da Educação que mostraram um aumento na proficiência dos alunos de 1ª a 4ª série, tanto em Português quanto em Matemática, em relação à avaliação anterior. Apesar da elevação na proficiência dos alunos, resultados das avaliações internacionais, nacionais e estaduais têm demonstrado que a qualidade do ensino em Matemática é deficitária. O percentual de alunos que atingem níveis satisfatórios nessa disciplina é muito baixo, distante da meta 3 do Movimento “Todos pela Educação” que estabelece 70% dos alunos com o aprendizado adequado a sua série até 2022. Em 2009, no 5º ano, apenas 32,6% aprenderam o que é próprio para esta etapa e 14,8% no 9º ano, conforme dados da Prova Brasil. Assim, acredita-se a análise seria enriquecida ao considerar os dados educacionais, especialmente resultados de provas e aferições realizadas em exame estadual (SAERS) uma vez que as avaliações de desempenho vêm mostrando que esta área do conhecimento tem resultados insatisfatórios.

³ Análise dos resultados da Prova Brasil aplicada em 2007, na 4ª e 8ª série do ensino fundamental.

Cabe ainda destacar, que mesmo sem o cálculo do NSE dos alunos, foram selecionadas escolas localizadas em bairros com características diferenciadas quanto à organização, urbanização e equipamentos públicos disponíveis à população, permitindo uma análise mais abrangente quanto aos fatores que interferem no desempenho dos alunos. Diferenças que se evidenciam por meio da descrição das escolas selecionadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Escolas selecionadas

Escola	Nº de alunos-2010	Desempenho SAERS/09 – diferença em relação à média municipal – Matemática 6º ano	% Distorção idade-série no ensino fundamental	IDEB 2009 verificado (projetado)
B	203	17,3	14,7	6 (5,4)
A	664	17,2	8,4	6 (5,4)
D	327	- 7,6	15	4,7 (4,4)
P	910	-11,3	24,8	4,6 (4,8)

Fonte: Organizada pela autora

Dados: Nº de alunos, distorção e IDEB, INEP/2010
Desempenho, SAERS/2009

Assim, serão pesquisadas duas escolas com mais de 650 alunos: uma com desempenho abaixo e outra acima da média municipal e duas com até 350 alunos: uma com desempenho abaixo e outra acima da média municipal. Ambas estão localizadas na periferia da cidade, pois a rede municipal não tem escolas centrais.

1.2 Caracterização das escolas selecionadas

A partir de visita às escolas e entrevista às gestoras escolares organizou-se descrição das unidades nos aspectos mais pertinentes ao objetivo do presente PAE.

1.2.1 Escola B

A escola B existe na comunidade há 23 anos, atende cerca de 200 alunos e tem seu desempenho acima da média municipal em Matemática no 6º ano. Quanto à verba para autonomia financeira, a diretora explica que, formalmente, organizam o plano de aplicação, mas não conseguem investir no “pedagógico”, pois o prédio

apresenta vários problemas de manutenção e acabam por destinar a maior parte da verba para essa finalidade. Manifesta o desejo de que a maior parte do recurso pudesse ser para compra de livros, palestras, viagens de estudo, experiências culturais e que a manutenção predial deveria ser de preocupação da mantenedora.

A escola foi sendo ampliada conforme a comunidade foi crescendo: parte administrativa, salas de aula e quadra coberta. A construção mais nova apresenta problemas frequentes de manutenção, especialmente na rede hidráulica e de escoamento da água em tempos de chuva, considerando a irregularidade no terreno (declive).

Percebe-se que, com o aumento gradativo do prédio, os espaços foram sendo improvisados, dando-se prioridade para atendimento aos alunos oriundos de uma comunidade formada por trabalhadores das indústrias metalúrgicas, montadoras, de plástico e mecânicas: empresas que rodeiam o único equipamento público disponível aos moradores do lugar.

Quando necessitam de atendimento à saúde devem dirigir-se ao bairro mais próximo, muito embora uma parte considerável não dependa do sistema único de Saúde; lazer é sinônimo de campinho improvisado em algum dos vários terrenos baldios que rodeiam a escola; segurança, somente se houver ocorrência delituosa.

Segundo a diretora, as famílias são pequenas, a grande maioria tem casa e carro próprios, tem boas condições econômicas, porém com poucos recursos culturais individuais ou públicos. Afirma ainda que, em casa têm poucas revistas, poucos livros, não têm acesso à internet e somente 5% dos alunos é beneficiário da Bolsa Família.

Na escola B a equipe gestora é formada por uma diretora e dois vices (um para cada turno), todos com formação superior, um coordenador e um professor de apoio⁴ para atender aos dois turnos (ambos cumprem sua jornada de trabalho de 20 horas/semana em três manhãs e duas tardes), são 25 professores para os pouco mais de 200 alunos atendidos e três funcionários que são responsáveis pela limpeza e merenda nos dois turnos de funcionamento. A escola atende crianças de quatro e cinco anos da pré-escola e todo o ensino fundamental que tem alunos incluídos com

⁴ O professor que exerce tal função não tem regência de uma turma, auxilia o professor regente com os alunos que apresentam mais necessidades. Porém ele deve atuar também como substituto, cobrindo eventuais ausências.

deficiência e para melhor atendê-los a escola recebe um profissional⁵, uma vez por semana na sala de recursos.

A equipe diretiva, especialmente a diretora, trata os alunos pelo nome, conhece a história das famílias e, num tom de melancolia, revela que depois de seis anos deverá deixar a gestão da escola.

Segundo a gestora, o maior problema vivido é a falta de respeito com os professores. A não aprendizagem, refletida principalmente no alto índice de distorção idade-série: 9,2% nos anos iniciais e 20,2% nos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2010) não foi mencionada neste momento. Quando solicitada a se manifestar, a diretora é categórica: “*Sou a favor da reprovação*”, muito embora a escola tenha atingido um índice de aprovação de 90,2%, em 2010. Para este alto índice, assim como para ter superado IDEB/2009, atingindo 6 para uma projeção de 5,4, a professora coloca que a escola faz um trabalho voltado à recuperação dos alunos, principalmente aqueles que vêm dos anos iniciais *sem a base*.

Quanto ao desempenho dos alunos no SAERS: a escola elevou a média de 241,3 em 2007 para 244,4 em 2009. Cabe destaque na diminuição em 11 pontos no percentual de alunos no padrão abaixo do básico, o que revela que a escola vem tentando elevar os níveis de aprendizagem de todos os alunos, embora ainda apresente um desvio-padrão de 43, na média de 2009.

A escola B recebeu, em 2011, R\$ 20.470,00 e utilizou R\$ 2.500,00 para serviços internos de manutenção de equipamentos, especialmente telefonia; R\$5.968,00 em material de consumo, sendo R\$ 3.310,00 para limpeza e higiene; R\$7.716,00 para obras e reformas e o restante, R\$ 4.286,00, em material permanente: didático, bibliográfico, informatização e reprografia e eletrônicos. Deste modo, percebe-se que mais de 35% da verba foi usado para a conservação predial e somente 20% para o trabalho mais voltado ao pedagógico, à melhoria do processo de aprendizagem por meio de aquisição de material afim. Consultado o Plano de Aplicação de Recursos (PAR), observa-se que a escola não utilizou a verba para implementação de projetos pedagógicos ou atividades educacionais.

Além da verba da Autonomia Financeira a escola recebeu R\$2.784,00 pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁶ do Governo Federal. As despesas a

⁵ Profissional com habilitação específica e com 50% a mais de gratificação pela função.

serem realizadas com este recurso referem-se àquelas de uso exclusivo com aluno – material didático-pedagógico, viagens, equipamentos, jogos, dentre outros.

1.2.2 Escola A

A escola existe há mais de 80 anos. Foi transferida para área que hoje ocupa há mais de 25 anos. A capacidade da escola foi ampliada por duas vezes para atendimento à demanda. Hoje, atende mais de 650 alunos e o desempenho da escola é um dos destaques da rede, tendo atingido mais de 17 pontos acima da média municipal no 6º ano em Matemática.

A diretora declara que a verba da Autonomia Financeira é basicamente para manutenção do prédio considerando o tempo e os “pedaços” que foram sendo feitos. Afirmar que se não houvesse a verba federal - (PDDE) de R\$ 7.695,00 e a contribuição da comunidade – contribuição espontânea ao CPM, no valor que a família entender, e das promoções como Festa Junina, almoços beneficentes, Páscoa, etc, ficaria impossível investir no pedagógico: livros, programas para Laboratório de Informática Educativa (LIE), palestras para os professores e pais.

A diretora também informa que na comunidade há Associação de Moradores, área de lazer, unidade básica de saúde, água, esgoto, iluminação pública e transporte público frequente, além de segurança móvel e as casas contam com monitoramento particular. Coloca que realizam estudo de realidade detalhado a cada três anos e podem afirmar que as casas são confortáveis, um ou até dois automóveis por família, TV a cabo, rede mundial de computadores (internet). As crianças são bem alimentadas (tanto que consomem pouco a merenda escolar), bem vestidas e possuem todo o material escolar. Filhos e filhas de trabalhadores de classe média e média alta. Gozam de bem-estar, têm vida cultural intensa – vão ao teatro, cinema, espetáculos de dança, shopping e contribuem com a escola. Os 2% que recebem Bolsa Família – vêm de um bairro próximo, muito carente, sem nenhuma infraestrutura.

A equipe diretiva está à frente da gestão há três anos, formada por uma diretora, duas vices (uma para cada turno), todas com curso superior e

⁶ O Programa de caráter suplementar presta assistência financeira às escolas públicas de Educação Básica objetivando melhorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas, transferindo recursos de acordo com o número de alunos extraído do censo escolar.

especialização, têm uma relação de muito respeito e parceria com a comunidade, a qual também pertencem; duas coordenadoras pedagógicas (uma para cada turno) e três professores de apoio (dois no turno da manhã e um no turno da tarde). Debatem com a comunidade as prioridades e os investimentos. Têm clareza da proposta pedagógica e das necessidades da escola. Têm um trabalho voltado ao aspecto pedagógico, discutem os indicadores educacionais e propostas para aumentá-los, elevando a qualidade da aprendizagem.

São 39 professores, 6 funcionários e 2 pessoas com restrição de funções (professores readaptados por questões de saúde, afastados de sala de aula) para dar conta do universo de pouco mais de 650 alunos do ensino fundamental. A escola tem uma boa infraestrutura, com biblioteca bem equipada, laboratório de informática, sala de vídeo e sala de recursos para atendimento especializado, uma vez que a escola tem alunos incluídos (cadeirantes e deficiência mental leve). Dispõe de sistema de monitoramento por câmeras na parte externa e quadra coberta.

Não é desenvolvido nenhum projeto específico ou peculiar àquela realidade, mas a diretora é categórica quando afirma que acompanha o trabalho da coordenação pedagógica e fazem a leitura de realidade – o problema enfrentado pela escola/comunidade diagnosticado por meio de reuniões de professores, CPM e Conselho Escolar. A partir deste diagnóstico são contextualizados os planejamentos das aulas, por meio de temas que possam contribuir para a elevação dos níveis de aprendizagem.

Há de se considerar o contexto da escola – os pais cobram, acompanham, ajudam a escola, exigem que a mesma seja melhor a cada ano, em virtude das aspirações, do nível socioeconômico e cultural da comunidade.

A diretora queixa-se que não há um acompanhamento por parte da Secretaria no que se refere às propostas da escola. A gestão de pessoas, segundo ela, deveria considerar as realidades e os esforços empreendidos, inclusive qualificando a assessoria pedagógica para, sistematicamente, contribuir com a escola. Não há diferenciação no olhar para as escolas que avançam e que precisam contar com apoio da mantenedora.

Os indicadores da escola são bons considerando o comparativo com as demais escolas analisadas e vêm melhorando ano a ano e, segundo a gestora da escola isto é fruto de um trabalho voltado inteiramente para o pedagógico. Há uma preocupação de, todo ano, diminuir a reprovação, a aprovação com progressão e

melhorar os índices. Há discussões permanentes sobre o currículo, as necessidades dos alunos e a essência de cada disciplina e/ou série.

A escola teve um IDEB de 6 para o projetado de 5,4 e a reprovação de 5,4%, em 2010, foi a mais baixa das escolas analisadas. O resultado em Matemática no SAERS, 6º ano, foi de 244 pontos e um desvio-padrão de 34,9 superando a média municipal e revelando certo grau de homogeneidade no desempenho do grupo avaliado. Apesar de superar o IDEB, ainda apresenta uma distorção idade-série elevada, mais de 8 alunos a cada cem. Pelos resultados escolares podemos inferir a qualidade das aprendizagens.

A escola A recebeu três parcelas de R\$14.327,30 e desse valor, R\$1.666,66 foi destinado ao Laboratório de Informática, ou seja, a escola teve um repasse de R\$ 64,73 por aluno/ano. A maioria dos gastos foi na manutenção do prédio que é muito antigo, deste modo faltam recursos para capacitação e formação de professores e não são possíveis investimentos na modernização e atualização da gestão de um modo geral – melhores condições de trabalho, mais condizentes com as características dos alunos que têm acesso às modernas tecnologias de informação e comunicação.

1.2.3 Escola D

A escola D é o único equipamento público disponível para uma comunidade localizada em um bairro industrial. Moradias simples de um lado, do outro, à margem da rodovia, casebres sem infraestrutura. Não há posto de saúde (o mais próximo fica a mais de 4 km), nem centro comunitário, nem área de lazer; os horários do transporte público não coincidem com os horários da escola e não há policiamento.

Diretora e vice têm formação superior e estão na gestão há três anos, ambas exercendo suas funções todo dia na escola, revelam conhecer bem a comunidade, a história de cada um. Segundo as mesmas, sabem que os alunos são carentes, filhos de famílias pobres e numerosas que não tiveram acesso à escolaridade, mudam com frequência de bairro e cidade, fato evidenciado pelas constantes transferências e pedido de novas vagas, não vêm importância no estudo, não têm acesso à informação, bens culturais, há privação de tudo. Dos 327 alunos, mais de 70 estão incluídos no Programa Bolsa Família.

Todos os espaços da escola estão lotados: a sala da direção permite que duas pessoas conversem, não há mais espaço; a secretaria é pequena, guarda a vida escolar dos alunos que ali passaram nos seus 12 anos na comunidade. A sala dos professores, organizada, não permite reuniões com mais de oito ou dez professores.

A diretora, que acredita na aprendizagem como um legado a ser deixado para cada uma das famílias enquanto possibilidade de melhoria nas condições de vida, sente-se um pouco desanimada, pois o grupo de professores tem imensa rotatividade e, a cada ano, precisa começar todo o trabalho com um grupo novo.

São ofertadas quatro refeições para os alunos dentro do Programa Prato Limpo desenvolvido pela Secretaria da Educação. O Programa foi implantado em 12 escolas com maior situação de vulnerabilidade social com o objetivo de diminuir os índices de evasão e repetência e desenvolver hábitos saudáveis quanto à alimentação, oferecendo alimento nos horários compatíveis com os das refeições: para os alunos da manhã – café da manhã, lanche e almoço; almoço e dois lanches para os alunos da tarde.

Segundo a diretora, pela entrevista e pelas visitas às famílias, constata que a maioria não tem emprego fixo, não têm acesso à maioria das tecnologias articuladas pela humanidade para melhoria nas condições de vida – medicina, odontologia, arte. Muitas casas têm energia elétrica fruto de ligações irregulares.

Perto da escola há construções novas do Programa Federal Minha Casa Minha Vida, mas se os novos moradores tiverem filhos em idade escolar, terão problemas: na escola não há vagas e faltará espaço para duas turmas de ensino fundamental em 2012.

Alguns alunos fazem parte do Projeto Florescer da empresa Randon,⁷ no contra turno e a escola procura entidades e empresas parceiras para encaminhar alunos em maior situação de vulnerabilidade social. Os projetos não repassam verba para a escola, atendem aos alunos encaminhados em espaços próprios das empresas parceiras. Destaque-se que essa é uma iniciativa da gestão escolar e não está vinculada à mantenedora.

O principal problema da escola é que não há como consolidar uma proposta pedagógica devido a rotatividade de professores. Além disso, segundo a diretora, na

⁷ Uma das maiores fabricantes de carretas do país que tem sua matriz no município

escola não há a estrutura mínima considerada para que uma escola possa desenvolver e desempenhar seu papel: coordenação pedagógica em todos os turnos,⁸ pois hoje a escola dispõe de pessoal para cinco turnos dos dez que funciona,⁹ apoio pedagógico integral, hoje desenvolvido com a sobra de carga horária dos professores, bibliotecária; laboratório de informática – imprescindível para aqueles que não têm acesso às tecnologias de informação e comunicação (LIE abre 3 manhãs e 2 tardes). A sala de recursos funciona em duas manhãs e três tardes impossibilitando a orientação aos professores, pois estes cinco turnos são plenamente preenchidos para dar atendimento aos muitos alunos que precisam de uma intervenção mais especializada.

