

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

EDILSON MARTINS

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DO PINDARÉ –
MA: desafios e movimentos que concorrem para a qualidade social da educação**

São Luís
2023

EDILSON MARTINS

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DO PINDARÉ –
MA: desafios e movimentos que concorrem para a qualidade social da educação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Francisca das Chagas Silva Lima

São Luís

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Martins, Edilson.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DO
PINDARÉ MA: desafios e movimentos que concorrem para a
qualidade social da educação / Edilson Martins. - 2023.

127 p.

Orientador(a): Francisca das Chagas Silva Lima.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Educação/CCSo, Universidade Federal do Maranhão, São Luís,
2023.

1.Desafios. 2. Movimentos/ações. 3. 4.Qualidade
Social da Educação.

I.das Chagas Silva Lima, Francisca. II. Título.

EDILSON MARTINS

**POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DO PINDARÉ –
MA: desafios e movimentos que concorrem para a qualidade social da educação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: 11 de outubro de 2023

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Francisca das Chagas Silva Lima (Orientadora)
Doutorado em Educação
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dr^a. Lucinete Marques Lima (Examinadora)
Doutorado em Educação
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dr^a. Lindalva Martins Maia Maciel (Examinadora Externa)
Doutorado em Educação
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Dr. Carlos André Sousa Dublante (Suplente Interno)
Doutor em Educação
Universidade Federal do Maranhão

À minha família e aos profissionais da educação pública, em especial, aos de Alto Alegre do Pindaré – MA. A todos e todas, meu sincero respeito e admiração pelo compromisso e dedicação que têm com esta atividade nobre, que é a educação pública.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a. Francisca das Chagas Silva Lima, pelo acompanhamento, orientação dedicada e amizade.

Ao Curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), na pessoa da coordenadora Prof.^a. Dr.^a. Lucinete Lima Marques, pelo apoio recebido.

Aos meus colegas de trabalho, pelas pródigas manifestações de incentivo.

À Prefeitura Municipal de Alto Alegre do Pindaré – MA, na pessoa do prefeito municipal, Francisco Dantas Ribeiro Filho (Fufuca), pela licença concedida para a realização deste estudo.

À Secretaria Municipal de Educação do Município de Alto Alegre do Pindaré – MA, na pessoa do Secretário, Flavio Oliveira Viana, por permitir a realização da pesquisa no sistema municipal de educação.

Ao Conselho Municipal de Educação de Municipal de Alto Alegre do Pindaré – MA, na pessoa da presidente, Maria Helena Azevedo Machado, pelos acolhimentos e acesso às informações.

Aos profissionais de educação das escolas Centro de Educação Infantil Dr.^a Graça Artioli e a Unidade Integrada Arco Íris, pela receptividade e pelas informações prestadas nas entrevistas.

Aos ilustres professores: Prof.^a Dr.^a Raimunda Machado, Prof.^a Dr.^a Cacilda Rodrigues Cavalcante, Prof.^a Dr.^a Maria José Barros Cardoso, Prof. Dr. Ângelo Rodrigo Bianchini, Prof. Dr. César Augusto Castro, Prof.^a Dr.^a Maria Alice Melo e Prof. Dr. Antônio Paulino de Sousa, pelas dedicadas aulas.

À turma 21 do PPGE, por toda a presteza que a mim disponibilizaram durante o mestrado.

À professora Leyla Sousa, pelas contribuições na correção da escrita dos textos.

Aos professores Altemar Lima, Alice Nascimento e Rozaldi Ferreira, pela colaboração e incentivo nesta jornada.

Aos participantes da pesquisa, pela disponibilidade, sem a qual não seria possível a realização desta pesquisa.

Não basta saber ler que 'Eva viu a uva'. É preciso compreender qual a posição que Eva ocupa no seu contexto social, quem trabalha para produzir a uva e quem lucra com esse trabalho.

Paulo Freire

RESUMO

A presente pesquisa buscou analisar as políticas educacionais do município de Alto Alegre do Pindaré – MA, os desafios e os movimentos que concorrem para a qualidade social da educação. Este estudo está vinculado à Linha de Pesquisa História, Política e Formação Humana do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Devido ao seu caráter crítico, analítico, recorre a uma abordagem quantitativa e qualitativa, com preponderância para a última, como mecanismo de aproximação da realidade concreta em que as políticas de educação se desenvolvem. Tal aproximação permitiu refletir sobre a implicação do federalismo brasileiro na educação, as configurações e finalidades dos sistemas de educação pública, a viabilidade de efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE) articulados aos sistemas subnacionais. Esses processos se efetivam em contexto de desigualdades políticas, econômicas e sociais, condicionados pela lógica do capital, apoiados no neoliberalismo, sob tutela do Estado. As relações entre os limites teóricos e empíricos são demarcadas por pesquisa bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada com profissionais da educação que gestam e executam as políticas municipais de educação, incluindo coordenadores, gestores e professores. A fundamentação teórica selecionada trata das contribuições de autores, como Abrucio (2010), Aranha (2006), Bardin (1997), Barroso (2008), Cavalcanti (2016), Cury (2010), Dourado (2013), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Faria (2009), Frigotto (2010), Ramos e Frigotto (2017), Gadotti (1994, 2013), Cardoso, Lima e Lima (2014), Oliveira (1997), Saviani (2008) e Soares e Machado (2018), dentre outros, além dos instrumentos jurídicos normativos que dispõem sobre a temática, como leis, decretos, resoluções, pareceres etc. Para a análise dos dados e informações da pesquisa, foi utilizada a técnica de análise temática. Os resultados indicaram que o município, caso pretenda perseguir a qualidade social da educação, carece avançar: na utilização dos dados e informações oficiais, ao planejar suas ações; na ampliação do atendimento escolar em tempo integral; na formalidade, funcionalidade e visibilidade ao fórum de educação; na instituição de uma proposta curricular; na política de valorização dos professores; no cumprimento de metas do PNE, PEE e do PME; e na comunicação como processo de democratização da participação da comunidade local. Almeja-se que os conhecimentos produzidos e apresentados nesta pesquisa possam provocar reflexões e subsidiar debates, análises e estudos sobre o planejamento e adoção das políticas municipais de educação.

Palavras-chave: Política Educacional. Desafios. Movimentos/ações. Qualidade Social da Educação.

ABSTRACT

This research sought to analyze the educational policies of the municipality of Alto Alegre do Pindaré – MA, the challenges and movements that contribute to the social quality of education. This study is linked to the History, Politics and Human Formation Research Line of the Postgraduate Program in Education (PPGE), at the Federal University of Maranhão (UFMA). Due to its critical, analytical character, it uses a quantitative and qualitative approach, with a preponderance for the latter, as a mechanism for approximating the concrete reality in which education policies are developed. This approached the implication of Brazilian federalism in education, the specific configurations of public education systems, the forecast for the implementation of the National Education System (SNE) articulated with subnational systems. These processes are effective in a context of political, economic and social inequalities, conditioned by the logic of capital, supported by neoliberalism, under the tutelage of the State. The relationships between theoretical and empirical limits are demarcated by bibliographical and documentary research and semi-structured interviews with education professionals who manage and execute municipal education policies, including coordinators, managers and teachers. The specific theoretical foundation deals with the contributions of authors, such as Abrucio (2010), Aranha (2006), Bardin (1997), Barroso (2008), Cavalcanti (2016), Cury (2010), Dourado (2013), Dourado, Oliveira and Santos (2007), Faria (2009), Frigotto (2010), Ramos and Frigotto (2017), Gadotti (1994, 2013), Cardoso, Lima and Lima (2014), Oliveira (1997), Saviani (2008) and Soares and Machado (2018), among others, in addition to the normative legal instruments that address the topic, such as laws, decrees, resolutions, opinions, etc. To analyze the research data and information, the thematic analysis technique was used. The results indicated that the municipality, if it intends to pursue the social quality of education, needs to advance: in the use of official data and information when planning its actions; in expanding full-time school attendance; in the formality, functionality and visibility of the education forum; in establishing a curricular proposal; in the teacher appreciation policy; in meeting the goals of the PNE and PME; and in communication as a process of democratizing local community participation. It is hoped that the knowledge produced and presented in this research can provoke reflections and support debates, analyzes and studies on the planning and adoption of municipal education policies.

Keywords: Educational Policy. Challenges. Movements/actions. Social Quality of Education.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais 16
- Figura 2** - Mapa do município de Alto Alegre do Pindaré, MA 72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB 2007	65
Quadro 2 - Comparativo entre o FUNDEB 2007 e o FUNDEB 2020	67
Quadro 3 - Demonstrativo de reprovação, abandono e distorção idade/ano do Ensino Fundamental (Brasil, Maranhão e Alto Alegre do Pindaré - MA), nos anos de 2015 e 2020, na educação pública	75
Quadro 4 - Indicadores do monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME, na Educação Infantil	76
Quadro 5 - Indicadores do monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME no Ensino Fundamental	77
Quadro 6 - Indicadores de monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME na Educação Especial.....	78
Quadro 7 - Indicadores do monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME, na Alfabetização	79
Quadro 8 - Indicadores educacionais composto por: taxa de aprovação, SAEB e IDEB – Anos Iniciais – 2021	81
Quadro 9 - Indicadores educacionais composto por taxa de aprovação, SAEB e IDEB – Anos Finais – 2021	8182
Quadro 10 - Síntese da unidade de registro, unidades de contexto e das categorias identificadas nas percepções dos participantes da pesquisa	105

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
ConSOC	Conselho da Sociedade Civil Organizada
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DF	Distrito Federal
DRE	Delegacia Regional de Educação
EFC	Estrada de Ferro Carajás
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FME	Fórum Municipal de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FPE	Fundo de Participação dos estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de 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
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPlexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural devida aos Municípios
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MCE	Movimento Colabora Educação
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PEE	Plano Estadual de Educação
PISA	Programme for International Student Assessment
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNE	Plano Nacional de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TGD	Transtorno Global do Desenvolvimento
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UNESCO	Organização de Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
VAAF	Valor Aluno Anual
VAAT	Valor Aluno/Ano Total

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Sobre o objeto de investigação	14
1.2 Subsídio teórico-metodológico da pesquisa	18
2 A EDUCAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: implicações históricas e legais	25
2.1 Reflexões sobre federalismo e educação	31
2.2 Movimentos de descentralização e regime de colaboração da gestão da educação pública.....	40
3 CONFIGURAÇÕES E FINALIDADES DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO PÚBLICA	46
3.1 Perímetros conceituais de educação e de sistema	47
3.2 Movimentos de materialização do sistema nacional articulado de educação	52
3.3 O financiamento da educação básica no contexto do federalismo brasileiro	61
4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DO PINDARÉ-MA QUE CONCORREM PARA O CUMPRIMENTO DE METAS DO PNE, PEE, PME E PARA A QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO ... Erro! Indicador não definido. 71	
4.1 Caracterização do município.....	72
4.2 Indicadores educacionais	74
4.3 Análise das percepções dos participantes da pesquisa sobre a política de educação do município de Alto Alegre do Pindaré - MA.....	82
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	111
APÊNDICE	124

1 INTRODUÇÃO

As transformações provocadas no contexto político, econômico e social decorrem de mudanças que acontecem desde o século passado, dentre as quais, destacam-se: a Crise de 1929 ou Grande Depressão dos Estados Unidos, que resultaram em uma colapso econômica de escala mundial, ou seja, afetaram todos os países; agravamento da crise pela Segunda Guerra Mundial, um conflito militar global que teve início em 1939 e terminou em 1945, provocando alterações profundas na geopolítica mundial. No campo político, no Brasil, ocorreu a ascensão de Vargas ao poder em 1930, através de um golpe de Estado, que depôs o presidente Washington Luís, ocasionando transformações sociopolíticas e econômicas consideráveis.

Esses e outros acontecimentos impactaram profundamente as relações internacionais e a organização econômica e política dos Estados-nação, situações que também favoreceram uma nova redefinição do equilíbrio do poder e possibilitou que os organismos internacionais, amparados pelo domínio do capital, assumissem o protagonismo do redirecionamento das políticas globais.

Na ótica do capital, tal como na atualidade, o Estado apresentava ineficiência na sua dinâmica de gerenciamento das políticas socioeconômicas (morosidade burocrática, inchaço da máquina pública, alta carga tributária das empresas, excessivas garantias trabalhista e previdenciária etc.). Nesse campo, o capital introduz a astúcia de redução do Estado, utilizando da regulamentação ou da desregulamentação das políticas e das ações de responsabilidades do Estado. Tal desregulamentação gera impacto direto nas políticas públicas, pois limita os investimentos. Com efeito, limitam-se também a abrangência e a qualidade dessas políticas.

Na educação, essas ações acabam por definir o tipo de atendimento dado a crianças e jovens, especialmente os oriundos das classes populares. Nesse sentido, Offe (1984, p. 128) destaca que:

[...] parece ser mais fecundo interpretar a política educacional estatal sob o ponto de vista estratégico de estabelecer um máximo de opções de troca para o capital e para a força de trabalho, de modo a maximizar a probabilidade de que membros de ambas as classes possam ingressar nas relações de produção capitalistas.

Diante disso, evidencia-se que os entes federados, por meio de suas instituições e dos seus profissionais, incorporam e implementam essas políticas,

muitas vezes sem o devido conhecimento das intencionalidades postas nas suas entrelinhas.

Nessa conjuntura, a educação contempla, na sua estruturação, elementos que, ao serem analisados, podem ou não facilitar o processo de aproximação entre essa política e a realidade vivenciada na prática. Um desses elementos consiste na compreensão da dinâmica e da complexidade de como se dão as políticas educacionais e se organizam os sistemas de educação em suas múltiplas funções. A partir dessas complexidades, o seguinte problema se apresenta: “as políticas de educação adotadas pelo município de Alto Alegre do Pindaré – MA apresentam inconsistência em relação à sua qualidade social?”

Diante de tal problema, a presente pesquisa tem como objeto de investigação **“analisar as políticas Educacionais do Município de Alto Alegre do Pindaré – MA, seus desafios e movimentos que concorrem para a qualidade social da educação”**, oriundo das seguintes questões norteadoras: Quais as implicações históricas e legais do federalismo brasileiro nas políticas públicas de educação? Como se colocam as configurações e finalidades dos sistemas públicos de educação? Quais os desafios e os movimentos/ações presentes na política municipal de educação de Alto Alegre do Pindaré – MA, que concorrem para a sua qualidade social? Essas questões subsidiaram os objetivos geral e específicos.

Quanto aos objetivos específicos, elencam-se os seguintes: refletir acerca do federalismo no contexto brasileiro e de suas implicações nas políticas educacionais; identificar, à luz da legislação educacional, as configurações e finalidades dos sistemas de educação público; e analisar as políticas educacionais adotadas pelo município de Alto Alegre do Pindaré – MA, que concorrem para o cumprimento de metas do PNE, PEE, PME e a qualidade social da educação.