A escola tem espaço físico para os serviços complementares – leitura, informática, apoio, coordenação, mas não pode colocá-los inteiramente à disposição dos alunos porque não tem pessoal para atendê-los. A maioria desses serviços dispõe de pessoal em 50% do horário de funcionamento da escola.

A escola D recebeu R\$ 27.632,70, divididos em três parcelas de R\$ 9.210,90 ou R\$ 84,50 por aluno/ano, utilizados especialmente em manutenção predial e compra de material de expediente e uso diário. A equipe declara que o valor é insuficiente para todas as demandas e que os gastos com a escola aumentam a cada quadrimestre, pois o preço das coisas aumenta a cada mês. O gasto com materiais de limpeza, materiais didáticos e manutenção da escola é bastante grande e, muitas vezes, falta verba para a aquisição de materiais e bens que viriam a enriquecer o pedagógico. Destaca ainda que procuram sempre priorizar as necessidades imediatas, aquilo que a escola não pode ficar sem e dizem fazer *verdadeiros malabarismos* para proporcionar aos professores materiais que venham a auxiliá-los no trabalho com os alunos.

Segundo a gestora, a verba da Autonomia é insuficiente. Neste ano (2010) foram usados 75% dos recursos para a construção da central de gás fora da escola. Há mais de três anos – desde uma vistoria feita pelo Corpo de Bombeiros – foi apontado que a central de gás não poderia ficar no interior da escola pelos riscos à integridade das pessoas. Pelo Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndio

⁸ Na rede municipal de ensino as escolas funcionam 20 horas/semana por turno que atendem – manhã, tarde ou noite, sendo que cada turno funciona, em média, por 4 horas/dia.

⁹ Considerando o critério de alocação de pessoal usado pela mantenedora, pelo número de alunos a escola poderá dispor de tais serviços somente por 20h/semana, logo a escola deve organizar o tempo do profissional para atender aos dois turnos.

(PPCI), o gás de cozinha deve ser instalado na parte externa. Como a mantenedora não tomou providências, a equipe diretiva e o CPM optaram por resolver o problema para não inviabilizar o atendimento às crianças.

Mesmo com recursos insuficientes, a equipe prioriza a compra de jogos e materiais didáticos, desde um simples quebra-cabeça até materiais mais sofisticados para que as aulas se tornem mais dinâmicas. Para este fim, o recurso usado é o do PDDE, que em 2010 foi de R\$ 4.743,20. Ainda destaca que precisam comprar uma quantidade considerável de materiais escolares para disponibilizar para aqueles alunos que chegam à escola com mais esta necessidade.

A escola D superou o IDEB projetado de 4,4, atingindo 4,7 em 2009. Apesar de ser uma escola organizada por Ciclos de Formação- progressão automática – e ter tido uma aprovação de mais de 95%, em 2010 a distorção idade-série apresenta alto índice, chegando a 21,5% nos anos finais do ensino fundamental e em cada cem alunos no ensino fundamental, 15 estão em atraso escolar.

A escola apresentou elevação no desempenho do SAERS – 210 em 2007 para 219 em 2009 e baixo desvio-padrão, 35,7. Contextualizando os resultados, a diretora foi categórica ao dizer que 2010 *foi um ano atípico*, explicando que a Secretaria da Educação disponibilizou pessoal para coordenação e apoio pedagógico em todos os turnos e isto fez uma enorme diferença. Quanto ao SAERS de 2009, a elevação da média, a diminuição de mais de 20 pontos percentuais dos alunos no padrão abaixo do básico e do desvio padrão na média no município, foram consequência do trabalho de uma professora de matemática comprometida com o nível de aprendizagem dos alunos, responsável por um planejamento contextualizado, características imprescindíveis aos profissionais da educação, porém como não era efetiva na vaga, a professora foi para outra unidade e, em 2011, junto com mais alguns profissionais, a nova professora de Matemática está tendo que “conhecer a realidade”.

1.2.4 Escola P

A escola conta com três grandes blocos ligados por escadas de cimento cobertas por um toldo, atendendo mais de novecentos alunos, incluindo a Educação de Jovens e Adultos, mais de setenta professores e treze funcionários. Há seis anos dirigindo a escola, a equipe gestora é formada por uma diretora, três vices (um para

cada turno), três coordenadores pedagógicos, um orientador educacional e cinco professores de apoio pedagógico. Todas as professoras que exercem tais funções têm formação superior.

Segundo a diretora e a coordenadora da escola, a comunidade dispõe da Unidade Básica de Saúde, do centro comunitário e de transporte público que trouxe consigo o asfalto. Não tem acesso à educação infantil, ao lazer, à segurança. Carentes de organização migraram dos muitos “rincões” gaúchos para a cidade que promete acolher a todos com emprego, saúde, educação, afinal é uma das maiores do Estado. Chegam e vão se aglomerando em moradias de quarto, sala e para uma parcela considerável, banheiro. TV não é artigo de luxo, todos têm; livros, revistas, computador, mundo letrado, estes serão acessados na escola, inclusive por alguns pais que frequentam a Educação de Jovens e Adultos no noturno.

Organizada por ciclos de formação fundamenta o trabalho na metodologia dialógica freireana, partindo das falas dos alunos, escolhendo aquelas que revelam maior limite explicativo e objetiva fazer com que se compreendam enquanto sujeitos de mudanças, explica a coordenadora pedagógica. Ao desenvolver o trabalho a partir da metodologia dialógica, revela que preocupação não só com o aluno, mas pretende provocar no professor quebra de paradigmas para torná-lo mais consciente de suas possibilidades, ampliar-lhes a visão de mundo e das reais necessidades daquela comunidade concreta.

A convivência é marcada por muitos conflitos, inclusive vindos de fora da unidade escolar. Isto fez com que a escola desenvolvesse projetos voltados à não violência, à convivência harmoniosa. Neste ano estão trabalhando “Eu e os outros na escola”. Destacam o projeto “Mãos dadas com a leitura” – 25 minutos de leitura diários em todos os anos do ensino fundamental. Projetos desenvolvidos pela escola a partir da sua realidade e da Proposta Pedagógica da instituição.

Quanto aos índices da escola, o IDEB revelou certa fragilidade, pois além de diminuir, não foi possível alcançar o projetado de 4,8, ficando em 4,6 em 2009. Também organizada por ciclos, a escola não prevê a retenção. Apesar disso, teve quase 10% de reprovação em 2010 e quase $\frac{1}{4}$ dos alunos está atrasado em relação à série cursada.

Quanto ao SAERS, a elevação na média foi de quase 20 pontos, houve diminuição em mais de 20 pontos no percentual de alunos no padrão abaixo do básico e um desvio-padrão de 33,1, abaixo da média do município, conseguindo 215

pontos de desempenho. Tais resultados permitem inferir que há uma preocupação com o desenvolvimento de habilidades mínimas para os alunos. Mas a coordenadora destaca que os demais índices revelaram os problemas diários que a escola enfrenta – mais de 70% dos alunos apresentam dificuldades na aprendizagem e quase o mesmo percentual têm algum tipo de encaminhamento para atendimento especializado que acabam por não ter e ficam em lista de espera.

Apesar disso a coordenação pedagógica da tarde tem uma convocação para três tardes, o apoio pedagógico é feito com sobra de carga horária do professor. Há uma grande rotatividade no quadro de pessoal em virtude dos inúmeros problemas relacionais apresentados: com o conhecimento, com os professores, entre alunos.

Para os atendimentos especializados oferecidos, lamentam a falta dos alunos no contraturno. Destaque é dado para a orientadora educacional que passou a integrar a escola neste ano e, se avalia como positivo tal serviço. Receberam um zelador para dar atenção ao prédio e controlar a entrada e saída de pessoas na escola. Igual destaque foi dado ao trabalho com a Unidade Básica de Saúde que prioriza os atendimentos da escola.

Outras solicitações feitas à mantenedora para que fortaleça a rede de apoio à comunidade, que implante uma escola de educação infantil, que assessore a escola em suas particularidades pedagógicas – organização por ciclos e rede temática – não são atendidas apesar das reiteradas investidas.

Os problemas com a rede de apoio, as faltas aos atendimentos, a rotatividade e o absenteísmo dos professores acabam por produzir consequências reveladas no IDEB, na distorção idade-série e na reprovação.

A Diretora declara que o recurso recebido pela Autonomia é usado para manutenção dos três grandes blocos – conserto de torneiras, lâmpadas, vidros, portas, maçanetas, etc.; compra de material de limpeza – a despesa é grande, há muita área externa- escadas, rampas, calçadas, que precisam de manutenção. Esta complexidade (construção) provoca um grande desgaste na limpeza, manutenção e acompanhamento do trabalho.

A escola P recebeu em 2011, R\$54.239,37 em três parcelas – janeiro, maio e agosto. Ainda recebeu R\$5.000,00 para manutenção do LIE e da sala de recursos. Valor aluno/ano de R\$ 65,09 ou um pouco mais de R\$ 5,42 por aluno- mês Estes recursos são usados, basicamente, para material permanente, material de consumo, serviços e manutenção, sendo os três últimos os mais dispendiosos. A diretora

ratifica que se a escola dependesse somente da verba da Autonomia pouco conseguiria fazer com relação à aquisição de equipamentos, jogos, livros para biblioteca e para estudo do professor.

O que permite o investimento em material didático-pedagógico, na formação, na aquisição de material para uso em ciências (a escola não tem laboratório) é a verba recebida do governo federal por meio do PDDE, R\$ 10.182,00 em 2010. Sem ela, a escola teria que escolher entre manter o prédio e a compra do material de expediente ou investir na qualificação do trabalho pedagógico.

A partir das realidades descritas e analisadas pode-se compor o comparativo apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Comparativo entre os dados analisados nas escolas selecionadas

Escola	Nº de alunos-2010	Desempenho SAERS/09 – diferença em relação à média municipal – Matemática 6º ano	% Distorção idade-série no ensino fundamental	IDEB 2009 (projeção)	Valor-aluno/ano recebido em R\$, Autonomia Financeira	Valor-aluno/ano recebido em R\$(Autonomia + PDDE)
B	203	17,3	14,7	6 (5,4)	100,83	114,55
A	664	17,2	8,4	6 (5,4)	64,73	76,32
D	327	-7,6	15	4,7 (4,4)	84,50	99,08
P	910	-11,3	24,8	4,6 (4,8)	65,09	76,28

Fonte: Elaboração da autora.

Dados: Nº de alunos, distorção e IDEB, INEP/2010

Desempenho, SAERS/2009

Valores, SMEd/2010

As escolas com resultados mais preocupantes (D e P, sinalizadas na tabela acima) são aquelas situadas em comunidades com mais necessidades sociais e econômicas, com poucos equipamentos públicos, que encontram dificuldades na gestão do quadro de pessoal, pois apresentam deficiências e o valor recebido por aluno/ano não tem diferencial em função disso, sendo que P é, ainda, a escola com maior complexidade predial recebendo um valor menor que as demais, já a escola D por atender menor número de alunos recebe maior valor.

Das escolas visitadas ficou evidente a relação entre os indicadores educacionais e a realidade da escola: escolas como A e B, inseridas em

comunidades com melhores condições e acesso a equipamentos públicos, com quadro de pessoal mais estável, revelam ter potencializadas as chances de êxito em sua função precípua – a aprendizagem. Escolas com comunidades participativas conseguem investir maior percentual da verba da Autonomia no pedagógico beneficiando os alunos, que também são os que apresentam menores carências.

Na outra ponta, comunidades em permanente processo migratório e impedidas do acesso a maioria dos equipamentos públicos fundamentais; rotatividade de professores, falta de pessoal para atendimento às necessidades de aprendizagem, especialmente em serviços complementares ao trabalho de sala de aula, dificuldades que se acumulam ano após ano, verbas concentradas na aquisição de material diário e manutenção predial; situações que demonstram fragilidade no cumprimento das funções da escola, considerando, também a ação do poder público. Quem perde as oportunidades? A quem são imputados os “efeitos perversos” do crescimento econômico?

O SAERS revelou relação entre as características da comunidade e o desempenho em Matemática no 6º ano: escolas frequentadas por alunos em maior situação de vulnerabilidade tiveram desempenho inferior ao da média da rede municipal, enquanto que as escolas nas quais a comunidade tem maior poder aquisitivo o desempenho foi superior à média do município. Agregados a este fator externo incluem-se a migração constante e a alta distorção idade-série.

Consideração também deve ser quanto ao financiamento: tanto para as escolas com maiores necessidades quanto para aquelas em melhor situação – desempenho e estrutura comunitária – a distribuição dos recursos segue um único critério: faixas por número de alunos atendidos, revelando a essência igualitária presente na política pública de distribuição de recursos financeiros municipais às unidades de ensino. Tal critério acaba por destinar um recurso maior às unidades menores, independente de seu contexto.

Igual destaque deve ser dado em relação aos insumos pedagógicos sobre os quais os gestores têm controle: manutenção predial e formação em serviço para o professor e aqueles sobre os quais os gestores escolares não têm ingerência, mas que acabam por influenciar o trabalho da escola: espaços físicos e serviços disponíveis, alocação de pessoal, absenteísmo e rotatividade, e valor do financiamento.

A partir da visita às escolas podemos inferir, de maneira geral, que as escolas, especialmente localizadas nas comunidades mais pobres – P e D – não conseguem utilizar a verba da Autonomia Financeira para o trabalho pedagógico mais específico: material para enriquecer as aulas, livros para biblioteca, jogos, reuniões com assessoria, viagens de estudo; o que acaba por limitar a ação da escola no sentido de abrandar os efeitos do NSE dos alunos, além de criar uma certa dependência com relação às verbas federais (PDDE). A situação da escola P é ainda mais preocupante, pois por atender um número maior de alunos, recebe um valor *per capita* menor.

Já nas escolas A e B, com prédios antigos, mas com comunidades em melhores condições socioeconômicas o valor recebido acaba por potencializar as características do alunado e a escola A, ainda tem maior número de equipamentos públicos disponíveis à comunidade. Ambas, além de contarem com uma rede maior de apoio na própria comunidade, podem contar com a colaboração das famílias no que se refere aos materiais, ao acompanhamento da vida escolar, aos investimentos tanto em manutenção quanto no pedagógico - reuniões, viagens, livros, informatização.

Tais diferenças podem resultar no baixo nível de escolaridade como sendo uma herança passada de geração a geração, ratificando características indesejáveis que persistem no cenário educacional – baixo nível de escolarização, abandono escolar, nível de aprendizagem aquém da série cursada, alta distorção idade-série, dentre outras. Pode-se perceber pelos indicadores educacionais que há grande disparidade nas realizações educacionais da rede municipal, como retratadas no desempenho e fluxo das quatro escolas pesquisadas e que existe uma correlação alta entre as realizações das crianças e as características de sua realidade, situadas em condições socioeconômicas desfavoráveis, especialmente nas escolas P e D, além de uma frágil rede de apoio por parte do Poder Executivo.

Também cabe destacar que as escolas localizadas em bairros com melhor infraestrutura, características de duas das escolas pesquisadas – A e B – com certo grau de organização e com comunidades mais atuantes dispõem de maior número de equipamentos públicos acessíveis a estes cidadãos e acabam por beneficiar-se com a estruturação comunitária, principalmente em eventos para participação na vida escolar – mostra de trabalhos, trocas entre turmas e pais, gincanas e aqueles organizados para arrecadar fundos que possam agregar melhorias prediais, de

equipamentos e em qualificação do professor. Fato que não pode ser evidenciado em comunidades mais carentes, como das outras duas escolas – P e D, onde um dos únicos equipamentos públicos disponíveis para a comunidade é a escola, sendo também um dos poucos locais onde circulam informações relevantes para a saúde, para a organização comunitária, para um possível lazer, fato esse não considerado pelo tratamento igualitário dispensado a todas as escolas quanto à autonomia financeira, tendo como uma possível consequência a redução do acesso a bens culturais e materiais nestas comunidades.

Deste modo, entende-se que não estão sendo consideradas as diferentes realidades para proposição de métodos tanto equalizadores quanto compensatórios para a distribuição de recursos de forma a amenizar os efeitos das desigualdades sociais, estabelecendo políticas de equidade em sua essência. Como afirma Marco Neri (2011, p. 59): “Obviamente, política educacional não deve se guiar apenas pela bússola da equidade. É preciso avaliar a eficiência da política em transformar a vida de quem recebe a educação”. E no caso analisado não basta apenas considerar os contextos e redimensionar a forma de alocação, mas pactuar metas, responsabilizar os diferentes atores pelos resultados e potencializar o uso dos recursos públicos.

Na atualidade, um conjunto considerável de indicadores educacionais fornece dados importantes sobre a qualidade da educação que possibilitam aos gestores – escolares e do sistema – traçar um diagnóstico que concorra para o êxito na execução de políticas públicas, corrigindo distorções, promovendo a equidade e a qualidade na educação para todos os cidadãos.