1.1 Sobre o objeto de investigação

A educação pública brasileira, na condição de direito, está vinculada à legislação, que impõe diretrizes e regulamentações ao sistema nacional e subnacionais de educação. Essa legislação, constituída com pressupostos advindos dos organismos financeiros internacionais, em que as prioridades a serem contempladas nos instrumentos legais e nos planejamentos educacionais corroboram a lógica do ideário do capital, apoiado no neoliberalismo, na globalização da economia

e na reestruturação produtiva, reformula as exigências, no tocante à reforma do Estado e impacta as políticas públicas, incluindo a educação. Essas intencionalidades aparentam não ser percebidas pelos envolvidos na execução das políticas públicas de educação, já que os debates e as ações sobre os princípios e as finalidades da educação, enquanto qualidade social, são tímidos e refletem na postura da sociedade como um todo.

Outro aspecto que suscita questionamentos diz respeito à baixa articulação entre as instâncias responsáveis pelos processos pertinentes à educação. Ressalta-se, ainda, que são quase nulos os momentos em que as instâncias públicas responsáveis pela educação, por meio de seus agentes, promovem momentos de organização sistematizada dessa política. Assim, o planejamento, a execução e a avaliação sistemática das políticas educacionais, na perspectiva de garantia dessa política como direito e qualidade social, ganham relevância como objeto de estudo.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 diz que é de responsabilidade dos sistemas municipais de educação oferecer a Educação Infantil e o Ensino Fundamental no processo de alfabetização e de letramento dos alunos dos respectivos sistemas de educação (BRASIL, 1996a). Assim, os resultados práticos dessa política têm demonstrado inconsistência, quando os dados oficiais são analisados, sobre o desempenho da educação no Brasil, a exemplo dos dados de uma pesquisa de 2017, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujos resultados revelam que o índice de analfabetismo no Brasil era de 7,0% entre pessoas com 15 anos ou mais, ou seja, cerca de 11,5 milhões de analfabetos em todo o país (OLIVEIRA, 2019). Salienta-se que metade desse contingente está na região Nordeste, como ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais



Fonte: Brasil (2018).

Os referidos dados representam parte dos desafios a serem enfrentados pelas políticas municipais de educação pública, em particular no município de Alto Alegre do Pindaré – MA, que, como as outras unidades subnacionais, deve ser, do ponto de vista de articulação, responsável por planejar, orientar, implementar, acompanhar e avaliar tais políticas, além de buscar alternativas que supram as demandas postas pela sociedade, como representa a Figura 1.

Esse contexto suscita questionamentos que complementam as questões norteadoras: o município de Alto Alegre do Pindaré – MA planeja e implementa suas políticas educacionais, tendo como princípios as metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), no Plano Estadual de Educação (PEE) e no Plano Municipal de Educação (PME)? As políticas educacionais adotadas pelo município, têm como objetivo a busca pela qualidade social da educação?

A qualidade social da educação aqui é indicada na perspectiva assinalada por Faria (2009), que enfatiza que no processo educativo deve haver envolvimento, participação, satisfação e atendimento das necessidades da comunidade escolar e de toda a população do entorno das escolas. Essas necessidades incluem que o ambiente educativo deve ser lugar de boa aprendizagem, de boa socialização, de assimilação dos conhecimentos universais e humanitários e meios de conhecimento

e convivência socialmente válidos e reconhecidos como um bem da vida comunitária e social.

A autora vai além, ao afirmar que a qualidade social da educação se efetiva quando assegura a todos os alunos a apropriação da experiência social constituída e expressa na ciência, na arte, na filosofia, visando ao desenvolvimento orientado para a formação humana. Trata-se, assim, da formação integral de capacidades humanas dos alunos, tendo em vista uma sociedade justa, democrática, em que possam ser superadas desigualdades sociais, o que tende a convergir com as finalidades da educação.

No que se refere à relação do autor com o objeto de estudo, esta se confunde com a sua história profissional, pois ele é professor efetivo do município, lócus empírico desta pesquisa. Além da função de professor, o autor exerceu cargos de diretor escolar e, atualmente, exerce o cargo de Secretário Adjunto de Educação. O contexto da relação de proximidade entre o pesquisador e o universo pesquisado se apresenta, como destaca Kramer (1999, p. 132): a “condição de sujeito e objeto, produto e processo” assumem relevância quando estes exercem influência de um sobre o outro, o que exige uma postura de rigor científico.

Na condição de Secretário Adjunto de Educação, o mestrando tem a atribuição de subsidiar e prestar assistência ao titular da pasta no desempenho das suas atribuições, nas tomadas de decisões referentes à Secretaria, assim como substituir o Secretário de Educação em suas ausências e impedimentos, coadjuvando no desempenho das atribuições que lhe são próprias. Tais atribuições estimularam inquietações a respeito da política municipal de educação. Essa relação direta impulsionou a necessidade de compreender os movimentos e os desafios pertinentes às políticas educacionais do referido município, refletidos nas questões norteadoras. Vale ressaltar que o termo “movimentos” é entendido como ações planejadas e desenvolvidas na política de educação.

A relevância social da pesquisa justifica-se por refletir sobre as políticas públicas de educação, considerando os movimentos e as intencionalidades que permeiam a legislação e a efetivação dessas políticas e suas contribuições no sentido de garantir a educação como um direito subjetivo¹. Essas condições são asseguradas

¹ A educação como um direito público subjetivo quer dizer que o acesso ao ensino fundamental é obrigatório e gratuito; o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público (federal, estadual,

na Constituição promulgada em 1988 e reafirmadas nos demais instrumentos jurídicos normativos como a LDB – Lei nº 9.394/98, Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, dentre outros.

Além disso, busca-se também contribuir com as discussões das atuais políticas educacionais implementadas pelos sistemas de educação, procurando compreender os movimentos de reflexão e aproximação sobre o conhecimento científico e as bases empíricas de uma educação de qualidade socialmente referenciada.

1.2 Subsídio teórico-metodológico da pesquisa

O processo de redemocratização do Brasil, após 20 anos de Ditadura Militar, instituiu um conjunto de instrumentos jurídico-normativos ancorado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que alterou, dentre outros aspectos, a relação entre as unidades federativas (União, estados, municípios e o Distrito Federal). Como resultado, destaca-se a ampliação da autonomia e transferência das responsabilidades, antes assumidas pela União, para as unidades subnacionais, estabelecendo novas configurações ao federalismo brasileiro. Antes da CF/1988, as ações e políticas eram caracterizadas por perfis ainda mais centralizados e hierarquizados, sendo os municípios unidades figurantes enquanto entes federados.

Nessa nova configuração, a concretização das relações do federalismo brasileiro se efetiva em condições peculiares, em que devem ser consideradas: as dimensões territoriais do país; as diversidades socioculturais; as pluralidades ideológicas; as desigualdades regionais e de classes sociais; e as próprias contradições inerentes às relações de poder. A esse respeito, Abrucio (2010), considera que o federalismo respaldado por uma legislação clara (com definição de limites e possibilidades de atuação dos entes federados) se constitui uma viabilidade para a construção das relações aceitáveis entre as unidades subnacionais. É na conjuntura dessas diversidades que as unidades federativas e seus respectivos sistemas de educação desenvolvem e implementam suas políticas educacionais.

Convém ressaltar que as políticas educacionais no Brasil foram impactadas pelo processo de globalização e reformas do Estado ocorridas na década de 90, como

municipal), ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, [2020]).

resultado das transformações impostas pelo capitalismo sob o modelo neoliberal. No entanto, essas interferências vão além dos aspectos econômicos, como afirma Bianchetti (1999, p. 88):

[...] o neoliberalismo rechaça qualquer ação estatal que vá além da de ser um “árbitro imparcial” das disputas. A ideia do Estado Mínimo é uma consequência da utilização da lógica do mercado em todas as relações sociais, não reduzidas somente ao aspecto econômico.

Nessa perspectiva, ao refletir a respeito da política de educação pública, é necessário ir além das primeiras aparências, pois a realidade concreta não deve ser observada como um fenômeno estático, mas sim, como uma abordagem teórico-metodológica, que permite entender a realidade social e que possa dar sustentação para alcançar os propósitos da pesquisa, como afirma Netto (2011, p. 22): “Ir além da aparência fenomênica, imediata e empírica”.

Assim, a pesquisa incorporará, ao longo do seu desdobramento, procedimentos técnicos e concepções teóricas que permitam compreender os ideários que sustentam os instrumentos legais, teóricos e empíricos que envolvem a temática, tendo em vista a inserção de questões complexas e de contrassenso, sendo que as políticas públicas de educação se processam no contexto de desigualdades (políticas, sociais, econômicas, regionais etc.), além da disputa de poder.

Importa enfatizar que as diretrizes regulatórias, mais recentes, das relações entre os entes federados são advindas da Carta Magna. Assim, a CF/1988, apesar das críticas, se consolidou como uma lei pujante, que dispõe sobre a organização da dinâmica federativa, ao estabelecer limites de poder e de autonomia das unidades federativas. Em relação à educação, os procedimentos de institucionalização, organização e funcionamento dos sistemas de educação pública estão contemplados de maneira específica, na LDB nº 9.394/96, documento que estabelece os princípios e as finalidades da educação. As incumbências dos entes federados são regulamentadas, como disposto nos artigos 8º, 9º, 10º e 11º da lei anteriormente citada.

Mesmo com o estabelecimento das garantias legais, permanecem as inconsistências na concepção e na efetivação das políticas educacionais, pois ainda continuam as práticas inerentes às tomadas de decisões amparadas pelos artifícios da verticalização. Logo, alguns poucos indivíduos decidem por uma grande maioria, acentuando uma separação entre os que planejam e os que executam, com propósito de atender às exigências do mercado de trabalho. Silva e Gentili (1996) vão além, ao

afirmarem que a educação também é utilizada como veículo de transmissão das ideias que proclamam as excelências do livre mercado e da livre iniciativa. Para os autores, disso decorre um esforço para alterar o currículo não somente com o objetivo de dirigi-lo a uma preparação para o trabalho, mas também para que os estudantes aceitem as ideias neoliberais, lógica que tende a prevalecer.

As considerações inerentes ao objeto de pesquisa destacadas anteriormente não são palpáveis. Compreende-se que, para alcançar os objetivos norteadores da pesquisa, é necessário recorrer a um suporte teórico-metodológico de autores que pesquisem e produzam conhecimentos sobre o objeto de estudo, a fim de facilitar o direcionamento a ser percorrido durante a realização da pesquisa. Tal direcionamento, segundo Pires (1997), deve se caracterizar pelo movimento do pensamento calcado na materialidade histórica da vida dos homens em sociedade por meio da história, na perspectiva de apreender os movimentos presentes nos discursos e concepções sobre qualidade social da educação.

Assim, para se aproximar da realidade concreta, utilizou-se da análise das políticas de educação em contexto de tensões, contradições e das múltiplas variáveis relacionadas às políticas educacionais, envoltos na dinâmica do federalismo brasileiro, que define as responsabilidades e competências da União e das unidades subnacionais no âmbito das políticas educacionais. Essas políticas estão alinhadas aos pressupostos do capital, que direcionam as prioridades definidas pelas agências e organismos financeiros internacionais.

Para alcançar os objetivos propostos, recorre-se aos fundamentos teórico-metodológicos que delineiam a pesquisa. Sobre isso, Brito Júnior e Feres Júnior (2011) ressaltam que a metodologia se estabelece como meio para se chegar à ciência, ao conhecimento. Neste sentido, o processo de investigação foi iniciado com o levantamento documental e bibliográfico, pelos quais o pesquisador teve acesso a documentos e referências bibliográficas que deram sustentação teórica à temática. No entendimento de Gil (2008), as pesquisas documental e bibliográfica muito se assemelham, porém, há uma diferença fundamental: enquanto a pesquisa documental se utiliza de dados que não receberam um tratamento analítico, a pesquisa bibliográfica se utiliza das contribuições de diversos autores sobre um determinado assunto.

Além do levantamento e análise documental e bibliográfica, esta pesquisa apoiou-se em informações coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas. A

escolha pela entrevista semiestruturada deu-se pela possibilidade de esse instrumento apresentar maior flexibilidade no levantamento das informações, já que estas não se condicionam a padrões preestabelecidos e permitem maior interação entre entrevistador e entrevistado. Essa definição vai ao encontro do que afirmam DiCicco-Bloom e Crabtree (2006, p. 315): “organizada em torno de um conjunto de questões abertas pré-determinadas, com outras questões emergindo a partir do diálogo entre entrevistador e entrevistado”.

Ainda no sentido de cumprir o seu propósito, esta pesquisa tem aspectos quantitativos e qualitativos, com preponderância da última, pois a subjetividade dos sujeitos não se revela através de quantificação numérica. Esses aportes são complementados por pesquisa bibliográfica e documental, levantamento de dados e informações, de forma que haja interação complementar entre os procedimentos adotados na pesquisa. Como afirma Gil (2002), isso envolve pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas com participantes e análise das informações como possibilidades de compreensão do objeto de estudo.

A entrevista semiestruturada, enquanto técnica, possibilita uma cobertura mais aprofundada do objeto de estudo. Selltiz, Wrightsman e Cook (1965) postulam que a entrevista pode se estabelecer um contato interpessoal mais próximo com o participante, o que ajuda a desenvolver uma melhor interação entre o participante e o pesquisador, facilitando a melhoria da qualidade das informações produzidas.

Para tanto, este estudo se apoia em indicativos trazidos pelos estudos do estado da arte e em autores, como Abrucio (2010), Aranha (2006), Barroso (2008), Cavalcanti (2016), Cardozo, Lima e Lima (2014), Carvalho (2002), Cury (2010), Dourado (2013), Dourado, Oliveira e Santos (2007), Faria (2009), Felício (2012), Frigotto (2010), Ramos e Frigotto (2017), Gadotti (1994, 2013), Gil (2008), Luckesi (2009), Manacorda (2012), Oliveira (1997), Ronca e Alves (2015), Santiago (2019), Saviani (2008), Soares e Machado (2018), e Sousa (2013), dentre outros. Além disso, também dispõe da legislação sobre a temática de estudo, tais como: leis, decretos, resoluções, programas e projetos tanto nacionais quanto estaduais e municipais.

A amostra da pesquisa é composta por 6 participantes, dentre agentes, públicos que planejam, gestam e executam as políticas públicas de educação de Alto Alegre do Pindaré – MA. Integram a pesquisa coordenadores(as) da Educação Infantil e Ensino Fundamental, gestores de escolas e professores.

A escolha dos participantes foi respaldada pela técnica de amostragem intencional, com o propósito de obter as informações da pesquisa, conforme afirma Marconi e Lakatos (2002). É uma amostra selecionada do universo que se relaciona diretamente com o objeto da pesquisa e que, segundo Beuren (2004), trata de amostra com base em informações disponíveis e que sejam consideradas representativas da população, tendo vínculo direto com o objeto. O pesquisador deve ter conhecimento prévio da população.