Mesmo com avanços, não há como negar a situação de penúria vivida por muitas unidades escolares quanto aos recursos e ao desempenho. Infelizmente evidências apontam que quase sempre tal realidade indignante está ligada a comunidades de baixo nível socioeconômico, penalizando as crianças por duas vezes: sem acesso a bens considerados básicos para sobrevivência, não acessam aos conhecimentos construídos pela humanidade ao longo da história, sendo mais uma vez marginalizados.

Ainda vivemos situações caracterizadas pela fragilidade democrática decorrente de longos períodos de ditadura e autoritarismo, acentuadas diferenças e desigualdades econômicas, vividas por um lado sob o crescimento e desenvolvimento tecnológico e no outro extremo pelo subemprego e pela

marginalização da economia e do consumo por um grande contingente da população, retratados também na oferta e na ineficiência do sistema educacional.

O Brasil, país em desenvolvimento, viveu a universalização do acesso à escolarização tardiamente e, ainda não experimentou a qualidade educacional, especialmente para a camada da população que está na escola pública. Fato esse que ratifica o caráter seletivo e desigual da educação, conforme sinaliza Guiomar Mello,

Constatação de que o crescimento econômico não conduz mecanicamente à superação das desigualdades sociais – fato evidente no Terceiro Mundo, mas também nos países desenvolvidos – também tem levado a se repensar o papel da educação, não no paradigma clássico da teoria do capital humano, mas como elemento que pode dinamizar outros processos sociais importantes para alcançar maior equidade. (1991, p. 9).

Sabemos que a desigualdade social tem como principais consequências a marginalização e o retardamento do progresso da economia. Em Caxias do Sul, assim como em tantas comunidades, há uma distribuição desigual de bens: de um lado comunidades organizadas como aquelas onde se localizam a escola A, do outro comunidades em permanente processos migratórios e impedidas do acesso a equipamentos públicos fundamentais; necessidades de aprendizagem que se acumulam ano após ano; situações que demonstram fragilidade no cumprimento das funções da escola, do poder público, como as comunidades das escola P e D. Quem perde as oportunidades? A quem são imputados os “efeitos perversos” do crescimento econômico? Aos mais vulneráveis, conforme reforça Mônica Peregrino:

Nesse sentido, a recusa de incorporação de parcela significativa de grupos populares passa, fundamentalmente, pela recusa de reconhecimento desses grupos como parte integrante da sociedade, do país. E a recusa dos sujeitos está encarada na recusa de sua cidadania. (2010, p. 80).

Pode-se verificar que apesar do custo/aluno do município estar quase 110% acima do valor recebido pelo FUNDEB, há uma enorme diferença entre as escolas: quanto ao desempenho podemos perceber até 28 pontos em Matemática, percentuais que variam de 8,4 a 24,8 na distorção idade-série e o IDEB de 4,6 a 6 e escolas que não conseguiram atingir o índice projetado. No que se refere ao valor repassado aos CPMs os valores variaram de R\$54,00 a R\$135,00/ano por aluno.

Quanto ao financiamento, o valor da autonomia repassado às escolas representou, em 2010, 0,34% do orçamento municipal, 1,29% do orçamento da educação. Já o custo aluno/ano FUNDEB foi de R\$ 2.102,54 ou R\$ 175,21/mês enquanto que o custo aluno/ano médio repassado pela Autonomia foi de R\$ 60,15 ou R\$ 5,01/mês ou 2,86% do valor repassado pelo Fundo ao município.

Tentar compreender os gastos públicos é tentar compreender quanto e para quê ou como os recursos públicos estão sendo utilizados para proporcionar o bem-estar da população, incluindo a oferta educacional de qualidade. Neste sentido, Caxias do Sul como um dos municípios brasileiros com maior custo/aluno e um dos mais altos IDEBs do Estado tem um retrato de desigualdade nos resultados das escolas.

Segundo a mantenedora, 2012,

As diferenças entre as unidades de ensino em seus mais diversos aspectos são percebidas pela gestão como fator positivo que possibilita o planejamento de ações pedagógicas que auxiliam nas dificuldades evidenciadas e nas metas a serem alcançadas. Neste sentido, o planejamento da SMEd está pautado nas especificidades de cada escola, sem ferir os aspectos legais que têm por base a **igualdade na diversidade** (grifo da autora)(Comunicação de despacho nº180/12, s/p).

O financiamento disponibilizado para escolas no sentido de constituir a tão propalada autonomia representa um parcela muito pequena dentro do orçamento geral, ratificando que o programa refere-se à desconcentração de algumas ações e obrigações, muitas vezes imputando às gestões escolares o fracasso no gerenciamento e resultados dos recursos. Tais evidências são percebidas quando são comparados os valores repassados às unidades, o custo/aluno e o orçamento municipal, bem como o modelo de financiamento educacional praticado no Brasil.

2 EQUIDADE E FINANCIAMENTO – MÚLTIPLOS OLHARES

O caso retratado no capítulo anterior forneceu impressões de um município de grande porte do RS, com PIB per capita bastante elevado, com orçamento educacional considerável e que, segundo a Publicação Multicidades/ 2010, é a 5ª cidade da Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) com maior despesa em educação, chegando a R\$ 182.180.123,00 para uma população de 435.482 habitantes, representando 26,48% de aplicação da receita resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Na mesma publicação, Caxias do Sul teria tido uma despesa por aluno de R\$ 5.202,62 para o ano analisado. Deve-se citar que tais despesas foram direcionadas à educação infantil e ao ensino fundamental.

Em 2010, o RS recebeu R\$ 2.003,06 por aluno/ano do FUNDEB, sem complementação da União e Caxias do Sul teve uma receita de R\$ 79.513.091,13 do Fundo pelo número de alunos registrados no censo do ano anterior.

Mesmo com números tão positivos o município repassa apenas 1,29% do orçamento da Secretaria da Educação para autonomia das escolas, o que resultou em R\$ 2.354.095,16 no ano de 2010. Com tais recursos as unidades podem organizar seu PAR investindo tanto em custeio quanto em capital, com a ressalva de 1/3 para manutenção predial ou o máximo permitido pela Lei n. 8666/1993 que regulamenta as licitações públicas. Como a forma de distribuição de recursos se dá por faixa é possível constatar uma diferença considerável no valor por aluno entre as escolas de uma mesma faixa. Além disso, quanto maior a escola menor o valor recebido por aluno e a dimensão predial ainda não está sendo considerada, conforme disciplina a Lei Orgânica do Município.

Outra observação é de que, mesmo com realidades tão diversas, a forma de repasse segue somente o critério das faixas por número de alunos. Diante dos fatos algumas reflexões são pertinentes. A primeira delas é de que a forma igualitária de distribuição dos recursos pode ser mais um fator a acirrar as diferenças de desempenho entre as escolas considerando as diferentes necessidades das comunidades, gerando injustiças. Outros fatos a chamar a atenção são o percentual orçamentário destinado à efetivação da “autonomia financeira” escolar e as orientações para utilização da verba que não contribuem para a efetiva concretização da proposta pedagógica e elevação dos níveis de aprendizagem. Tal

situação gera não autonomia, mas desconcentração de algumas atribuições do poder público, sem maior investimento para concretização da proposta pedagógica, expressão maior da identidade escolar.

Sem muitas possibilidades de investimento com recursos municipais, a escola acaba por depender de repasse do Governo Federal (PDDE) ou mesmo dependente da assessoria pedagógica da mantenedora para desenvolvimento e concretização de sua proposta pedagógica, o que também não acontece como explicitado pelas escolas A e P.

Por fim, cabe refletir que a equidade vertical poderia ser um caminho proposto para que o poder público realmente cumpra com sua responsabilidade considerando a educação de qualidade, a igualdade de oportunidades e de resultados, planejando políticas pautadas pelo tratamento diferenciado e pela discriminação positiva (KABENGELE MUNANGA, 2006), considerando a equidade como a forma pela qual se distribuem os bens sociais de modo a garantir uma redistribuição e alocação em vista de mais igualdade, consideradas as situações específicas. (CURY, 2000, p.10).

O Brasil, como país em desenvolvimento, necessita articular os objetivos de crescimento econômico e de inclusão social. Este duplo desafio terá maiores chances de sucesso com uma melhoria consistente e progressiva da qualidade da educação pública, considerando os desafios contemporâneos, as mudanças constantes e os desafios permanentes impostos pela tecnologização das relações. Assim a educação se torna chave para o desenvolvimento de habilidades e competências e acesso aos conceitos produzidos ao longo da história como forma de se situar e ampliar horizontes individuais e coletivos.

Segundo CONAE, 2010, uma das premissas para a concretização das metas do Plano Nacional de Educação 2011-20 é garantir um padrão de qualidade a todas as instituições de ensino que envolva tanto aprendizagens quanto atitudes e saberes para desenvolvimento dos cidadãos, bem como a oferta de insumos próprios para cada nível de ensino.

Quanto aos insumos vale lembrar que o dever do Estado com a educação pública será efetivo com a garantia de padrões mínimos de qualidade, definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem (Lei 9394/96, artigo 4º, inciso IX), preceito ratificado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que iniciou,

em 2005, um trabalho referente ao Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e em 2008 firmou parceria com o Conselho Nacional de Educação para considerar o CAQi enquanto estratégia de política pública para educação no Brasil. Os padrões mínimos devem levar em conta, dentre outros, parâmetros como a qualificação dos professores e remuneração compatível a de outros profissionais com mesmo nível de formação; existência de pessoal de apoio técnico e administrativo que assegure bom funcionamento da escola; condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos usuários, relação adequada entre número de alunos por turma e por professor. Ainda cabe destacar que dentro do mesmo estudo constante no Parecer CNE/CEB n. 08/2010, o percentual do PIB *per capita* estimado pelo CAQi por aluno do ensino fundamental, anos iniciais, seria de 14,4%. Se aplicado à Caxias o custo aluno/2010 estaria bem acima do percentual do PIB *per capita* nacional.

Em nosso país, os primeiros sinais de priorização da educação básica tornaram-se visíveis na Constituição Federal de 1988, conforme analisado por Cury, 2002. O regramento estabeleceu: destinação da contribuição social do salário-educação ao ensino fundamental público; a fixação da meta de universalização do ensino fundamental e paulatina extensão de obrigatoriedade do ensino médio; a criação de um fundo de âmbito nacional, estadual e distrital com objetivo de garantir as atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do seu magistério; a vinculação de receitas de impostos e transferência em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino; a previsão de sanções aos governantes que descumprirem os limites mínimos de aplicação de recursos financeiros na educação básica; dentre outros.

Para assegurar os objetivos das reformas educativas direcionadas para Educação Básica, diversas políticas públicas foram implementadas em todas as esferas de governo, com destaque para a instituição do FUNDEF, substituído pelo FUNDEB; a instituição de um sistema de avaliação nacional do desempenho escolar e de sistemas estaduais de avaliação; os programas de habilitação e capacitação de professores; a implementação de programas para tecnologias de informação e comunicação, especialmente o PROINFO, e mais recentemente a Lei Nacional do Piso para o Magistério.

Neste cenário, um esforço de mudança que, gradativamente, busque aumentar a eficácia dos sistemas educacionais, certamente requer investimentos em diferentes áreas: melhorias na infraestrutura das redes de ensino; novas tecnologias

educacionais; aprimoramento dos processos de formação (inicial e continuada) de professores; monitoramento dos resultados do sistema; melhoria nos níveis de aprendizagem e permanência na escola; cumprimento dos princípios de equidade na distribuição de recursos; garantia dos padrões básicos de funcionamento das escolas entendidos como aqueles que envolvem desde as instalações escolares até aqueles que compreendem questões curriculares; materiais de ensino-aprendizagem e aprimoramento dos recursos humanos. A melhoria da qualidade na educação, portanto, deverá ter como pressuposto básico, a garantia de um ambiente propício ao sucesso e permanência do aluno na escola, discussão presente nos documento da CONAE e no Parecer CNE/CEB n. 08/10, bem como nas proposições do PNE 2011-2020.

O planejamento de políticas públicas educacionais estará sujeito a constantes revisões e ajustes (como toda política pública), consequência das limitações da previsão de cenários, comportamentos, avanços e retrocessos, fruto de processos que se dão por aproximações sucessivas dos propósitos e metas traçadas e que sofrem influência de diversos atores, de constrangimentos e coalizões.

Um tema central nas discussões é o modo de financiamento da educação com mudanças em sua estrutura podendo revelar impactos em médio e longo prazo como revela a proposição do Plano Nacional de Educação/2011, em estudo na Câmara dos Deputados. Um dos avanços em relação ao Plano anterior refere-se ao fato de que agora há proposta de um eixo específico que trata de financiamento que, no anterior, estava inserido no eixo da gestão.

Conforme Mariza Abreu, blog educadores,

O PNE tem mais metas quantitativas, ou seja, relativas ao acesso, à expansão das taxas de atendimento escolar, do que metas qualitativas, relacionadas à qualidade da educação no Brasil. Mais metas de caráter corporativo, ou seja, relacionadas à valorização do magistério, sem articulação com qualidade do ensino, do que metas relacionadas à qualificação da gestão educacional. (2010).

A Constituição de 1988 estabeleceu que estados e municípios destinariam à manutenção e desenvolvimento do ensino um percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos; para a União, essa proporção é de 18%. O Brasil investe, anualmente, cerca de 5% do PIB, a proposta do governo para o PNE 2011-2020 é

de 7% e há emendas propondo 10%. Em 2010 o custo-aluno no Brasil foi de US\$ 1.121, nos países da OCDE foi de US\$ 6.962 e nos Estados Unidos US\$ 9.590. Caxias do Sul, além de ter investido mais de 25% em MDE, no ano de 2010, o custo- aluno representou um valor estimado de US\$ 2.758 ou, aproximadamente, 40% do valor aplicado nos países da OCDE, porém investiu mais que o dobro do valor nacional.

No capítulo anterior com os detalhes apresentados sobre a forma de distribuição dos recursos por meio da Autonomia Financeira e a partir das realidades de cada uma das quatro escolas é possível inferir a injustiça e inequidade da distribuição dos recursos financeiros, considerando a diferença de valores aluno-ano entre as faixas e dentro de cada uma das faixas, mesmo em um município com investimento na área educacional superior ao nacional e enquanto a 5ª cidade da Região Sul com maior investimento em educação.

Ao receber os recursos, a escola restringe-se a elaborar um plano de aplicação de recursos distribuídos por um único critério e obedecendo aos preceitos comuns e a norma legal de alocação dos recursos nas áreas administrativas, pedagógicas e de manutenção. É a orientação da SMEd para que, primeiramente, sejam atendidas as despesas básicas e fixas da escola e de manutenção predial para,após, serem destinados recursos para aquisição de equipamentos. Desta forma, os determinantes internos da instituição traduzidos no seu cotidiano pelas relações e indicadores revelados, não são considerados enquanto fatores determinantes para a consecução eficiente dos objetivos educacionais exarados na proposta pedagógica, nem a responsabilização pelos resultados (tanto da escola quanto da SMEd). É possível, também, estabelecer relações de como o financiamento pode contribuir para a elevação dos níveis de aprendizagem a partir do entrelaçamento com a realidade escolar e seus habitantes. BOBBIO, apud CURY, 2000, p. 10, assim se posiciona, ao comentar sobre a igualdade de oportunidades,

Mas não é supérfluo, ao contrário, chamar atenção para o fato de que precisamente a fim de colocar indivíduos desiguais por nascimento nas mesmas condições de partida, pode ser necessário favorecer os mais pobres e desfavorecer os mais ricos, isto é introduzir artificialmente, ou imperativamente, discriminações que de outro modo não existiriam... Desse modo, uma desigualdade torna-se instrumento de igualdade pelo simples motivo de que corrige uma

desigualdade anterior: a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades.

Em 2003, a Lei Nº 10.832 estabeleceu a atual divisão de recursos do Salário-Educação: a União fica, inicialmente, com 10% da arrecadação para financiar programas de transporte escolar e de educação de jovens e adultos; os 90% restantes são divididos em cota federal (um terço) e cota do estado e municípios (dois terços); a cota estado/municípios é dividida entre o Governo Estadual e os municípios de acordo com a proporcionalidade de matrículas no ensino fundamental. Ou seja, o MEC gerencia em torno de 40% dos recursos e os estados e municípios ficam com os demais 60%, observando o que foi arrecadado em cada Estado e, no interior desses, a distribuição proporcional às matrículas da rede estadual e de cada uma das redes municipais.

O caso apresentado situa-se na gestão municipal considerando âmbito da gestão com maior responsabilidade em atender as demandas mais próximas aos cidadãos, mas também, como foi visto na disciplina de Administração e Financiamento da Educação/PPGP, na leitura multimídia disponibilizada – Descentralização político-administrativa do estado brasileiro e o direito financeiro, é o município a esfera com menores recursos e com maiores responsabilidades, ficando muito dependente da União.

Quem olha, e observa a realidade para conhecê-la e interpretá-la, lhe atribui certas características a partir do que sabe e do que procura, incluindo nesse interpretar também componentes do seu mundo pessoal, da sua história, das suas implicações afetivas. (MELUCCI apud STECANELA, 2008, p. 21)¹⁰.

Qualidade e equidade educacional vêm ocupando espaços cada vez maiores na literatura, nos discursos e, com menor intensidade, na implementação de políticas públicas efetivas que diminuam a distância não só no desempenho e no fluxo escolar, mas na efetiva igualdade de oportunidades e de resultados a todos os alunos. Com maior frequência percebem-se políticas públicas gestadas isentas de análises minuciosas da realidade e necessidades das unidades escolares, seja de forma empírica ou não, tendo implementação linear e, na maioria das vezes, reforçando problemas e seus efeitos perversos.

¹⁰ MELUCCI, Alberto. Juventude, Tempo e Movimentos Sociais. Revista Brasileira de Educação. SP: ANPED, nº5. 1997, número especial.

Escola eficaz é aquela que viabiliza um desempenho além do esperado, considerando a origem social dos alunos, de acordo com MORTIMORE¹¹ (apud FRANCO, 2007). Considerando a igualdade de oportunidades, a equidade supõe um ponto de partida igual para todos, necessitando de ações e de políticas capazes de amortizar fatores sociais e culturais que possam impedir que cada pessoa desenvolva suas capacidades. Deste modo há que se pensar em políticas compensatórias, sobretudo para aqueles que se encontram em situação de negação de direitos básicos para que possam buscar melhores condições de vida, conforme afirma Freitas, (2007).

Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), tem revelado que vencido o desafio do acesso, o Brasil tem demonstrado fragilidades quanto à qualidade especialmente medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Além do problema da qualidade, precisamos enfrentar as questões relacionadas à equidade. Dados da OCDE, 2004, indicaram que no Brasil é grande a correlação entre o nível socioeconômico dos alunos e as condições escolares associadas à eficácia escolar. Realidade também percebida em Caxias do Sul, pois o município tem um elevado IDEB que, numa análise mais detalhada, revela muitas diferenças entre as unidades escolares, especialmente quanto ao desempenho e fluxo escolar, ligadas também às características da comunidade nas quais se inserem.

Sendo a educação um elemento importante para a melhoria da qualidade de vida, a escola então, também, é responsável pela seleção e socialização dos jovens e conseqüentemente pela estratificação social, considerando, também, a origem dos alunos. Nas escolas municipais D e P as características dos estudantes, especialmente ligadas às condições familiares e econômicas revelam estreita relação com os resultados e com a forma de alocação de recursos. Sendo a seletividade escolar fortemente influenciada por fatores que transversalizam as características sociais e econômicas dos sujeitos, de modo que as chances de sucesso são potencializadas para aqueles com maiores aspirações profissionais, com maior capacidade cognitiva, com famílias (monoparentais ou não), amigos, professores que os estimulam a se desenvolverem, aqueles com recursos

¹¹ MORTIMORE, P. The nature and findings of school effectiveness research in primary sector. In: RIDDELL, S.; PECK, E. (Org.). *School effectiveness research: its message for school improvement*. Londres: HMSO, 1991.

disponíveis ao seu desenvolvimento e à sua aprendizagem. Estudiosos apontam que quanto maior a expectativa em relação ao aprendizado, maior o investimento em favor do sucesso dos jovens e crianças. Ainda vale mencionar WERNECK, 1991, p.66,

Educar é difícil, é trabalhoso, exige dedicação, sobretudo aos que mais necessitam. Transferir problemas é fugir da verdadeira educação, é uma espécie de médico que transfere o doente de hospital, lava suas mãos e não se sente comprometido com o caso quando da morte do paciente, porque aconteceu em outro hospital e em outras mãos.

Assim, as escolas com menores indicadores educacionais e com realidades mais complexas deveriam ter atenção maior para o atendimento às necessidades específicas, tanto quanto ao financiamento de propostas pedagógicas construídas para a elevação efetiva dos níveis de aprendizagem de todos os alunos como também, deveriam ser merecedoras de maiores investimentos nos aspectos de infraestrutura e equipamentos públicos disponíveis (especialmente ligados à saúde, Educação Infantil e áreas de lazer), capazes de amenizar os efeitos da origem social dos alunos em seu desempenho e progressão escolar, tomando-se a equidade enquanto aplicação adaptada da justiça de modo a não aprofundar ainda mais as diferenças entre as pessoas especialmente quando tais situações inferiorizam os indivíduos.

Sendo assim o desempenho cognitivo do aluno – uma das principais funções da escola – é influenciado por fatores intra e extraescolares. Os fatores intraescolares que têm sido pesquisados estão relacionados, principalmente, aos recursos escolares, ao clima acadêmico, à formação e ao salário docente e à ênfase pedagógica. Entre os fatores extraescolares, podemos citar a organização da sociedade e da família na qual o aluno está inserido.

Fatores internos à escola – gestão pedagógica e escolar, expectativa em relação aos alunos, tratamento conforme necessidades apresentadas, percursos individualizados, serão determinantes no sucesso ou fracasso de crianças e jovens (SOARES, 2007, p.135).

Não há pretensão, com isso, de determinar o rumo das políticas de repasse financeiro às escolas como determinante da qualidade educativa, pois, como consta no documento Qualidade da Educação: Conceitos e definições, INEP, s/d, p.24,

“definir padrões para garantia da qualidade da educação é uma tarefa complexa, porque envolve contextos, atores e situações diversificadas”.

Todavia, como consagra a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, a autonomia da escola é uma ferramenta essencial para a qualidade da educação, porém, nesta perspectiva, cabe à administração do sistema apoiar as escolas no desenvolvimento de sua proposta pedagógica, na avaliação de resultados e resguardar o direito dos alunos pela igualdade de oportunidades traduzida em indicadores de aprendizagem.

Para uma compreensão detalhada do caso apresentado foram entrelaçadas a teoria e a prática – a partir da pesquisa e teoria disponível sobre políticas de equidade, especialmente aquelas voltadas à verticalidade e à discriminação positiva para verificar como políticas gestadas e implementadas sob a égide da equidade, enquanto possibilidade de igualdade de oportunidades, respeitando as diferenças, podem abrandar os efeitos perversos das desigualdades especialmente aquelas ligadas ao nível socioeconômico dos alunos.

Para tanto foi necessário aprofundar aspectos relacionados à autonomia, ao financiamento, à gestão dentro do contexto educacional e a equidade: conceito, ações e políticas públicas equânimes.

Há necessidade de estabelecer relação entre os resultados da instituição, características da comunidade e o financiamento, de modo a concluir sobre o papel dos recursos financeiros no desempenho educacional – potencializando ou amortizando os diferentes fatores que transitam no universo escolar, especialmente aqueles ligados as características socioeconômicas do alunado.

2.1 Experiências de equidade

Segundo a Constituição Federal Brasileira e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, o Sistema Educacional Brasileiro se caracteriza por divisão de competências entre a União, Estados e Municípios, inclusive no que se refere ao financiamento educacional. Os recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) são os originados nos impostos e, nos municípios a aplicação em educação não pode ser inferior a 25%.

Em 1996 é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) objetivando a universalização

do ensino fundamental. Além disso, definiu com maior precisão as responsabilidades dos entes federados especialmente a partilha de responsabilidades entre estados e municípios. Outra característica importante refere-se à maior agilidade na captação e distribuição dos recursos por ser de natureza contábil. Os valores repassados aos estados e municípios seguem o critério de número de alunos matriculados verificado por meio do censo escolar do ano anterior ao repasse, considerando-se o valor aluno-ano definido nacionalmente.

Calculado o valor mínimo anual para todo Brasil, é feita a redistribuição dos valores correspondentes a cada Estado e, se necessária complementação da União. O FUNDEF permitiu maior investimento educacional ao definir, nacionalmente um valor por aluno, especialmente nos estados mais pobres ou com menor arrecadação de impostos.

Por ter sido distribuído por número de alunos, a criação do Fundo acelerou o processo de municipalização do ensino, especialmente elevando o número de matrículas na etapa financiada. Cabe ressalva que este era um dos grandes objetivos do Fundo, uma vez que, segundo alguns estudos, em seu terceiro ano tinha-se 97% de alunos de 7 a 14 anos matriculados e, na implantação eram apenas 92%. Daí a possibilidade de se afirmar a essência equitativa do FUNDEF sem o qual não haveria igualdade no acesso à escola por todas as crianças, especialmente para os habitantes dos estados mais pobres. A partir desta nova forma de financiamento as camadas mais pobres acessaram a educação. Portanto, a equidade, sob esta perspectiva, residia tão somente na possibilidade de acesso ao ensino fundamental. Como afirmam Oliveira e Teixeira (s/d, p.2):

Com a reestruturação da gestão dos recursos financeiros destinados à educação, pretendeu-se que o FUNDEF trouxesse resultados tais como universalização do ensino fundamental, equidade na distribuição de recursos entre os entes federados, redução das disparidades regionais, melhoria da qualidade na educação, valorização do magistério e participação da sociedade no processo de acompanhamento e aplicação dos recursos destinados à educação.

E continuam

Os maiores ganhos, entretanto, foram aferidos entre aqueles municípios das regiões mais pobres, representando, para os municípios do Nordeste, por exemplo, ganho de cerca de 85% em relação à contribuição realizada.

Em 2007, inicia-se a implantação gradual do FUNDEB, precedida de muitas discussões que essencialmente traziam à tona a insuficiência do financiamento educacional considerando a vinculação de 60% dos recursos somente ao ensino fundamental, a necessidade de se estabelecer um custo-aluno qualidade considerando a CF e a LDB e a inclusão das matrículas de Educação de Jovens e Adultos.

A cesta de impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a financiar o FUNDEB é composta por 20% de vários tributos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados – proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados, cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios (FNDE, 2010).

Mesmo com a expressividade de recursos federais para MDE, estes são insuficientes para atendimento às demandas e, há também o artifício usado para redução do repasse destes recursos, dentre eles taxas e impostos sobre os quais não incidem percentuais de recursos destinados ao MDE.

A Constituição de 1988 estabelece que estados e municípios devam destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino um percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos; para a União, essa proporção é de 18%. O Salário-Educação, uma contribuição social, é outra fonte estável de financiamento da educação, restrita sua aplicação ao ensino fundamental público.

Segundo o então Ministro da Educação Fernando Haddad,¹² em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, em 2010, FUNDEF e FUNDEB retratam o esforço pela equalização de oportunidades, componente fundamental da agenda da equidade em educação.

Mesmo com tantos avanços o Brasil ainda amarga a 87ª posição entre 128 países no índice de desenvolvimento da educação (UNESCO), e o que mais pesou

¹² Ministro da Educação entre julho de 2005 e janeiro de 2012.

para esta incômoda posição foi o item “taxa de sobrevivência” que analisa o ingresso dos alunos no 1º ano e sua chegada ao 5º ano no tempo certo. Logo o país está longe de garantir a aprendizagem para todos os alunos, distanciando-se do direito constitucional.

Alcançar a tão propalada qualidade não é fácil, depende de muito esforço, políticas públicas duradouras monitoradas e elevação nos investimentos, além de uma base equânime no planejamento da educação e diminuição das desigualdades.

Foi com este espírito que, em 2008, a rede estadual de educação do RS iniciou uma experiência para distribuição de recursos às escolas de forma mais equânime. Conforme Relatório de Gestão 2007-10, no final de 2008, a Secretaria da Educação iniciou uma pesquisa junto aos alunos da rede estadual de ensino, com o objetivo de identificar o perfil socioeconômico das escolas para a promoção de políticas de equidade, de forma a atender a cada escola segundo sua realidade e necessidades no processo de distribuição de recursos e no estabelecimento de metas de melhoria do desempenho dos alunos. Para isso, foram coletadas informações das famílias dos alunos, ou do próprio aluno, quando maior de 18 anos, sobre: escolaridade dos pais ou responsáveis; renda familiar; ocupação dos pais ou responsáveis. A partir desses dados, foi construído o Nível Socioeconômico (NSE) de cada escola. Com este indicador, associado ao tamanho da escola (número de alunos) e sua complexidade (níveis e modalidades de ensino oferecidos), as escolas foram classificadas em 35 tipos e quatro grupos: I – Baixo (Tipos 1 a 9) – 388 escolas; II – Médio-Baixo (Tipos 10 a 18) – 910 escolas; III – Médio-Alto (Tipos 19 a 27) – 950 escolas; IV – Alto (Tipos 28 a 35) – 376 escolas. Ainda não há um estudo sobre se houve impacto, ou não, no desempenho das escolas, considerando a implantação de novas políticas por ocasião da troca de governo.

Esta classificação é base para a implementação de políticas de equidade na rede estadual de ensino e foi instituída no Estado pelo Decreto Nº 46.580 (agosto de 2009). Uma primeira aplicação do critério se deu ainda em 2009, no cálculo do repasse da autonomia financeira às escolas. Para a promoção da equidade, as escolas classificadas no Grupo Alto receberam um valor acrescido em 7%. Nas escolas do grupo Médio-Alto, o valor da autonomia foi reajustado em 12%. Já nas escolas do grupo Médio-Baixo, houve um acréscimo de 18% e, nas do Grupo Baixo, de 25%.

Experiência de discriminação positiva, não tão recente – década de 90 – foi o Programa das 900 Escolas do Chile, promovido pelo Ministério de Educação. Após 17 anos de ditadura e de volta à democracia a primeira ação educacional com o firme propósito de melhorar a aprendizagem do ensino básico das áreas rurais ou áreas urbanas de extrema pobreza.

Não havia repasse de recursos financeiros às escolas, mas uma reorganização no financiamento educacional de modo que os 10% de estabelecimentos com maiores necessidades educacionais detectados pelos piores resultados no Sistema Nacional de Medição da Qualidade da Educação (SIMCE), aplicado a cada dois anos aos quartos anos, recebessem uma atenção maior do poder público para que as instituições conquistassem desempenho próximo da sua Província conferindo-lhes maior autonomia e melhores oportunidades aos alunos.

As ações objetivavam elevação nos níveis de aprendizagem nas áreas de leitura, matemática e escrita enquanto bases fundamentais para as demais aprendizagens e eram estendidas não só aos alunos, mas aos professores, à infraestrutura predial e aos materiais pedagógicos e, por fim proporcionava reforço especial para aqueles que apresentavam atraso de aprendizagem.

Tal política foi desenvolvida a partir de diagnóstico profundo e de estabelecimento de metas de qualidade – aprendizagem e equidade – discriminação positiva, tornando real a igualdade de oportunidades. Além dos resultados do SIMCE foram realizadas reuniões com os supervisores dos Departamentos Provinciais para que o diagnóstico fosse o mais próximo possível da realidade das escolas.

Atendia-se a 900 escolas por ano e, à medida que superavam suas dificuldades atingindo a média regional no SIMCE, davam lugar a outras de modo a atender o critério inicial – estar entre os 10% de estabelecimentos de maior risco em cada região. A partir de 1997 foram incluídos no P-900 um ano de pré-escola e o segundo ciclo (5^a a 8^a série).

No final de 2000 foi concluída a avaliação que possibilitou afirmar que o Programa havia contribuído para equidade do sistema uma vez que os alunos atendidos haviam elevado sua pontuação quando comparados com estudantes não participantes do Programa. Além disso, o Programa foi considerado bem sucedido pela clareza de objetivos e pela disponibilidade política de realizá-lo. Outra conclusão importante é que o critério de discriminação positiva deve transversalizar

a política e que a atenção diferenciada se manifeste em outras áreas como financiamento, o salário dos professores e a gestão escolar.

2.2 Igualdade em Caxias do Sul

Após análise do caso apresentado e de algumas experiências equitativas em andamento e refletindo à luz da legislação e teoria disponível é possível inferir que a forma de distribuição de recursos financeiros aos CPMs das escolas de Caxias do Sul não tem contribuído para a efetiva igualdade de oportunidades por não considerar as diferenças entre as comunidades escolares, bem como a diferença entre os resultados escolares.

Pode-se observar que as escolas com resultados mais preocupantes, distantes dos índices considerados aceitáveis, são as escolas com populações mais carentes, e nem por isso têm merecido um olhar diferenciado do poder público no sentido de conferir-lhes a verdadeira autonomia e a real igualdade de oportunidades aos alunos. Políticas compensatórias, a exemplo do Projeto Prato Limpo, sem dúvida fazem diferença para as crianças por ele beneficiadas, porém são medidas paliativas. Há que se propor e/ou aperfeiçoar as políticas que contribuam para melhoria substantiva na qualidade de vida dos cidadãos, e uma educação de qualidade está entre os fatores determinantes no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Caxias do Sul, segundo o IBE, em 2000, tinha um índice de Gini de 0,40 revelando uma desigualdade social considerável. As áreas com maior vulnerabilidade se encontram na periferia da cidade, onde também se encontram a maioria das escolas municipais. Logo, pode-se perceber que tais comunidades merecem uma atenção especial do poder público, destacando-se a educação que, pode conferir melhorias nas condições de vida das crianças e jovens, potencializando suas oportunidades de participação cidadã.