Assim, a seleção dos participantes não obedece necessariamente aos critérios de amostragem quantitativa, como requisito de veracidade das informações.

A pesquisa foi realizada no sistema municipal de educação do Município de Alto Alegre do Pindaré – MA, composto por 55 unidades de ensino, onde são atendidas crianças e jovens da Educação Infantil e Ensino Fundamental, e abrangem órgãos administrativos, normativos e de controle.

Os participantes da pesquisa atuam nas seguintes funções: 2 coordenadores (um da Educação Infantil e outro do Ensino Fundamental), da Secretaria Municipal de Educação, que coordenam os processos de planejamento e implementação das políticas educacionais adotadas pelo Município; 2 gestores de escolas (um da educação infantil e outro do ensino fundamental), que têm o papel de gerir a escola a partir das diretrizes e políticas públicas educacionais, além de implementar o projeto pedagógico de maneira a garantir que os estudantes atinjam os objetivos desejados; e 2 professores (um da Educação Infantil e outro do Ensino Fundamental), agentes da consolidação das ações e das políticas de educação, no sentido de que a escola cumpra sua função social.

Quanto à formação dos participantes da pesquisa, 3 têm formação em Pedagogia, 1 em Letras, 1 em Matemática e 1 em Geografia. As idades dos participantes variam de 31 a 59 anos e o tempo de atividade na educação de 10 a 32 anos, sendo 5 do sexo feminino e 1 do masculino.

As entrevistas foram realizadas no local de trabalho dos participantes (Secretaria Municipal de Educação, Unidade Integrada Arco-íris e ao Centro de Educação Infantil Dr^a Graça Artioli), entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023. As escolas atendem às etapas de Ensino Fundamental e Educação Infantil, respectivamente.

A seleção das escolas se deu em virtude de a primeira apresentar o menor IDEB do município, conforme averiguado pelo SAEB em 2021. Fernandes (2007) diz

que o IDEB é um indicador importante na medida em que demonstra fragilidades nas escolas em relação ao fluxo e ao desempenho escolar. No entanto, é insuficiente para avaliar se a qualidade, desconsiderando outros aspectos igualmente importantes, pode ser observada por meio de outras averiguações. A segunda escola foi escolhida por ser a única da zona rural que atende exclusivamente à Educação Infantil. Segundo Arroyo e Silva (2012, p. 23), nesse contexto, “[...] a escola é carente de didáticas apropriadas aos povos do campo. Para alcançar uma proposta didática, um processo de ensino e aprendizagem coerente com as especificidades do campo, é necessário para superar a concepção preconceituosa.” Essas realidades pressupõem maiores desafios às referidas escolas.

Para a realização das entrevistas, foram feitas várias visitas à Secretaria Municipal de Educação e às escolas. No primeiro momento, as reuniões foram para esclarecimento sobre a pesquisa (objetivos e os procedimentos a serem adotados); no segundo momento, para assinatura dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido. Por último, os outros encontros destinaram-se à realização das entrevistas. Com o propósito de garantir o anonimato dos participantes, estes foram identificados pela letra “A”, seguido de um número.

Através da análise das informações coletadas, buscou-se estabelecer as inter-relações com as questões norteadoras e os objetivos da pesquisa. Para tanto, critérios de validade e confiabilidade foram obedecidos, a fim de cumprir com o rigor científico inerente à produção dos dados que nortearam a elaboração do texto dissertativo.

Na análise das informações, utilizou-se a técnica de análise temática, conforme proposto por Bardin (1997), a qual enfatiza a imprescindibilidade da articulação entre as mensagens (palavra, texto, enunciado, discurso etc.) e as condições contextuais de seus produtores. Portanto, a análise não se desvinculou dos componentes cognitivos, afetivos e valorativos dos envolvidos na pesquisa. Franco (2008) destaca que outro importante momento da análise das informações é o delineamento da pesquisa, tido por ela como plano para coletar e analisar as informações com o objetivo de responder às questões norteadoras da pesquisa.

Em termos estruturais, esta dissertação contempla, além da presente Introdução, que apresenta os aspectos gerais da pesquisa, a relação do mestrando com o objeto de estudo, as questões norteadoras, das quais emergiram os objetivos da pesquisa, assim como o subsídio teórico-metodológico, mais quatro seções.

A seção 2, intitulada “**A Educação no Federalismo Brasileiro: implicações históricas e legais**”, reflete sobre as bases conceituais, historicidade e afirmação, tipificações, dimensões territoriais do país, as diversidades socioculturais, as pluralidades ideológicas, as desigualdades regionais e entre classes sociais, além das próprias contradições das relações de poder. Tais reflexões fundamentam-se nos pressupostos da legislação, que dispõe sobre as competências e as responsabilidades dos entes federados na elaboração, execução, descentralização e responsabilização das políticas educacionais.

Configurações e Finalidades dos Sistemas de Educação Pública é o título da terceira seção, que tem como objetivo analisar os interesses de grandes corporações, institucionalizadas por meio dos acordos com organismos financeiros internacionais, em particular com o Banco Mundial (BM). Nesses acordos, permeiam as políticas de educação, legitimadas via legislação, programas educativos e financiamento, com respaldo do Estado, em contraponto aos interesses e às necessidades locais.

Políticas Educacionais do Município de Alto Alegre do Pindaré – MA, desafios e movimentos é a quarta seção e contempla uma breve caracterização do município, indicadores educacionais e análise das informações produzidas pela pesquisa, ou seja, as respostas às questões da entrevista semiestruturada, confrontando-as com os dados e informações do contexto local, na perspectiva de apreender como os agentes públicos que planejam e executam as políticas públicas, nesse caso, as políticas educacionais, apontam os movimentos e os desafios postos na dinâmica de implementação da política municipal de educação, com vista ao alcance da qualidade social, frente ao estabelecido pelo Plano Nacional de Educação - PNE, o Plano Estadual de Educação – PEE e o Plano Municipal de Educação – PME.

Nas **Considerações Finais** são apresentadas as sínteses e conclusões da pesquisa, assim como os encaminhamentos e sugestões que podem subsidiar debates, análises e estudos, além de estimular o desenvolvimento de novas pesquisas sobre a temática.

2 A EDUCAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: implicações históricas e legais

Pretende-se nesta seção traçar um percurso que traga para o centro das reflexões elementos sobre o objeto de estudo, incluindo a possibilidade de aproximação da realidade de constituição do federalismo enquanto organização e concepção político-administrativa em momentos históricos de Estados-Nação. Nessa perspectiva, serão abordados os seguintes aspectos: bases conceituais; historicidade e afirmação; tipificações; modo como esse processo se consolidou no Brasil; seguridade legal; movimentos de descentralização e regime de colaboração e suas implicações nas políticas educacionais.

Os enredamentos que constituem o federalismo carecem de ser observados sob a ótica de bases conceituais, as quais se constituem como referências e podem contribuir para ampliar a compreensão do que vem a ser o objeto de estudo em questão. Nesse sentido, destaca-se que os conceitos sobre federalismo tendem a ser ambíguos quanto aos seus princípios e intencionalidades.

Quanto aos princípios, ressalta-se que estes se referem a bases formadas por um conjunto de procedimentos pactuados e regulados por legislação que formaliza o campo de atuação dos entes federados. Já as intencionalidades contidas nos conceitos de federalismo inclinam-se para a afirmação de que o federalismo é uma concepção que dispõe sobre a organização político-administrativa do Estado, com a tendência de dotar os entes federados de autonomia e responsabilidades, com vistas a buscar equacionar as tensões que acontecem em um contexto de diversidades culturais, econômicas, políticas e sociais.