O município pelo seu crescente desenvolvimento tem condições de gestar políticas públicas mais equânimes, especialmente direcionadas àqueles em situação de maior vulnerabilidade social. Dados comprovam que cada ano de estudo pode elevar em até 15% o salário dos trabalhadores (FGV, 2008) e, segundo o IPEA, 2007, trabalhadores com mais de 11 anos de estudo se apropriaram de vagas antes destinadas a pessoas com menor escolaridade. Além disso, dados da RAIS/2007

revelaram que as vagas no mercado crescem para quem tem ensino médio e superior. E, como afirma Pedro Demo (1994, p. 13): “sem consciência crítica, conhecimento e participação não é viável o desenvolvimento humano porque a população sequer se descobre como oportunidade”.

Ainda, é possível inferir que o valor por aluno-ano como uma das tentativas de “consolidar a autonomia da escola” tem contribuído mais para desconcentração de algumas atividades da gestão central para as escolas, especialmente as ligadas à conservação predial (apesar de não se considerar o tamanho e tempo de construção do prédio) à aquisição de material de expediente, alguns equipamentos e materiais didáticos, impossibilitando discussões mais apropriadas à realidade escolar e quais recursos (didáticos e metodológicos) poderiam contribuir para abrandar a origem social dos alunos, facilitando a intervenção pedagógica e a concretização da proposta pedagógica de cada unidade, melhorando os índices de modo geral.

Ao ser incorporada em uma definição expandida dos direitos humanos, a educação passa a ser vista enquanto elemento estruturador da vida humana, logo, deve-se garantir a todas as crianças o acesso à escola e à educação de qualidade, independente de sua origem ou características individuais. Disto depreende-se a responsabilidade de todos os entes federados em desenvolverem políticas que promovam a igualdade de tratamento e oportunidades para o pleno exercício da cidadania e constituição efetiva da democracia, e como afirma Brooke, 2012, p.473:

Se a educação é fornecida para todos em quantidade e qualidade que permitam uma inserção produtiva na economia, a sociedade só tem a ganhar, por meio do crescimento da renda individual, da redução da pobreza e da eliminação gradual das desigualdades que tanto dificultam a integração social.

Sendo assim há que se propor políticas públicas que considerem o grau de complexidade das instituições educacionais revelado pelo nível socioeconômico da população atendida, pelo porte da escola, pelos indicadores educacionais, dentre outros. Desta forma acredita-se que se possa construir uma escola verdadeiramente democrática: igualmente acessível, diversa no tratamento e igualitária nos resultados.

Para as escolas analisadas, especialmente P e D, há que se pensar em uma forma de discriminação positiva para que possam elevar seus índices educacionais

a patamares mais compatíveis com os desafios a serem enfrentados pelas suas comunidades, num município tão próspero e com tantas possibilidades de melhoria na qualidade de vida de todos os seus cidadãos. Às demais não será imputada perda de recursos, mas uma nova forma de administrar os diferentes de forma diferente. Não se trata, portanto, de compor uma nova “cesta” para financiar a educação municipal, mas de elevar e realocar os recursos com base nos indicadores disponíveis aos gestores do sistema e em ações mais equânimes, promovendo a verdadeira igualdade de oportunidades por meio do alcance e manutenção de um padrão de qualidade de aprendizagem.

Políticas gestadas sob a égide da equidade e da discriminação positiva concorrem para o combate à segregação territorializada da educação ligada ao NSE. A população com menores condições econômicas acaba habitando locais mais distantes, perfil comum dos espaços fracionados em função de características específicas de seus habitantes. De certo modo os arranjos urbanos se dão em função das características de sua população e, neste contexto, inserem-se os serviços públicos como a educação.

A escola enquanto constituinte de tal territorialidade não pode reproduzir as diferenças e desigualdades presentes no cotidiano das relações e sim construir sua autonomia voltada para apropriação da realidade pelos sujeitos de modo a conhecê-la, compreendê-la e transformá-la. Para isso o primeiro grande passo é constituir sua identidade composta pela análise dos múltiplos fatores que transitam em seu contexto e o modo como influenciam o fazer pedagógico. Do entrelaçamento entre realidade, necessidades e possibilidades de melhoria das condições da escola há que se sobressair o direito à aprendizagem, o direito à educação de qualidade acessível a todos os estudantes.

Neste cenário destacam-se as discussões partilhadas por diversos setores da sociedade sobre a qualidade da educação, para além de questões econômicas, mas abrangendo aspectos formativos e de inserção social, além de trazerem à tona aspectos ligados ao gerenciamento financeiro eficaz, à formação de docentes e à gestão.

A gestão do sistema municipal de educação requer um enfoque que implique trabalhar decisões a respeito dos rumos do futuro e se fundamenta na finalidade da escola e nos limites e possibilidades da situação presente. Para isso, trabalha visualizando o presente e o futuro, identificando as forças, valores, surpresas e incertezas e a

ação de atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, corresponsabilidade e compromisso. (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 159).

Faz-se necessário mencionar o papel da gestão dos sistemas e das escolas no bom uso dos recursos disponíveis, de modo a potencializar seus efeitos em resultados satisfatórios para toda população. A gestão de sistemas de ensino e das escolas deve ter presente em suas ações os preceitos da qualidade de educação desejada expressos no Plano Municipal de Educação e nas propostas pedagógicas das unidades de ensino. Além disso, mecanismos de regulação social devem ser fortalecidos pela participação comunitária nos rumos e monitoramento das políticas públicas. Dentre eles pode-se destacar os Conselhos Escolares, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho do FUNDEB que podem contribuir, por meio da participação da sociedade, com um gerenciamento mais qualificado dos recursos disponíveis.

Ainda vale mencionar que os debates atuais sobre a qualidade da educação e gestão estão entrelaçadas por um outro mecanismo – a responsabilização. No âmbito escolar tal mecanismo concorre com a descentralização e a autonomia. No bojo de tal fenômeno encontra-se a responsabilidade pelas escolhas e resultados publicizados e avaliados de forma mais abrangente e detalhada, incluindo a pactuação de metas.

3 ENTRELAÇANDO A REALIDADE ESCOLAR

Analizando o caso e as relações verificadas e entrelaçadas ao longo da dissertação formula-se uma proposta de política pública municipal de financiamento que considere as diferenças entre as unidades escolares de modo a conferir-lhes maior autonomia e melhoria na qualidade medida pela elevação dos níveis de aprendizagem e indicadores educacionais. A agenda das políticas públicas e pesquisas educacionais têm-se ocupado da complexidade do processo educativo. O acesso à escola, praticamente universalizado no ensino fundamental, acaba por demandar novos desafios, especialmente ligados à aprendizagem e à permanência dos estudantes no sistema.

Considerando as evidências quanto à essência igualitária (e em certa medida injusta) na distribuição dos recursos aos CPMs municipais realizada unicamente por faixas de números de alunos e as necessidades contextualizadas das escolas pesquisadas, especialmente quanto aos níveis de aprendizagem revelados pelo desempenho (SAERS) e fluxo (distorção idade-série), reforçados pelo IDEB, passa-se a detalhar proposta de distribuição dos recursos financeiros que considere o NSE da comunidade, nº absoluto de alunos atendidos e o tamanho das turmas, os turnos de funcionamento, e a rotatividade no quadro de professores, por meio da constituição de um Indicador de Realidade Escolar (IRE) na tentativa de gerar ação estatal mais equânime, justificando a reorganização da forma de distribuição de recursos financeiros às escolas.

Para tal há que se implementar, de imediato 0,07% no valor distribuído de forma ajustar os valores a nova realidade, chegando-se a R\$ 2.740.000,00 (ano referência 2011) ou 1,3 % do orçamento da SMEd. Tal valor terá o objetivo de ajustar os valores entre as faixas ora aplicadas de forma que as escolas não recebam valor menor que a média de valor aluno-ano da faixa a qual pertence. Tal medida é tomada para que não haja consequências negativas às escolas menores evitando possíveis constrangimentos, dando a impressão que a intenção da política seria a de incentivar as escolas a se tornarem mais numerosas.

A proposta ora formulada precisa considerar: os territórios escolares com suas peculiaridades; a necessidade de apoio às escolas que apresentam maior número de necessidades, especialmente ligadas à aprendizagem e à permanência dos alunos; a pactuação de metas com a comunidade escolar, ratificando a

autonomia a descentralização e a responsabilização pelos resultados; a formação continuada dos diversos segmentos da comunidade escolar; o monitoramento, a avaliação e o controle social; a articulação entre as políticas públicas. Todo este movimento tem como objetivo a contribuição efetiva para melhoria dos níveis de aprendizagem de todos os alunos de forma mais equitativa e consequente participação cidadã.

Enquanto variáveis para constituição do IRE situam-se os fatores intraescolares como desempenho e fluxo escolar, condições de infraestrutura, rotatividade de professores, porte da escola e número de alunos por turma, bem como os fatores externos à escola especialmente o NSE da comunidade, considerados para construção de um indicador enquanto elemento para experiência de discriminação positiva numa tentativa de consagrar o direito a uma educação de melhor qualidade e da tão propalada equalização de oportunidades no sentido defendido por Bobbio,

Há necessidade de distribuições desiguais para colocar os menos favorecidos ao mesmo nível de partida; são necessários privilégios jurídicos e benefícios materiais para os economicamente não privilegiados. (1986, p. 604).

Ainda que o acesso à escola esteja quase universalizado no Brasil, o grande desafio imposto aos sistemas reside na qualidade expressa nos indicadores de desempenho e fluxo para os quais ainda temos um longo caminho pela frente, não só pelos baixos resultados como também pelas características dos alunos com mais necessidades, quase sempre ligadas ao nível socioeconômico. Sendo assim a educação fundamental ainda não está promovendo a formação necessária para a efetiva participação na sociedade. Caxias do Sul, apesar do alto IDEB e da aplicação orçamentária acima de 25% em educação, apresenta disparidades consideráveis nos resultados de suas unidades de ensino as quais não têm sido objeto de análise e proposição de políticas públicas que promovam a equidade no sistema, pois a aplicação universalizada de uma norma pode acarretar injustiças, sendo necessário identificar em que grau a generalidade causa a omissão (LIMA e RODRIGUEZ s.d., p. 5).

Os indicadores de distorção idade-série, de desempenho no SAERS e do IDEB deveriam ser melhor analisados, pois somente o acesso à escola não é suficiente. A criança deve frequentar a escola regularmente, aprender e se

desenvolver, seguindo o fluxo escolar com sucesso, independente de sua condição econômica ou do ambiente a que pertence. Como afirma Soares,

Sabe-se que o nível socioeconômico dos alunos está fortemente associado a seu desempenho. Um efeito importante da escola é a sua capacidade de, nas palavras de Bourdieu (2001), não apenas reproduzir as estruturas sociais, mas mediá-las, indo assim além da mera reprodução social. (s.d., s. p.).

Para monitorar a qualidade da educação em seu aspecto “cognitivo” o Brasil tem um dos mais completos e modernos sistemas de avaliação, e Caxias do Sul complementa os dados do Sistema Nacional participando da avaliação proposta pela Undime/RS, logo possui uma grande quantidade de informações (quatro séries dos nove anos do ensino fundamental) que poderiam balizar as decisões da SMEd, especialmente com relação ao financiamento, foco do presente PAE. Isto ocorre uma vez que, pela análise dos resultados das escolas, percebe-se variações nos índices (IDEB, SAERS, distorção idade-série), quase sempre mais preocupantes em comunidades em situação de maior vulnerabilidade e com acesso restrito a serviços e equipamentos públicos, mostrando que a qualidade da educação não se distribui de forma equânime para todas as comunidades. Sendo assim o NSE das comunidades deve ser objeto de análise na proposição de políticas públicas, agregando-se aos resultados das escolas fatores que possam estar interferindo em sua função social.

Como afirma Soares:

O nível socioeconômico do aluno é, sabidamente, o fator de maior impacto nos resultados escolares dos alunos. Esse é um constrangimento real, extraescolar que pode ajudar ou dificultar o aprendizado do aluno e que afeta diretamente o funcionamento e a organização das escolas e das salas de aula. (s.d., p. 102).

Políticas públicas devem estar pautadas em dados da realidade e em bases sólidas. Caxias do Sul tem uma quantidade significativa de dados sobre a sua rede de escolas que lhe possibilitam a (re) formulação de seus projetos e programas de forma a atender as prerrogativas de um sistema equânime. Os múltiplos aspectos que transitam na realidade escolar não devem ser tratados isoladamente, mas enquanto uma rede complexa de fatores com influência direta nos atores envolvidos no fazer pedagógico. Sabe-se que a solução para o grande desafio da qualidade do

ensino não virá de apenas uma política, mas de um conjunto de ações que retratam a concepção articulada do ideal de homem e sociedade que viabilizem um mundo mais justo para todos e como afirma Chauí,

A função ou finalidade da justiça distributiva sendo a de igualar os desiguais, dando-lhes desigualmente os bens, implica afirmar que numa cidade onde a diferença entre ricos e pobres é muito grande vigora a injustiça, pois não dá a todos o que lhes é devido como seres humanos. (2001, p. 382).

Afinal a educação tem um papel decisivo na transmissão da herança cultural, no reconhecimento, compreensão e formulação de propostas de mudanças substantivas nas relações entre homens e mulheres enquanto sujeitos de sua própria história. Neste sentido abarca-se a educação não enquanto mera reprodutora das condições sociais, passando-se a considerar diferentes fatores que efetivamente operam a reprodução social perseguindo-se o conceito de equidade Aristotélico ligado ao conceito de justiça, cabendo ao Estado a garantia da satisfação das necessidades fundamentais das pessoas em função das mazelas produzidas na relação mercadológica (LIMA, s.d., p. 10).

Quando analisadas as realidades exploradas temos quantidade significativa de fatores a serem considerados para consolidação de políticas de discriminação positiva, em favor da elevação dos níveis de aprendizagem dos alunos. Não se pretende estereotipar a diferença, mas reconhecer a diversidade na função efetiva da escola enquanto garantidora do direito da igualdade (justiça social) de acesso ao conhecimento, ou seja, precisamos ultrapassar a visão genérica de indivíduo (sem cor, sem NSE, sem sexo) sobre a qual se assenta a forma igualitária de tratamento e buscar um indivíduo histórico de forma a diminuir o peso das desigualdades impostas pelas relações ora estabelecidas, constituindo-se uma ação equitativa. Ainda como destaca Cury (s.d., p. 7), “mesmo que a igualdade de resultados não possa ser assegurada *a priori*, seria odioso e discriminatório conferir ao conhecimento uma destinação social prévia”, trata-se sim de dar mais a quem mais necessita com eficiência e transparência.

Ante a situação apresentada quanto à gestão dos recursos financeiros disponibilizados para as unidades pesquisadas, e consideradas as especificidades de cada uma, há que se propor redimensionamento nos critérios para a alocação de recursos de modo a conferir identidade a cada escola, a partir do seu contexto. Para

tanto, será necessário, também, pactuar objetivos e metas a médio e longo prazo quanto à melhoria dos níveis de aprendizagem dos alunos, por meio da melhoria das condições disponibilizadas pela escola, prioritariamente naquelas com índices mais preocupantes - abaixo da média municipal.

Verificados possíveis entraves e soluções, tanto administrativas quanto pedagógicas, para o desenvolvimento do projeto escolar, há que se buscar junto à mantenedora formas de amenizar o entorno escolar na efetivação do projeto pedagógico da instituição. Sendo assim, é imperativo apontar elementos comuns, a todas as escolas, constituintes das várias dimensões da qualidade, ao mesmo tempo em que se deve ter clareza dos contextos produtivos diferenciados.

Dentro de um cenário de busca pela qualidade da educação, extensiva a todos os estudantes da rede municipal, torna-se imperativo eleger elementos que favoreçam uma avaliação imparcial dos avanços e entraves no alcance dos objetivos propostos e pactuados, permitindo a comparabilidade dos resultados de cada instituição, com ela mesma e com o conjunto das escolas, ao longo do tempo; a confiabilidade por meio do uso de dados e informações com estudos comprobatórios de sua influência nos resultados escolares, e fatores com menor índice de distorção, promovendo assim a transparência da política pública.

Por fim, para evitar constrangimentos em função da implementação da política, deve-se reunir os principais atores envolvidos para apresentação e ajustes necessários no desenho proposto, representantes de vários segmentos, a saber: Conselho Municipal de Educação, Associação dos Círculos de Pais e Mestres das escolas municipais, Comissão de Diretores das Escolas Municipais, Sindicato dos Servidores/Conselho do Magistério, Câmara de Vereadores/Comissão de Educação.