Esses aspectos constituem os rudimentos do pacto federativo, ratificado por uma legislação que é característica do federalismo. O Estado-Nação procura, por meio de imposições de regras administrativas, organizar e propor soluções para a convivência em sociedade. Para a presente reflexão, buscam-se elementos contidos nos estudos, conforme citados na introdução, assim como em instrumentos jurídico-normativos que dispõem sobre o objeto de estudo.

Embora existam diversas definições de federalismo na literatura, Cavalcanti (2016) observa que uma característica se faz presente em diversas abordagens teóricas sobre o tema: a forma de governo multinível, ou seja, dividido em um governo nacional e governos subnacionais. Essa maneira de organização do Estado, que tenta equacionar questões administrativas, políticas, tributárias e

financeiras, tem uma historicidade que se formaliza como condição de documento regulador específico nos tempos modernos, já presente em 1787, com a Constituição dos Estados Unidos da América. Esse processo tem precedentes que perpassam por arranjos e tensões políticas e culturais, as quais permitiram chegar às formalidades da referida Constituição.

Os diferentes desenhos pelos quais o federalismo é evidenciado em outros países e as particularidades de sua construção são disposições que foram aportadas em elementos socioculturais inerentes a cada Estado-Nação. Para Soares e Machado (2018), esses elementos podem estar relacionados ao tamanho da área territorial, uma vez que, entre os dez países com maior área territorial no mundo, o federalismo se faz presente em sete deles. Esse fato pressupõe uma relação com o curso histórico e as condições de como ocorreram os processos de independência e autonomia nacional e subnacional, já que parte dos países passou pela ação de colonização e por disputas internas e externas em prol de território e poder.

Os autores acima referidos esclarecem que há de se considerar as heterogeneidades culturais de cada país, como se constituíram as relações frente às diversidades étnicas, religiosas, linguísticas e outros traços culturais que podem ter contribuído decisivamente para os desdobramentos e as peculiaridades do federalismo em cada país.

O federalismo traz outros elementos que devem ser destacados como via de entendimento dessa forma de organização, pois, dependendo de sua funcionalidade em determinado Estado-Nação, pode receber nomes, funções ou intenções distintas. Em um contorno geral, o federalismo diz respeito à formação do Estado. Então, Segundo Cury (2010, p. 152):

Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado.

Quanto à tipificação, Cury (2010) compreende o federalismo a partir de três tipos: centrípeto, centrífugo e cooperativo. O federalismo centrípeto estabelece e perpetua o poder da União sobre os demais entes federados (estados, municípios e Distrito Federal), com a subordinação das entidades subnacionais ao poder central. Já o federalismo centrífugo é caracterizado por um grau maior de autonomia das unidades subnacionais, com base na desconcentração de poder. E, por último, o federalismo cooperativo, fundamentado no equilíbrio da descentralização de poder

com distribuição de competências e colaboração, tem como principal característica a articulação do planejamento com a construção de objetivos coletivamente constituídos.

Santiago (2019) ressalta que é importante compreender o federalismo a partir do movimento histórico e político do contexto no qual a análise está sendo realizada, independentemente do Estado-Nação. Essa forma de organização não se comporta de maneira linear, o tempo todo uniforme, pois existem tensões entre forças concorrentes dentro do federalismo. Inclusive, pode haver momentos em que os movimentos se dão no sentido centrífugo e, em outros, em que esses movimentos ocorram no sentido oposto, centrípeto, além de também acontecer de forma cooperativa.

A efetiva compreensão do federalismo é mais complexa e não se limita às reflexões até aqui realizadas. Nesse sentido, destacamos a contribuição de Morduchowiez e Arango (2010), que assinalam que o federalismo, dependendo do arranjo constitucional, dos vínculos instituídos entre vários níveis de governo e das relações de poder, pode assumir diferentes formas, o que não é diferente no caso brasileiro, onde o federalismo vem sofrendo modificações ao longo do tempo, buscando se adequar às exigências do contexto político, social e econômico.

No Brasil, o marco inicial do federalismo pode ser datado a partir da primeira Constituição republicana, documento que carrega aspectos diferenciados entre 1891 e 1964, sendo caracterizado pela grande autonomia das forças estaduais, sobretudo em determinadas regiões do país, com a mediação de arranjos políticos. As dimensões territoriais do país, as diversidades socioculturais, as pluralidades ideológicas, as desigualdades regionais e entre classes sociais e as próprias contradições das relações de poder determinaram as características do federalismo brasileiro.

A esse respeito, Abrucio (2010) aponta que o federalismo respaldado por uma legislação clara se constitui como uma viabilidade na construção das relações aceitáveis entre os entes federados. É no lastro da legislação nacional, construída no processo de redemocratização, que se pretende alinhar ponderações a respeito de como se estabelece a divisão de responsabilidades e competências dos entes federados em relação à educação.

A relativa autonomia, divisão de poder, de responsabilidades, de competências, e a descentralização na tomada de decisão sobre as questões locais,

dentre outras, são dinâmicas e correspondem a procedimentos adotados no país em suas relações e práticas administrativas que antecedem a Proclamação da República Federativa do Brasil, realizada em 1889. Como exemplo de antecedente histórico e legal, que buscava a descentralização das responsabilidades das políticas públicas, apresenta-se a Lei Geral de 15 de outubro de 1827. O texto legal apresentava a seguinte disposição:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembléia Geral para final resolução. (BRASIL, 1827, não paginado).

A referida menção indica que o movimento de descentralização e responsabilidades e execução das políticas públicas de educação, mesmo que de forma tímida, estiveram presentes nas pautas de discussão das políticas em diferentes contextos históricos.

A Proclamação da República Federativa do Brasil, em 1889, formalizou o arranjo do federalismo brasileiro, desvelando e ampliando a complexidade das relações entre os entes federados, no que diz respeito à definição das competências e responsabilidades a serem assumidas por cada ente. Nesse sentido, destaca-se que, para compreender a dinâmica das políticas públicas, em particular as políticas educacionais, faz-se necessário que essa compreensão seja divergente das estratégias referendadas pelas informações inerentes ao contexto da regulamentação do federalismo no país.

Entre a Proclamação da República e o postulado da redemocratização brasileira, cuja referência é a CF/1988, ocorreram inúmeros acontecimentos que convergiram e divergiram com as estratégias adotadas na tentativa de superar as tensões existentes nas relações entre os entes federados. Como exemplo, cita-se a possibilidade de construção de um federalismo que atendesse às demandas sociais marcadas pela heterogeneidade e especificidades regionais e locais.

Os conflitos relacionados à divisão de responsabilidades e competências no âmbito das políticas públicas, que constituíram a disputa de espaço pelo poder, desenharam e formataram o federalismo brasileiro, tal como se apresenta na contemporaneidade. Esse percurso, caracterizado por idas e vindas, avanços e

retrocessos, é marcado por um ideário de dominação de uma classe social dominante sobre a popular, o que alimenta a perpetuação das desigualdades sociais.

Após uma ruptura violenta das vias democráticas, provocada pelo golpe militar² de 1964, apoiado por grupos empresariais e com a impossibilidade de participação de parte da sociedade nas tomadas de decisões das políticas públicas, ocorreu um retrocesso sem precedentes na adoção de estratégias para diminuição das desigualdades. O impacto se deu mais acentuadamente nas camadas populares, sem mencionar a degradação dos direitos individuais, suprimidos brutalmente pelas forças repressoras do Estado.