3.1 Detalhamento do IRE

Pensa-se em proposta que vislumbre a possibilidade de relacionar o nível de complexidade da escola considerando: porte – número absoluto de alunos e nº de alunos por turma; características da comunidade – NSE; rotatividade no quadro de professores; indicadores educacionais (desempenho no SAERS, IDEB e distorção idade-série), e condições de infraestrutura avaliadas pelo LSE, na perspectiva de uma equidade vertical, promovendo uma discriminação positiva que possa amenizar a distribuição desigual de oportunidades e de resultados escolares. Ou seja,

agregam-se indexadores na perspectiva de maior autonomia e identidade escolar, além de levar a gestão a um planejamento e implementação dos recursos em favor de uma proposta pedagógica construída pela comunidade, conferindo-lhe contextualização por meio do atendimento às necessidades e diversidades das comunidades escolares, ao mesmo tempo que a pactuação de metas pela comunidade escolar leva a uma maior responsabilização pela função social da escola.

A proposta do presente PAE necessita de incremento financeiro passando-se de 1,23% a 2,5% do orçamento da SMEd, redirecionado das despesas de capital/ obras. Deve-se ter clareza que a integralização do percentual de até 2,5% do orçamento municipal ou 5% do valor aluno FUNDEB a ser usado para repasse para autonomia financeira, ocorrerá após a conclusão das obras nas escolas com mais necessidades apontadas pelo LSE e que excedam os valores previstos para dispensa de licitação, as quais não poderão ser executadas pela escola e sim pela mantenedora, sendo que o repasse integral de 2,5% do orçamento deverá ocorrer em 5 anos a contar da data de finalização do levantamento da situação das escolas (prevista para final de 2012). Concomitante a isso, será elevado para 1,5% no primeiro ano, 1,7% no segundo ano, 2% no terceiro, 2,3% no quarto, chegando-se a 2,5% no final do quinquênio o percentual do orçamento da Secretaria para Autonomia Financeira das escolas, ou 5% do custo aluno FUNDEB, prevalecendo sempre o maior valor (custo aluno-autonomia ou custo aluno FUNDEB).

Para fins de repasse, enquanto não concluído o IRE, serão repassados valores a partir dos indicadores levantados isoladamente, sendo atendidas as escolas com mais necessidades (conforme tabelas 4, p.70 e 5, p.71).

Para cada item deverá ser atribuído um valor, e deste modo construir-se-iam categorias usadas para repasse dos valores. Todas as escolas teriam um valor mínimo fixo, não inferior a média de custo aluno ao percebido hoje na faixa a que pertence, e a partir deste receberiam um percentual complementar pela complexidade podendo chegar a 40%. Quando concluído o IRE e antes de aplicação de *software* para o cálculo do indicador, pode-se calculá-lo usando o modelo sugerido na tabela 6, p.72.

Também é imprescindível durante a implementação inicial do IRE e atendimento às escolas prioritárias (baixos indicadores de fluxo e desempenho), período de aproximadamente 24 meses, o monitoramento da política encarando-se

como projeto piloto avaliado e ajustado a partir do seu detalhamento. Para tal sugere-se roteiro proposto por CONDÉ, 2011, s/p:

Tabela 3 – Política Pública – Fases e questões

Fase	Perguntas
O problema	Qual? Como se apresenta?
As informações sobre o problema	Quais elementos centrais? Qual seu alcance? Quais variáveis preciso observar? Quais alternativas a considerar para solução?
O desenho	Qual (is) alternativa (s) utilizada (s) Quais objetivos? Qual finalidade? Para quem? Com qual financiamento? Com que alcance?
O ensaio - o <i>ex ante</i>	Como se manifestaram as alternativas?
A implementação	Iniciar
O monitoramento	Acompanhar
A avaliação – <i>ex post</i>	O que aconteceu? Como? Quais os resultados no tempo, no custo, na vida das pessoas? Enfim na implementação em geral

Fonte: Elaboração do autor.

3.1.1 Infraestrutura

Como um dos elementos que constituirão o IRE, sabe-se que a infraestrutura escolar tem consequência para o fazer pedagógico e influência sobre o desempenho dos estudantes, uma vez que uma escola não são apenas paredes, mas o *habitat* das relações sociais, da aprendizagem, da busca do conhecimento, da sintonia entre corpo e mente. Deste modo, aspecto ainda a ser melhor pesquisado é o detalhamento da situação de infraestrutura e insumos escolares considerados indispensáveis para o bom funcionamento da escola para que se possa, efetivamente, melhorar as condições de infraestrutura e qualificação de espaços. Há uma “docência do espaço”. Conforme documento do FundoEscola, 2006, os alunos aprendem lições a partir do espaço escolar, sobre a relação entre o corpo e a mente, sobre o movimento e o pensamento, sobre o silêncio e o barulho do trabalho, sobre ele que constroem conhecimento.

Para tanto será necessário, em primeiro momento, concluir o levantamento completo e minucioso da situação escolar, já em andamento pela SMEd, por meio da tecnologia de gestão desenvolvida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o LSE – Levantamento da Situação Escolar, a fim de detectar as

necessidades de reformas, ampliações, aquisição de equipamentos e mobiliário, garantindo os padrões mínimos de funcionamento das escolas estabelecidos pelo MEC,¹³ especialmente quanto a: espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; instalações sanitárias e para a higiene pessoal; instalações para preparo e/ou serviço de alimentação escolar; ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades físicas, expressão livre e brinquedos; mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos em quantidade suficiente e adaptados à faixa etária atendida; adequação às características dos alunos com deficiência.¹⁴ Ainda deve-se complementar a informação quanto ao tempo de construção e ampliações realizadas ao longo do tempo. Sabe-se que com o tempo as construções vão requerendo maior manutenção, assim como as muitas ampliações. Destas últimas, uma consequência são as infiltrações (como relatado pela diretora da escola B e A), e a perda de espaços para prática de recreação e Educação Física, como na escola B. Além disso, o prédio principal das escolas A e B foi construído na década de 80 num modelo padronizado, pré moldado e com material diferenciado que não oferece boas condições de trabalho pois não é adaptado ao frio e calor intensos da região.

Quanto mais antigo o prédio original,¹⁵ deve-se propor um percentual de acréscimo na autonomia financeira, sugerindo-se 6% para os prédios construídos antes da década de 90; 4% para os prédios construídos durante a década de 90 e 2% para os prédios construídos a partir de 1999 de forma a considerar este fator complementar ao 1/3 do recurso recebido, usado na manutenção.

Após tal levantamento, a Secretaria deverá propor plano de atendimento às necessidades apresentadas de modo que a todas as escolas sejam garantidas boas condições de funcionamento. Deve-se planejar ação conjunta entre a SMEd e a Secretaria de Planejamento de modo a estabelecer as prioridades e as melhorias substanciais nos prédios escolares, considerando inclusive, a implantação de recursos tecnológicos, no menor tempo possível, priorizando-se as escolas com

¹³ Os Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola (PMFE) expressam a presença de um conjunto de insumos e condições necessárias para a realização das atividades escolares – instalações físicas, equipamentos, recursos pedagógicos, recursos humanos e gerenciamento.

¹⁴ Adaptação do PMFE/MEC.

¹⁵ No município, durante a déc. de 80 foram construídos vários prédios pré-moldados. Na década de 90 começaram construções de alvenaria, durante os anos 2000 começaram a ser construídos prédios de alvenaria com planejamento dos espaços voltados para ação pedagógica e, mais recentemente, 2005, os projetos arquitetônicos já estão mais condizentes à ação pedagógica e atendimento as necessidades da faixa etária atendida.

maior necessidade de adequação às condições de funcionamento e desenvolvimento de trabalho qualificado, especialmente aquelas situadas em comunidades com maior índice de vulnerabilidade ou menor NSE. À medida que o LSE for sendo concluído, a mantenedora deverá apresentar planejamento de quais itens deverão ser atendidos por ela e quais deverão ser feitos pela escola considerando a Lei 8.666/1993 e suas imposições quanto aos valores para processo licitatório. O planejamento para adequação dos espaços físicos deverá ser compartilhado entre a SMEd, Secretaria do Planejamento e comunidade escolar (especialmente equipe gestora, CPM e Conselho Escolar), constando do PAR da instituição.

Conforme o volume de necessidades detectadas pelo LSE o governo municipal poderá buscar financiamento junto ao FNDE, por meio do Plano de Ações Articuladas, considerando inclusive a necessidade de abertura de vagas na Educação Infantil e a universalização do atendimento da faixa etária dos 4 aos 17 anos até 2016.

3.1.2 NSE da comunidade escolar

Outro levantamento prioritário refere-se à escolaridade dos pais ou responsáveis pelos alunos, à renda e à ocupação, de modo a identificar o NSE da comunidade atendida pela escola. Tal levantamento pode ser realizado por meio de entrevista por ocasião da matrícula escolar quando seria preenchido questionário junto aos pais ou responsáveis pelo aluno para o levantamento das informações já colocadas acima. Para correta coleta de dados deve-se organizar formação para os secretários de escola, com aproximadamente 15h. A formação teria a função de esclarecer os objetivos da coleta, alinhar informações, ensinar como classificar a ocupação dos responsáveis pela classificação brasileira, como registrar e catalogar as informações obtidas, a forma de armazenar os dados *on line*, bem como transmiti-los à SMEd que terá a incumbência da consolidação, processamento e análise das informações da rede.

Objetivando a agilidade na organização das informações coletadas, o questionário estará *on line*, e por meio de um programa computacional as informações armazenadas em banco específico vão se agregando de modo que ao final da coleta se consolide o banco com respostas. Para estudo conclusivo deverá ser utilizada metodologia própria (TRI – Teoria de Resposta ao Item) a exemplo da

experiência da SE/RS e contratada consultoria para planejamento e consolidação do indicador de NSE. O valor investido deverá estar previsto no planejamento anual em despesas correntes.

3.1.3 Indicadores Educacionais

Histórico do fluxo e do desempenho dos últimos 10 anos, de cada unidade, servirá de base para projeções para uma década, bem como referencial para pactuação de metas por ocasião do planejamento com a unidade de ensino (equipe diretiva, Conselho Escolar, Círculo de Pais e Mestres), a curto prazo (anual), a médio (3 anos) e a longo prazo (6 anos), objetivando chegar à média municipal no menor tempo possível, para aquelas que ainda se encontram com índices menores do que os verificados pelo conjunto das escolas e, para as demais, conforme projeções e ajustes considerando a realidade e a proposta pedagógica da instituição. Quanto aos indicadores de fluxo será considerada a distorção idade-série da instituição – abaixo, na média ou acima da média do município, como forma de regularizar o fluxo escolar, elevando-se os indicadores de aprovação e diminuição de abandono. Quanto ao desempenho será analisado o resultado da instituição no SAERS, 3º e 6º ano, em Língua Portuguesa e Matemática, considerando a média do conjunto das escolas e aquelas que se encontram abaixo, na média ou acima. Ressalva deve ser feita quanto à realização do SAERS proposto pela UNDIME/RS, tendo a necessidade de garantir sua aplicação, bianualmente, por meio de decreto municipal e não somente por adesão como ocorre atualmente. Outra análise prioritária será a distribuição dos alunos nos padrões desempenho usados pelo Sistema: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Tal análise deverá constar na justificativa e metas das escolas e mantenedora por ocasião da formulação do Plano para acompanhamento da política.

Quanto ao IDEB, a análise também deverá ser parametrizada pelos resultados municipais, também analisando as escolas que estão acima do índice projetado pelo INEP, no projetado ou abaixo do índice projetado para unidade.

3.1.4 Porte da escola

Como as escolas são organizadas em faixas de números de alunos para receber verba da Autonomia Financeira, propõe-se a adequação do critério e para fins de verba, deve-se utilizar os parâmetros praticados por ocasião do FUNDEB – número de alunos matriculados na instituição, verificado pelo censo do ano anterior, e atualizado pelo levantamento já realizado pela SMEd em janeiro e em agosto de cada ano. Propõe-se ainda a adequação dos valores dentro das faixas e entre elas de modo que cada escola não receba valor menor que média praticada na faixa a que pertence.

Neste momento, será imprescindível, também, a avaliação do número de alunos por turma, sendo a referência para considerar o tamanho adequado aquela exarada no Parecer CNE/CEB nº 08/10 – 25 alunos para os anos iniciais e 30 para os anos finais do ensino fundamental. Quanto mais numerosa a turma maior complexidade para atendimento e desempenho das funções pedagógicas.¹⁶ O número de alunos por turma pode impactar em até 44% no aprendizado, mostrou um estudo recente (2010) desenvolvido em parceria entre o Instituto Ayrton Senna e o Todos pela Educação, especialmente quando há redução no tamanho de grupos grandes de alunos, permitindo atenção mais concentrada do professor. Deste modo esta é uma atenção a ser dada por ocasião da organização dos espaços escolares.

Neste sentido, quanto ao tamanho das turmas, será considerado para efeitos de percentual de repasse para esta situação as que excedam o número de alunos considerado pelo CAQi, sendo repassado mais 5% do valor aluno-ano, por aluno excedente.

3.1.5 Rotatividade de professores

A Secretaria Municipal de Educação abre, anualmente, período destinado à solicitação de alteração de designação para os professores, no qual são utilizados os critérios de tempo de serviço e vaga existente na escola pretendida, para deferimento do pedido.¹⁷ Algumas escolas, especialmente aquelas com mais necessidades (a exemplo das escolas D e P) acabam por apresentar grande

¹⁶ Parecer aguardando homologação. O CME de Caxias do Sul recomenda até 28 alunos para 1º e 2º anos; 30 alunos para 4º e 5º anos e 35 alunos do 6º ao 9º ano.

¹⁷ Todos os profissionais da educação efetivos podem solicitar a alteração da sua designação para qualquer outra escola da rede, a qual será deferida segundo critérios estabelecidos: tempo de serviço municipal e existência da vaga. O período acontece no último trimestre do ano para exercício no ano seguinte.

rotatividade no quadro de pessoal. Com isso não é possível fortalecer vínculos, constituir uma identidade da instituição e concretizar uma proposta pedagógica consistente. Nas escolas onde este fenômeno é evidenciado têm que reiniciar a trajetória pedagógica com os professores recém-chegados de modo a inseri-los no contexto. Esta tarefa depende de recursos para formação em serviço. Deste modo escolas em que há 30%, ou mais, de troca de professores, deverão merecer atenção diferenciada por ocasião da alocação de recursos.

Após o levantamento completo dos dados e construção do indicador de realidade/complexidade escolar (IRE), considerando a realidade apresentada, a escola receberá um percentual complementar no valor da Autonomia Financeira de modo a garantir o tratamento diferenciado entre as unidades, a partir dos contextos evidenciados. Deste modo todas as escolas receberiam valor por aluno, correspondente à média do custo aluno-ano da faixa a que pertence (média de R\$ 73,00) complementado por um percentual considerando sua situação identificada pelo IRE, podendo chegar a 40% de acréscimo.

3.2 Período de transição

Durante um período de transição, até que não seja iniciado a constituição formal do IRE (estima-se de doze a 18 meses), escolas com piores resultados receberão percentual complementar na autonomia financeira a ser usado, especificamente, para atendimento às necessidades de aprendizagem e formação de professores. Será necessário organizar um planejamento em médio (3 anos) e longo prazo (6 anos) para elevação do níveis dos aprendizagem, avaliados nos resultados de fluxo e desempenho, considerando metas pactuadas pela gestão. Tal ação demandará, em primeiro plano, que o setor responsável pela coleta e análise de indicadores educacionais¹⁸ realize o levantamento dos dados e projeções consolidando um diagnóstico mais detalhado dos resultados das unidades e, com isso, a assessoria pedagógica terá as condições e os elementos para acompanhamento das propostas, ações e resultados. Os dados focados na análise e projeções são o IDEB, desempenho no SAERS, indicadores de distorção idade-série.

¹⁸ O Setor de estatística já existe na SMEd.

Neste momento serão priorizadas as escolas com médias e índices abaixo das médias e indicadores municipais, sendo que o valor repassado será proporcional ao desafio da gestão: 1) elevação de 20% no percentual de recursos financeiros para as escolas com médias inferiores tanto no SAERS, quanto fluxo escolar – alta distorção idade-série; 2) 10% de aumento no repasse para escolas com médias inferiores ou no SAERS ou no fluxo escolar (alta distorção idade-série). À medida que as escolas consolidam sua proposta pedagógica voltada à aprendizagem e elevam seus indicadores, vão dando lugar a outras em situação também preocupante no que diz respeito aos indicadores de fluxo e desempenho, ou seja, o grupo de escolas com menores indicadores de fluxo e desempenho terão acompanhamento sistemático da SMEd, por meio de sua assessoria e, para o caso de indicadores abaixo da média municipal, há necessidade de consolidação de planejamento específico por parte da mantenedora e também da escola.

Os valores seriam repassados conforme tabela abaixo.

Tabela 4 – Repasse de recursos da Autonomia Financeira, antes da constituição do IRE

Acréscimo no valor da Autonomia Financeira	Situação verificada
1) 20%	Escolas com médias inferiores à municipal no SAERS e no percentual maior de distorção idade-série
2) 10%	Escolas com médias inferiores à municipal OU no SAERS e OU no percentual maior de distorção idade-série
3) 10%	Escolas com IDEB abaixo do projetado
Total mínimo	10%(só 2 ou 3)
Total intermediário	20% (só 1 ou 2+3)
Total máximo	30% (1+3)

Obs.: 1- médias no SAERS independem de ano (3 ou 6º) ou disciplina (LP ou Matemática), ou sua globalidade;
 2- somente serão atendidas as escolas com indicadores mais preocupantes, médias inferiores no SAERS, alta distorção idade-série e/ou IDEB abaixo do projetado

Fonte: Organização da autora.