Em oposição ao brutal regime, os movimentos de luta de diversos setores da sociedade impulsionaram o país para um ambiente com possibilidade de abertura e discussão da política nacional, abandonando o regime militar violento e abrindo caminho ao processo de redemocratização. A ditadura deixou marcas profundas em seus opositores. Sequestros, torturas, desaparecimentos, assassinatos e exílios foram algumas das violências que marcaram o regime.

Os antecedentes que propiciaram as condições de redemocratização do país incluíam um regime militar, que tinha como pilares de sustentação do governo a economia e o autoritarismo. Como enfatiza Carvalho (2002), foram diversos os acontecimentos que induziram a uma mobilização social contrária ao governo militar, sendo o fracasso na economia um motivo preponderante nesse sentido. O autor acrescenta que a economia caiu em recessão, provocando a diminuição de empregos, salários e consumo interno, alavancando uma insatisfação popular sem precedentes, com reivindicação dos direitos civis. Greves, paralisações, manifestos escritos e falados foram alguns dos artifícios utilizados pela oposição ao regime.

A gravidade da situação econômica e a tramitação da Emenda Dante de Oliveira no Congresso Nacional foram o estopim para promover o movimento denominado “Diretas Já”, que se caracterizou por ser um movimento político popular, que mobilizou milhões de pessoas em comícios e passeatas. O movimento tinha como objetivo provocar a realização de eleições diretas para o cargo de Presidente da República. Delgado (2007 p. 413) define bem as imediações da campanha Diretas Já, quando afirma que:

² Golpe militar é um ato caracterizado pela tomada do poder de um país por suas forças armadas em um golpe de Estado, instaurando um regime de ditadura militar.

Na verdade, a campanha pelas Diretas Já foi o maior movimento cívico-popular da história republicana do Brasil. O fervilhar das ruas traduziu uma forte simbiose entre bandeira política democrática e aspiração coletiva, que transformou o ano de 1984 em marco da única campanha popular brasileira que, segundo Ronaldo Costa Couto, nasceu no Parlamento. Campanha ampliada pela ação de partidos políticos e de diferentes segmentos e organizações da sociedade civil.

As tentativas das Diretas Já não foram em vão, apesar da não aprovação da emenda Dante de Oliveira. O povo foi para as ruas e começou a ocupar outros espaços nas discussões e decisões, com vistas a garantir seus direitos fundamentais, exigindo que esse processo se desse por vias democráticas. Considerando que a Constituinte incorporava diversas ideias e interesses distintos advindos de setores antagônicos da sociedade, esse cenário intensificou os debates calorosos em torno da lei conhecida como Constituição Cidadã.

Com a promulgação da CF/1988, o Brasil aderiu a um modelo federalista de cooperação, política plural, descentralizada, passando a fazer parte do campo político novos personagens. Entram em cena novas formas de participação com a legitimação das unidades subnacionais. Essa afirmação tem por base o conteúdo disposto no Art. 23, que destaca que: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, [2020], não paginado).

Para Oliveira (1997), a desconcentração também preconiza a distribuição de recursos públicos entre as esferas governamentais, dando abertura à possibilidade de estados e municípios atenderem às necessidades locais, mediante políticas públicas. Ademais, traz como inovação o reconhecimento dos municípios como entes dotados de autonomia político-administrativa, assim como os estados e a União. Sobre isso, Abrucio (2010, p. 45) defende que:

A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas.

Esse posicionamento refere-se, sobretudo, ao processo de municipalização que, apesar da legitimidade legal, continua a subjugar os demais entes federados financeiramente.

2.1 Reflexões sobre federalismo e educação

Com as reformas iniciadas na década de 1990, é importante destacar o processo de municipalização da educação que começou a se desenhar desde então. Essa descentralização se caracteriza pela flexibilidade e pelas diferentes relações que se estabelecem entre a União e as unidades subnacionais, implicando a transferência de funções do governo federal (União) para os governos estaduais e municipais, no âmbito educacional.

Tais modificações estão centradas em pilares de reformas provocadas pela crise do capital nas últimas décadas, o que resultou em mudanças significativas nas esferas da economia, da política e, também, da questão social. Essas mudanças afetaram diretamente as políticas educacionais no Brasil.

Sabe-se que o Brasil está organizado sob os moldes do sistema capitalista, com a divisão social de classes. A classe dominante, detentora do capital e dos meios de produção, se apropria da força de trabalho das classes dominadas. Essa dominação não é exercida de forma direta, pois se consolida por meio de estruturas jurídicas, políticas, sociais e culturais, que exercem influência na realidade educacional do país. Tais estruturas foram impactadas pela globalização e pela reestruturação produtiva, responsáveis por afetar a concepção de educação em detrimento da preparação da força de trabalho, de modo a atender ao mercado.

Assim, as reformas educacionais ocorridas no final do século XX e que continuam sendo desenvolvidas na contemporaneidade resultam das transformações do capitalismo ocorridas em nível mundial, sob orientações do paradigma neoliberal.

Rosar (1997) destaca que, durante a década de 1990, foi difundida uma vertente da sociologia que colocou no centro do debate educacional a necessidade de adaptar a escola ao processo de reestruturação produtiva, que estava ocorrendo na maioria dos países. Conceitos como qualidade total, descentralização, autonomia e avaliação, articulados com a perspectiva do Toyotismo, passaram a se apresentar no discurso oficial do Ministério da Educação, sendo amplamente reproduzidos nos diversos espaços de atuação dos educadores (o Toyotismo figurando uma nova plataforma de produção que visava à superação dos modelos produtivos moldados pelo Taylorismo e pelo Fordismo). Os educadores foram submetidos a um processo de “qualificação” programada, conforme os “paradigmas oficiais”.

Um ponto importante a respeito do movimento ocorrido nos anos 90 é a indagação sobre as reformas educacionais no Brasil. A esse respeito, é importante destacar que, nas reformas educacionais ocorridas na década de 90, foram propostas reformas para a educação da América Latina como um todo, já que o foco era que a referida região se tornasse mais flexível e competitiva, adaptando-se aos países emergentes de capital globalizado. Os organismos internacionais, dentre os quais o Banco Mundial, que foi um dos principais financiadores dessas reformas, também prestavam assessoria aos países.

Parece haver consenso em relação às fragilidades na efetivação das políticas sociais, conforme se observa nos déficits de habitação popular, na precariedade do saneamento básico, na má qualidade da saúde e da educação básica pública, no grande contingente de desempregados etc. A CF/1988, através do processo de municipalização, deslocou parte dessas demandas sociais, que antes eram da União e dos estados, para os municípios, havendo dificuldades no entendimento e na gestão do deslocamento dessas políticas. Em acréscimo, Carvalho (1997, p. 127) destaca:

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade, integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local.

Diante do exposto, a unidade federativa – município – incorporou funções e responsabilidades, que, dependendo das condicionalidades, podem se tornar uma via de garantia dos direitos sociais assegurados na legislação.

Os marcos legais, os quais definem as bases que estruturam e organizam a educação brasileira, devem ser compreendidos como construções que refletem determinados períodos históricos. Portanto, para melhor contextualização dos debates desenvolvidos neste estudo, faz-se necessário compreender as políticas de planejamento educacional contemporâneas a partir das relações que se dão entre as unidades federativas.

Inicialmente, ressalta-se a compreensão de Cury (2010) sobre o federalismo. O autor considera a adesão dos entes federados à figura soberana da União, que corresponde a uma organização política, a partir da unidade nacional, que inclui as subnacionais, as quais gozam de uma autonomia relativizada.