Para todas as escolas, ainda será repassado acréscimo de:

- 6% - prédios construídos antes da década de 90;
- 4% - prédios construídos durante a década de 90 ;
- 2% - prédios construídos após 1999.

Num segundo momento, durante a constituição do IRE (estima-se 24 meses), deverão ser agregados ainda a quantidade de turnos (manhã, tarde, noite) de funcionamento da unidade e a rotatividade no quadro de professores.

Tabela 5 – Repasse de recursos da Autonomia Financeira, durante a constituição do IRE

Indicador			detalhamento		Valor atribuído
Turno atendido			1 turno		1
			2 turnos		2
			3 turnos		3
Rotatividade professores			Menor que 30%		Zero
			30% ou mais		1
IDEB			Acima do projetado		1
			projetado		2
			Abaixo do projetado		3
Total 1					Min= 2 Máx= 7
Desempenho ano - LP	SAERS	3	Acima da média		1
			Na média		2
			Abaixo da média		3
Desempenho ano LP	SAERS	6	Acima da média		1
			Na média		2
			Abaixo da média		3
Desempenho ano Matemática	SAERS	3	Acima da média		1
			Na média		2
			Abaixo da média		3
Desempenho ano Matemática	SAERS	6	Acima da média		1
			Na média		2
			Abaixo da média		3
Total 2 (soma de anos e disciplinas/2)					Min=2 Máx = 6
Quanto ao desempenho, somam-se os valores atribuídos para cada ano e disciplina e divide-se por 2, sendo que o resultado fracionado será elevado para o número inteiro subsequente (2, 5 = 3)					
Valores atribuídos (total 1 + total 2) . 2%			Min= 8%		Máx= 26%
Obs.: O nº de escolas atendidas aumenta, por isso os percentuais teriam ajustes					

Fonte: Organização da autora.

Para todas as escolas, ainda será repassado acréscimo de:

- 6% - prédios construídos antes da década de 90;

- 4% - prédios construídos durante a década de 90 ;
- 2% - prédios construídos após 1999.
- 5% - em caso de distorção idade-série acima da média municipal, excetuando-se modalidade de EJA (Educação de Jovens e Adultos)

Quando constituído o IRE (estima-se até cinco anos)¹⁹ serão considerados todos os indicadores relacionados: NSE, número de alunos, turnos atendidos e excedentes por turma, rotatividade no quadro de professores, tempo de construção do prédio original, indicadores de desempenho, IDEB, distorção idade-série . Também se concretizaria a integralização de até 2,5% para destinação de recursos municipais aos CPMs e, aumento de até 40% no repasse para as unidades com maior IRE.

Para todas as escolas, ainda haverá o acréscimo de 6% para prédios construídos antes da década de 90; 4% para prédios construídos durante a década de 90; 2% para prédios construídos após 1999; e 5% em caso de distorção idade-série acima da média municipal.

Tabela 6 – Planilha de repasse após constituição do IRE, sem a utilização da TRI/SPSS

Indicador	detalhamento	Valor atribuído
Turno atendido	1 turno	1
	2 turnos	2
	3 turnos	3
Rotatividade professores	Menor que 30%	Zero
	30% ou mais	1
IDEB	Acima do projetado	1
	projetado	2
	Abaixo do projetado	3
Total 1		Min= 2 Máx= 7
Desempenho SAERS 3 ano - LP	Acima da média	1
	Na média	2
	Abaixo da média	3
Desempenho SAERS 6 ano LP	Acima da média	1
	Na média	2
	Abaixo da média	3
Desempenho SAERS 3 ano Matemática	Acima da média	1
	Na média	2
	Abaixo da média	3
Desempenho SAERS 6 ano Matemática	Acima da média	1

¹⁹ Considerando LSE e planejamento entre SMEd e Secretaria do Planejamento

	Na média	2
	Abaixo da média	3
Quanto ao desempenho- somam-se os valores atribuídos para cada ano e disciplina e divide-se por 2, sendo que o resultado fracionado será elevado para o número inteiro subsequente (2, 5 = 3)		
Total 2 (soma de anos e disciplinas/2)		Min=2 Máx = 6
NSE*	Alto	1
	Médio-alto	2
	Médio	3
	Médio-baixo	4
	baixo	5
Total 3 (1+2+NSE)		Min = 5 Máx= 18
Valores atribuídos . 2%	Min= 10%	Máx= 36%
*para efeitos ilustrativos usou-se a classificação utilizada pela SE/RS		
Fonte: organização da autora.		

Por ocasião da readequação do repasse de recursos financeiros (desde o primeiro ano) a Secretaria da Educação deverá ter clareza da realidade das escolas pelo detalhamento de seus indicadores (e do IRE) para organizar planejamento de formação continuada para os gestores, focando a gestão partilhada de resultados, as necessidades das instituições em termos administrativos, pedagógicos e financeiros de forma relacionada e não isolada, ações focadas nas necessidades das escolas/anos com índices mais preocupantes, além da atenção ao ciclo de alfabetização e aos dois últimos anos do ensino fundamental potencializando as chances de continuidade e sucesso dos jovens no ensino médio.

A escola deverá constituir seu Plano de Aplicação de Recursos de forma participativa e contextualizada. A análise de seus indicadores, o diagnóstico contextualizado da instituição e os princípios e metas da Proposta Pedagógica deverão ser os balizadores das metas e proposições constantes no Plano, bem como a justificativa para destinação das verbas. O PAR deverá ser organizado a partir do seguinte roteiro

Tabela 7 – Roteiro para constituição do PAR

Dados de identificação

Justificativa: diagnóstico qualitativo, proposições e metas da PP, informações relativas ao IRE

Objetivos – geral e específicos

Projeção dos indicadores educacionais (fornecida pela SMEd)

Metas para o período – anual, 3 anos e 6 anos

Ações - o quê, como, quando, quanto, responsabilidades

Avaliação

Anexo – ata de reunião da comunidade para aprovação do PAR

Fonte: organização da autora.

A partir do 2º ano devem ser agregadas, ao diagnóstico do PAR, informações referentes aos indicadores e metas do ano anterior de forma a constituir como registro temporal das aproximações e distanciamentos, dos ajustes e proposições da comunidade escolar.

3.3 Avaliação e monitoramento

A partir da nova proposição para alocação de recursos há que se considerar o ciclo completo da política – desde análise do problema, a implementação à avaliação – verificando os avanços promovidos nas escolas, especialmente aquelas com mais necessidades ou de maior complexidade, quanto aos indicadores educacionais, além de possíveis ajustes quanto aos percentuais a serem repassados dentro dos limites estabelecidos, possibilitando o monitoramento e os ajustes necessários da proposta aos objetivos e metas. Além disso, a proposta deve estar situada no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Como a política de repasse financeiro às escolas já existe e se dá por faixas e número de alunos tão somente, propõe-se sua reformulação com base nas evidências, tendo presente a necessidade de tratamento diferenciado às realidades diferenciadas, enquanto política de discriminação positiva, compensatória e reparatória das desigualdades sociais constituídas ao longo da história. Isto posto devido aos inúmeros processos e elementos, intra e extraescolares presentes no cotidiano escolar que acabam por interferir nas demandas das unidades há necessidade imperiosa de combate a qualquer fato que promova a desigualdade entre as pessoas.

Para reformulação da política municipal de repasse será necessária a adequação da legislação vigente considerando os novos critérios a serem propostos para distribuição do recurso e a contratação de uma empresa especializada ou

consultoria ou aquisição de *software* próprio para análises estatísticas²⁰ e capacitação de pessoal para cruzamento dos dados de modo a constituir um indicador de realidade escolar (identificado pelo grau de complexidade dos indicadores coletados). Para esta ação os recursos deverão estar previsto no orçamento da SMEd, enquanto despesa de capital, oriundos da diferença entre o percentual hoje aplicado na autonomia e a proposição de até 2,5% (para o quinquênio). Também será necessário definir um responsável pelo acompanhamento do trabalho, para o qual há exigência de conhecimento na área de programação e *software*.

Tanto para contratação de empresa, consultoria ou aquisição de *software* é imprescindível a capacitação de técnicos da SMEd, tanto da área administrativa quanto da área pedagógica de modo a agregar conhecimento que lhes possibilite análises da realidade de forma mais apropriada para assessoria e acompanhamento do trabalho das escolas. Esta ação deve estar prevista no planejamento geral e os investimentos previstos junto à ação de contratação de empresa ou consultoria.

No Ano de 2011 o valor repassado às escolas representou 1,23% do orçamento da Secretaria da Educação e as escolas, organizadas em faixas, receberam de R\$14.327,30 (faixa 1, até 150 alunos) a R\$65.496,84 (faixa 8, mais de 1201 alunos). O percentual do orçamento não está disciplinado, há apenas a prerrogativa de que o repasse às escolas sofrerá igual reajuste do orçamento (de 2010 para 2011 este percentual ficou em 7%).

O valor recebido pode ser usado para despesas correntes e de capital, sendo que pelo menos 1/3 deve ser utilizado para manutenção predial. O valor repassado, segundo relato de profissionais das escolas visitadas, é insuficiente para atendimento às demandas, especialmente as pedagógicas, e, como o art. 15 da LDB/96 coloca que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades de ensino públicas de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”, há necessidade de encontrar mecanismos para que as escolas realmente consigam executar suas propostas pedagógicas de forma mais autônoma, ou seja, possam planejar a ação educativa a partir do

²⁰ O mais utilizado é o SPSS – *Statistical Package for the Social Sciences*- pacote estatístico utilizado pelas Ciências Sociais que transforma dados em informações importantes, considerando o objetivo da instituição.

contexto e das necessidades da comunidade, propondo elevação nos níveis de aprendizagem e, assim, cumprindo sua função social.

De acordo com PERRENOUD (2000, p. 103), “administrar os recursos de uma escola é fazer escolhas, ou seja, é tomar decisão coletivamente.” Deste modo os valores reajustados deverão continuar sendo discutidos com a comunidade, semestralmente, especialmente CPM e Conselho Escolar de modo a garantir a corresponsabilização e a transparência no uso do recurso, mas deve agregar-se à discussão e análise do IRE da instituição, as metas e propostas, bem como as prioridades e resultados alcançados. Tais discussões e decisões devem estar agregadas ao PAR e à avaliação anual a ser implementada para acompanhamento da política. Para tal, as escolas deverão pactuar metas, considerando a realidade dos indicadores de desempenho, fluxo e projeções realizadas, consolidando um plano onde conste: dados atuais e projeções, justificativa e objetivos vinculados ao diagnóstico e à proposta pedagógica da instituição, ações e metas direcionadas à melhoria dos níveis de aprendizagem e indicadores, valores a serem investidos em cada ação, bem como os resultados esperados. O plano deve ser consolidado pelo coletivo escolar, integrando-se CPM e Conselho Escolar e Grêmio Estudantil nas escolas que contam com tal agremiação.

Se o valor repassado é ajustado anualmente na mesma proporção do aumento do orçamento municipal, como forma de garantir que não haja diminuição de valores, deve-se garantir que o valor nunca seja inferior ao do ano anterior e, que possa representar até 2,5% do orçamento da Secretaria ou equivalente a 5% do custo aluno FUNDEB chegando-se a um valor estimado médio, em 2010, de R\$105,00 por aluno/ano, sendo que cada escola receberia, não menos que a quantia atual (R\$73,00 em valores de 2011), acrescido de percentual complementar conforme seu indicador de realidade, composto pelo conjunto de indicadores já descritos.

A realocação destes recursos, no orçamento da Secretaria da Educação, deve ser feita das despesas de capital, mais especificamente das obras (3,63% foi o percentual da SMEd, em 2011, aplicado em obras e equipamentos e materiais permanentes), uma vez que o maior custo será no item capital, de forma a garantir os padrões mínimos de funcionamento às escolas.

Para o ciclo completo da política propõe-se monitoramento constante (relatórios anuais) e a cada três anos um momento síntese de avaliação para

verificar avanços e necessidades de mudança, realizado por comissão a ser criada para este fim, por ocasião da adequação da legislação vigente à nova forma de repasse financeiro.

Para sensibilização e efetivo monitoramento da política há que se pensar em dispor o trabalho aos diferentes atores/segmentos e realizar adequações necessárias, por meio de criação de Comissão de Acompanhamento do IRE. Neste caso os atores seriam: A Câmara Municipal de Vereadores (Comissão de Educação), a Prefeitura Municipal – Secretaria de Planejamento e Secretaria da Educação (Setor Administrativo-Financeiro e Setor Pedagógico), o Sindicato dos Servidores Municipais (Conselho do Magistério), a Comissão de Diretores de escola, o Círculo de Pais e Mestres e o Conselho Municipal de Educação. A Comissão poderá ser criada por meio de decreto, junto às adequações necessárias à legislação para mudança dos critérios de repasse de recursos. Cada órgão deverá indicar um representante sendo que a SMEd indicaria dois, para um período de três anos sendo possível a recondução por igual período.

A Comissão deve ser nomeada pelo Chefe do Executivo, organizar regimento interno e nomear um coordenador, garantindo a legitimidade de suas ações e proposições, bem como transparência nas decisões. Este grupo teria por incumbência inicial analisar a proposta sugerindo possíveis adequações, e por incumbência primordial avaliar as prioridades, as metas estabelecidas e atingidas no âmbito da gestão municipal e da gestão escolar; avaliar as facilidades e dificuldades das escolas na implementação de suas propostas (PAR) e a interface com os resultados de aprendizagem. Além disto, o grupo deve avaliar ações paralelas do Poder Público quanto à definição de regiões prioritárias para educação infantil, jornada ampliada, implantação ou reorganização de programas em postos de saúde, implantação de programas de profissionalização, acesso a espaços de recreação e lazer comunitário, etc, propondo adequações sempre que necessárias, além de cruzar as informações com as metas do Plano Municipal de Educação, aprovado em maio de 2012, bem como com o Plano Plurianual. As recomendações ao Chefe do Executivo devem ser encaminhadas por ocasião da organização da LOA, em tempo de serem incluídas no planejamento, caso sejam consideradas.

Quanto ao monitoramento anual, seria realizado em vários níveis. Um deles seria o nível escolar e deve se considerar o PAR e seus resultados. A mantenedora deverá considerar o resultado do conjunto das escolas, especialmente aquelas com

mais necessidades de aprendizagem. Por fim a Comissão criada para acompanhar e propor ajustes e ações concorrentes, devendo considerar os resultados do conjunto das escolas, sempre categorizadas pelo seu contexto/ IRE, resultando em recomendações para o Executivo e sugestões de ajustes na política proposta.

Propõe-se síntese avaliativa trienal constituída das conclusões e encaminhamentos do período nos três níveis (escolar, SMEd, Comissão), percebendo avanços, facilidades, dificuldades, necessidades de ajustes e encaminhamentos para aprimoramento da política. Ainda, por ocasião da avaliação pela Comissão, deve-se analisar as recomendações encaminhadas ao Executivo e seus resultados, incluindo projetos desenvolvidos em interface, encaminhando-se as conclusões e novas recomendações quando for o caso.

Durante ao monitoramento e avaliação da política, tanto pela mantenedora quanto pela Comissão, sugere-se o roteiro proposto na tabela 3, p.64, elaborado por Condé.

3.4 Considerações finais

Avaliadas as limitações da forma de repasse de recursos às escolas da rede municipal de ensino de Caxias do Sul, a proposta de ação em torno da criação do IRE – Indicador de Realidade Educacional composto pelos seguintes elementos: 1) Indicadores de fluxo (distorção idade-série) e desempenho; 2) LSE (incluindo tempo de construção do prédio); 3) NSE da comunidade escolar; 4) Porte da escola - número absoluto de estudantes da unidade e nº de alunos por turma; 5) rotatividade no quadro de pessoal (30% ou mais); apresenta-se enquanto política pública compreendida dentro das políticas sociais capazes de ampliar as oportunidades, reduzindo as desigualdades educacionais entre os estudantes das escolas municipais.

Destaca-se o financiamento caxiense como um dos maiores do Brasil, muito acima do valor repassado pelo FUNDEB, chegando a 110% a mais. O município, se comparado aos vinte maiores do Estado, apresenta o mais alto IDEB e o segundo com menor distorção idade-série, desenvolve projetos e programas a exemplo do Prato Limpo, Ações Complementares e Mais Alfabetização, tentando atender algumas especificidades apresentadas pelas escolas; mais de 70% do orçamento é despesas com pessoal. Contudo, analisados os resultados dentro da própria rede

percebe-se enorme diferença entre as escolas. Como as escolas D e P que estão em bairros populosos, com poucos equipamentos públicos e com famílias com menor poder aquisitivo e são nelas que o atraso escolar é mais elevado – 15% e 24% respectivamente. Nelas estão também as maiores carências – de pessoal, de manutenção, de aprendizagem.

Escolas como B e A apresentaram bons índices, tanto no IDEB, quanto no fluxo, e além de atenderem comunidades com melhor condição socioeconômica, podem com ela contar para as necessidades mais imediatas. A escola A, ainda, tem a sua disposição uma rede de apoio bem estruturada e com equipamentos públicos acessíveis.

Estas distantes realidades não o são somente por uma questão espacial. Porém se confundem e tornam-se a mesma no momento de definir política de financiamento que autorize a escola a despesas correntes e de capital conferindo-lhes a autonomia legal. A pesquisa exploratória permitiu desvelar tais realidades bem como os entrelaçamentos entre o financiamento e as opções da gestão ao considerar suas realidades.

Distribuir 1,23% do orçamento da SMEd para as escolas classificados em 8 faixas por número de alunos sem contextualização revelou injustiças entre as faixas e dentro de uma mesma faixa: não há, sequer a consideração ao número absoluto de alunos nem à idade ou extensão predial a ser mantida. A verba distribuída deverá ser usada para manutenção, infraestrutura, materiais de expediente, limpeza, equipamentos. Enfim, para desconcentração de atividades do órgão central para as escolas.

Para redução das desigualdades percebidas entre as escolas e para que esta possa ter consequências na igualação de oportunidades a todos os estudantes, faz-se necessário propor políticas de conteúdo compensatório e de discriminação positiva como forma de amenizar os efeitos perversos do crescimento econômico desigual, enquanto política de caráter transitório, não permanente. Sendo assim, propõe-se a constituição de um Indicador de Realidade Escolar (IRE), composto por indicadores que resultem da análise das condições de infraestrutura, indicadores educacionais, porte e número de alunos por turma atendidos pela escola, NSE da comunidade, rotatividade no quadro de professores, desvelando sua complexidade e os fatores que transitam no universo institucional e que são capazes de influenciar na ação educacional.

Tais fatores com investimento adequado e incisivo podem ser amortizados pelo fortalecimento da proposta pedagógica da escola, pela melhoria das condições de trabalho e da formação em serviço, enfim, pelo olhar seletivo dos gestores para necessidades de suas comunidades e para os modo de enfrentá-las para a efetiva qualidade da educação ofertada a todos cidadãos – essência da ação pública: melhorar as condições de vida das pessoas, melhorando os meios pelos quais poderão conseguí-las.

Cada unidade receberá um valor fixo por aluno determinado pela média do custo-aluno da faixa que pertence, e constituído o IRE um percentual pelo seu indicador de complexidade. Desta forma acredita-se que a alocação financeira desenvolva-se numa perspectiva mais equânime, por meio da promoção da equidade vertical.

O recurso recebido a mais deverá ser empregado para melhoria da qualidade da educação medida pelos indicadores de fluxo e desempenho, consequência da elevação dos níveis de aprendizagem dos alunos. Para isso metas devem ser pactuadas com a gestão escolar de modo a consolidar a proposta pedagógica da instituição conferindo-lhe identidade, autoria e autonomia em favor da melhoria das condições educacionais de seus estudantes. Além disso, o IRE teria forte viés na responsabilização dos atores envolvidos indo ao encontro do sistema nacional de responsabilização – IDEB e conferindo à unidade identidade e responsabilidade pelos seus indicadores e escolhas, bem como pelo movimento dado à Proposta Pedagógica. Também, pode-se considerar um viés de integração e criação de rede do IRE, por tentar ao mesmo tempo reconhecer as diferenças entre as unidades e a agregação da ação mediada pelo Plano Municipal de Educação.

O repasse às escolas considera um valor fixo por aluno matriculado acrescido de percentual resultante do IRE. Poderá ser utilizado em despesas correntes e de capital organizadas em Planejamento alicerçado na realidade contextualizada, monitorado e avaliado interna e externamente.

Não se pretende ao alocar maior recurso nas realidades mais complexas que elas sejam perpetuadas, mas atendidas em suas especificidades de modo que, ao logo do tempo, possam ter melhores resultados, e ao conquistá-los continuem percebendo valores pela autonomia, não mais pela complexidade de seus indicadores, mas pela elevação dos valores repassados por aluno a todas as escolas, consequência da melhoria coletiva. Para tanto, especialmente nos casos de

alta distorção idade-série, ao pactuar as metas deve-se ter especial atenção às escolas que atendem a modalidade de Educação de Jovens e Adultos, e para o ensino regular, em caso de não atendimento aos objetivos pactuados, deve-se investigar as causas de tal fenômeno para proposição de ajustes nas metas, nos valores repassados e efetiva responsabilização local e da gestão do sistema para tal distorção.

Ao longo de 6 anos haverá ajustes nos valores percebidos por aluno de modo que os valores não repassados, em virtude da melhoria dos indicadores, sejam redistribuídos entre as escolas, de forma a constituir-se uma 'curva de ajuste', aproximando os valores percebidos por aluno entre as escolas, de modo que todos sintam-se motivados a melhorar seus indicadores, responsabilizando pelos resultados coletivos. Tal ajuste deve ser efetivado pelo setor financeiro da SMEd, conforme a política for se desenvolvendo.

O monitoramento constante com relatórios anuais e sínteses avaliativas trienais pretende analisar os efeitos da política bem como corrigir possíveis distorções, pela efetiva participação de diferentes atores do cenário educacional municipal.

Considera-se assim que o repasse de recursos possa cumprir sua função de contribuir para efetiva autonomia da escola bem como elevar os níveis de aprendizagem de todos os envolvidos por meio do entrelaçamento das múltiplas dimensões da realidade escolar, entendendo-se que políticas públicas são formuladas e gestadas calcadas num ideário humano e social e, neste caso visa contribuir para uma sociedade mais justa embasada no princípio aristotélico da equidade.

Referências

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Revista Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92, Campinas, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300007>. Acesso em: 3 mar. 2012.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Ed. da UnB, 1986.

BORDIGNON, Genuíno e GRACINDO Regina V. *Gestão da Educação: o município e a escola*. In FERREIRA, Naura (org). *Gestão da educação. Impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 147-176.

BRASIL. *Padrões Mínimos de Qualidade do Ambiente Escolar*, Fundo de Fortalecimento da Escola Fundescola/MEC. 2006.

BRASIL. *Diretrizes Curriculares para Educação de Jovens e Adultos. Parecer CEB n. 11/2000*. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação.

BRASÍLIA. Conferência Nacional da Educação 2010. Documento Final da CONAE. Disponível em <http://conae.mec.gov.br/>. Acesso em: 16 de abril de 2012.

BRASÍLIA. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CEB nº11/2000. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Educacao/Legislacao/Federal/Parecer%20CNE%2011-00.pdf>. Acesso em : 17 de maio de 2012

BROOKE, Nigel (Org.). *Marcos Históricos da Reforma da Educação*. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

CAXIAS DO SUL, Decreto n. 10.649 de 25 de janeiro de 2002.

CAXIAS DO SUL, Decreto n. 15.352 de 25 de julho de 2011.

CHAUÍ. Marilena. *Convite à Filosofia*. 12. ed. São Paulo: Ática, 2001.

CONDÉ. Eduardo Salomão. *Abrindo a caixa: elementos para melhor compreender e análise das Políticas Públicas*. Texto disponibilizado na Plataforma do curso PPGP/UFJF, em 2011, na disciplina Temas de Reforma II.

CURY, Carlos Alberto Jamil. *O direito à educação: um campo de atuação do gestor educacional na escola*. Disponível em: <<http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/jamilcury.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2012.

_____. A educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 23 maio 2012.

DEMO, Pedro. *Educação e qualidade*. 11. ed. Campinas: Papirus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

FRANCO, Creso et al. *Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de fatores intra-escolares*. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 15, n. 55. Apr./June, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362007000200007>. Acesso em: 28 out. 2011.

FREITAS, Dirce Neri Teixeira de. Notas sobre o discurso da equidade na educação básica. *Educação e Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 55-68, jul./dez. 2007.

FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS. *Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil*, Vitória, ES, v. 7, 2011.

HADDAD, Fernando. *Educação básica: financiamento e qualidade*. Folha de São Paulo, de 14 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=2971>>. Acesso em: 14 mar. 2010.

LIMA, Sivia Peixoto; RODRIGUEZ, Margarita Victoria. *Políticas educacionais e equidade: revendo conceitos*. Xerox

MELLO, Guiomar Namó de. *Políticas Públicas de educação*, São Paulo, v. 5, n. 13, p. 9, set./dez. 1991.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *A Qualidade da Educação: Conceitos e Definições*. Disponível em http://www.redecaes.com.br/bibliografia_joao/a%20qualidade%20da%20educa%C2%A6%C3%8A0.pdf. Acesso em 30 de maio de 2012

MUNANGA, Kabengele. *Discriminação Positiva*. Revista do Brasil. Edição 6. Novembro/06. Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/6/discriminacao-positiva>. Acesso em 16 de maio de 2012.

NERI, Marcelo. *Equidade e eficiência educacionais*. Curitiba: Aymará Cidades, n. 3, p. 59, 2011.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima & TEIXEIRA, Beatriz de Basto. As políticas de financiamento da educação básica na última década: do FUNDEF AO FUNDEB. Disponível em: <<http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/DC10.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

PEREGRINO, Mônica. *Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 62-85

PERRENOUD, Philippe. *Dez novas competências para ensinar*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

RIBEIRO, Sérgio Costa. *A pedagogia da repetência*: Estudos Avançados 12(5), 1991. Textos complementares – Disciplina: Avaliação e Indicadores Educacionais do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAED – Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/2010.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Estado do Planejamento. Atlas Socioeconômica do RS, 2007. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/atlas/indice_mapas.asp?menu=331#social>. Acesso em: 5 ago. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Educação. *Relatório de Gestão*: 2007-2010. Acesso restrito, circulação interna.

SILVA, Nelson Valle; HASENBALG, Carlos. Caderno 1: *Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 18 (suplemento), p. 67-76, 2002.

_____. *Tendências da desigualdade educacional no Brasil*. Brasília: Dados, v. 43, n. 3, p. 423-445, 2000.

SOARES, Francisco José. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan./abr. 2007.

_____. O efeito da escola básica brasileira: as evidências do PISA e do SAEB. Disponível em: <http://www.fe.ufrj.br/artigos/n4/numero4-efeito_da_escola.pdf>. Acesso em: 30 maio 2012.

STECANELA, Nilda. *Jovens e cotidiano*: trânsito pelas culturas juvenis e pela “escola da vida”. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – UFRGS, Porto Alegre, 2008.

WERNECK, H. *Se você finge que ensina, eu finjo que aprendo*. 16 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

Sites:

<www.inep.gov.br>.

www.ibge.gov.br.

ANEXOS

ANEXO 1

Solicitação de informações e autorização para visita às escolas, à SMEd

Caxias do Sul, 12 de setembro de 2011.

Sr. Secretário,

Ao cumprimentá-lo, informo a necessidade de dados e informações para organização da minha dissertação – Plano de Ação Educacional - PAE, bem como a permissão para usá-los em minha análise.

O pedido deve-se ao fato de estar matriculada no Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* - **Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública** - da Universidade Federal de Juiz de Fora/MG, cujo objetivo é proporcionar os conhecimentos, desenvolver as competências e habilidades e promover as qualidades profissionais necessárias ao exercício eficiente dos novos papéis que se atribuem ao gestor da educação pública.

O Plano de Ação Educacional (PAE) objetiva avaliar o impacto da distribuição de recursos financeiros e de pessoal na gestão de resultados das escolas na rede municipal de ensino de Caxias do Sul.

Para tanto pretendo analisar uma amostra de escolas urbanas e para isso necessito dos seguintes dados:

- 1) Resultados das escolas municipais no último SAERS : desempenho e nível socioeconômico;
- 2) Critérios de distribuição e para utilização de recursos financeiros municipais pelo Círculo de Pais e Mestre das escolas;
- 3) Critérios para alocação de pessoal nas escolas urbanas.

Espero contar com seu pronto atendimento.

Atenciosamente,

ANEXO 2

Roteiro de entrevista feita com as equipes gestoras das escolas

1- Identificação

Escola

Bairro

Nº de alunos

Turnos e modalidades atendidas

2- Breve histórico da escola;

3- Nome da equipe gestora, formação e tempo que estão na gestão da escola;

4- Nº de professores e servidores;

5- Projetos desenvolvidos de iniciativa da escola – objetivo e breve descrição;

6- Caracterização da comunidade:

6.1- Escolar - Características das famílias – nº de filhos, hábitos, principais atividades exercidas pelos pais, poder aquisitivo, relação com a escola; nº de alunos que recém Bolsa Família;

6.2- Bairro(s) atendido(s)- Características da comunidade – organização (AMOB), equipamentos públicos disponíveis, expansão, lazer;

7- Indicadores educacionais – Fluxo e desempenho (para cada escola eram apresentados os resultados) - quais os fatores que interferem em tais resultados? SAERS – qual a análise da escola quanto ao desempenho ao longo das avaliações (2005 a 2011)? Quais fatores contribuem para os resultados? O que a escola tem feito para elevar os níveis de aprendizagem e elevar os índices escolares?

8- Qual (is) principal (is) problema(s) enfrentado (s) pela gestão escolar?

9- Como a escola atende suas necessidades de material, manutenção, pedagógica?

10-Quais as percepções e consequências para gestão da política de pessoal praticada pela mantenedora?

11-Quais as percepções e consequências para gestão da alocação de recursos financeiros, especialmente a Autonomia Financeira?

12-Como organizam o Plano de Aplicação de Recursos (PAR) – quais as considerações para a destinação da verba, quem participa das decisões, qual o maior gasto?

13-A verba da Autonomia Financeira é suficiente para as necessidades da escola? Por quê?

- Para cada escola foi feita análise prévia dos indicadores educacionais e levada para entrevista

ANEXO 3
Pedido de informações sobre o orçamento, FUNDEB e Autonomia Financeira à SMED

Caxias do Sul, 03 de fevereiro de 2012.

Sra. Secretária,

Ao cumprimentá-la, informo que estou em fase de produção de minha dissertação de mestrado, trabalhando na perspectiva de entrelaçar financiamento e políticas de equidade e a contribuição, desse princípio, para a aprendizagem efetiva dos estudantes. Para o êxito desse desafio necessito da valorosa contribuição da Secretaria Municipal da Educação fornecendo dados e informações para organização de meu Plano de Ação Educacional - PAE, bem como a permissão para usá-los em minha análise. Tentei organizar minhas necessidades em blocos, considerando as especificidades das informações requeridas:

De caráter geral

- 1) Há diferenças entre as unidades de ensino, em vários aspectos – indicadores, porte, localização, comunidade atendida, infraestrutura, etc. Como são percebidas pela gestão municipal?
- 2) Estes diferentes cenários são considerados por ocasião do planejamento anual da SMEd? Se sim, de que forma?
- 3) Quais aos efeitos percebidos pela municipalidade no que tange ao financiamento- repasse de recursos às escolas - quanto aos:

3.1 Aspectos administrativos;

3.2 Aspectos pedagógicos.

De cunho financeiro (ano- referência 2010)

- 1) Valor do orçamento municipal;
- 2) Percentual do orçamento municipal destinado à educação e o valor repassado à SMED;
- 3) A forma de organização das finanças públicas da educação (obras, pessoal merenda, ...);
- 4) Percentual do orçamento da educação destinado à autonomia financeira;
- 5) Critérios para alocação das despesas de mesma natureza (ex. obras) na autonomia e para execução pela mantenedora;

- 6) Custo-unidade de ensino/ano na rede municipal de ensino (RME) e os elementos constituintes para o referido cálculo;
- 7) Custo-aluno/ano da RME e elementos constituintes para base de cálculo;
- 8) Percentual do PIB municipal investido em educação
- 9) Valor repassado ao município pelo FUNDEB – por aluno e total;
- 10) Valor repassado (total) às unidades pelo PDDE;

Quanto à autonomia financeira das escolas

- 1) Percepções da gestão municipal quanto à forma de distribuição dos recursos para as unidades, considerando os aspectos legais, especialmente quanto ao critério – faixas e número de alunos;
- 2) Visão gestora quanto aos critérios usados pelas escolas para organização do PAR – prioridades, necessidades, planejamento;
- 3) Forma de acompanhamento e avaliação do uso dos recursos pelas unidades – concretização do PAR –pela mantenedora;
- 4) O monitoramento (se realizado) feito pela Secretaria permite perceber diferenças no modo de planejamento e execução dos recursos repassados pelas unidades de ensino? Quais? Se há diferenças mencione alguns aspectos e suas possíveis consequências;
- 5) É possível perceber se os valores repassados, e a forma como são investidos pelas unidades, têm consequências na aprendizagem dos alunos? Se há, como?
- 6) Há algum estudo (quantitativo ou qualitativo) avaliando a forma de repasse da autonomia financeira para escolas?
- 7) A autonomia financeira contribui para transparência na gestão? De que forma?

Agradeço a atenção