Pressupondo que a compreensão sobre o federalismo brasileiro deve estar subsidiada na legislação, tendo em vista que esta desempenha papel basilar na construção das relações entre os entes federados, vale ressaltar que, dependendo do ato e da especificidade, essas relações podem ser hierárquicas, cooperativas, colaborativas, interdependentes ou autônomas. É nesse cenário de consensos e dissensos que se busca argumentar como se efetiva o federalismo brasileiro no campo da educação pública, no qual essas categorias estabelecem significados práticos aos desdobramentos da ação educativa.

Nesse contexto, a CF/1988, apesar das críticas, como a garantia de direito da livre iniciativa, a manutenção de privilégios e a regulamentação dos direitos sociais do trabalho, só para citar alguns exemplos, se consolidou como uma lei ampla, cuja finalidade é garantir direitos individuais e coletivos. Dentre outros delineamentos advindos da Carta Magna, esse documento foi determinante para desenhar e regulamentar o que se denomina federalismo brasileiro na atualidade.

Assim, direitos humanos relevantes foram conquistados com o fim da censura dos meios de comunicação, incluindo: liberdade de expressão; direito das crianças e adolescentes; eleições diretas e universais com dois turnos; direito ao voto para os analfabetos; voto facultativo aos jovens entre 16 e 18 anos; transformação da prática do racismo em crime inafiançável; proibição da tortura; igualdade de gêneros. Enquanto unidade federativa, o art. 1º da CF/1988 afirma que os estados, municípios e o Distrito Federal fazem parte de uma composição indissolúvel da República Federativa do Brasil (BRASIL, [2020]).

A atuação das unidades federativas na condição de unidade autônoma, com vistas à descentralização de poder, de responsabilidades e de cooperação, é objeto de regulamentação da CF/1988, com dispositivos específicos para cada esfera administrativa (estados, municípios e Distrito Federal) e leis específicas para a área de atuação (saúde, educação, assistência social etc.). Devido à complexidade incorporada à legislação e à atuação prática das políticas públicas, como possibilidade de garantia de direito, exige-se que esse processo seja realizado de forma cooperativa e articulada. Sobre isso, Dourado (2013, p. 767) expõe que:

Os dispositivos constitucionais vão tecendo, desse modo, a dinâmica basilar do federalismo brasileiro e a necessidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados, que, a despeito de gozarem de autonomia, contam com competências privativas, comuns e concorrentes, que não os descaracterizam, mas que devem se efetivar por meio de relações de

cooperação, onde a dinâmica nacional de garantia de direitos se firma como diretriz.

É interessante lembrar os fatores e as demandas que influenciaram a elaboração de políticas públicas e que determinaram os rumos e efeitos de políticas específicas de Estado. As desigualdades regionais e locais (de produção, de renda de investimento, do nível de formação da sociedade, de fatores naturais, dentre outros) carecem de mecanismos atenuantes de reparação e de estreitamento das diferenças. O federalismo cria essa possibilidade com a promulgação da CF/1988, que ratifica um percurso descentralizador que se encontrava em curso, regulamentando campos específicos das políticas sociais, como é o caso da educação (BRASIL, [2020]).

Convém destacar que a CF/1988 e seus dispositivos sobre o federalismo brasileiro não deram conta de atender a todas as demandas e especificidades colocadas pelo dinamismo e contradições das relações internas e externas dos entes federados. A esse respeito, destaca-se que os artigos 18 a 36 da CF/1988 estabelecem as atribuições para cada nível de poder dos entes federados, União, estados, Distrito Federal, municípios. Delimita, também, as respectivas abrangências de atuação (BRASIL, [2020]).

No caso da educação, os dispositivos constitucionais, enquanto ordenamento federativo, são tratados em dez artigos (205 ao 214) da CF/1988. Esses artigos, considerando alguns limites, especialmente ligados ao financiamento, trouxeram avanços significativos para a área da educação, definindo obrigações, deveres e direitos sobre esse bem público.

A CF/1988, ao definir obrigações, direitos e deveres, incorporou outros elementos na condição de categoria legal. As unidades federativas, especialmente os municípios, foram impactadas com outras definições trazidas pela Carta Magna. Para além da descentralização das competências dos entes federados, a CF/1988 balizou as finalidades e os princípios da educação, de modo que o capítulo III da educação, da cultura e do desporto, seção I da educação, desmembra, em especificidades, as responsabilidades a serem observadas e adotadas pelas unidades federativas na efetivação das políticas de educação (BRASIL, [2020]).

No contexto federativo, a legislação supracitada marca posição ao contemplar dispositivos que definem como a União, juntamente com os outros entes federados, deve cumprir as responsabilidades visando garantir a oferta da educação,

com observância, entre outros aspectos, da gratuidade, das condições de acesso e permanência, gestão democrática, obrigatoriedade, padrão de qualidade, regime de colaboração, entre outros. No entanto, parece haver algumas lacunas ou inconsistências na transposição do marco legal para o marco operacional, em particular quando da efetivação das prerrogativas legais. Como exemplo, destaca-se o tratamento dado ao inciso I do artigo 206 da CF/1988, que dispõe sobre a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, [2020], não paginado).

Considerando apenas o aspecto permanência, no ano de 2019, os dados de alunos do Ensino Fundamental, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), apresentam um índice elevado de abandono. São 289.601, ou seja, 1,37% alunos que abandonaram a escola (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2021). Segundo Manacorda (2012), esses acontecimentos contribuem para que parte desses alunos não retornem à escola.

A partir da análise dos dados, pode-se inferir sobre o risco de essas crianças e adolescentes fecundarem o contingente de pessoas com baixo nível de escolarização no país. Não são apenas números, são pessoas que podem enfrentar dificuldades nas relações que a vida social exige.

Tendo em vista as disparidades regionais da Federação, os dados do INEP no ano de 2019 revelam que 289.601 alunos abandonaram a escola; destes, 127.717, ou seja, 44,1% estão na região Nordeste. A população do Nordeste representa apenas 26,7% da população do país, logo, ao equiparar o percentual de alunos que abandonaram a escola com o percentual da população, os dados mostram a disparidade proporcional no aspecto permanência das crianças e jovens que frequentam o Ensino Fundamental na região citada (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2021).

Ainda no contexto da desigualdade regional, outros dados ajudam a ratificar a existência de abismos entre as cinco regiões brasileiras. Tomando como referência a distorção idade/ano³ no Ensino Fundamental, em 2019, existiam no Brasil 4.163.280 alunos, o que corresponde a 19,42% do total de alunos que apresentavam distorção

³ Distorção idade/ano – ou seja: tem dois ou mais anos de atraso escolar. São principalmente adolescentes que, em algum momento, foram reprovados ou evadiram e retornaram à escola em um ano de estudo não correspondente à sua idade.

idade/ano. No Nordeste, eram 1.615.382, o que representava 25,85%. Tais percentuais confirmam que a proporção de crianças e jovens que concluem o Ensino Fundamental tardiamente é maior no Nordeste, o que se traduz em desigualdade (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2021).

Ocorrências como as exemplificadas anteriormente, sobre o impacto do não cumprimento das prerrogativas legais, conforme o disposto no inciso VII do artigo 206 da CF/1988, que dispõe sobre a “garantia do padrão de qualidade”, evidenciam que não há perspectiva de garantia de padrão de qualidade se os alunos abandonam, reprovam ou se não encontram na escola alguma condição de superar a distorção idade/ano. Esse contexto caracteriza o percurso de escolarização de um percentual bastante significativo de crianças e jovens que frequentam a escola pública brasileira.

A CF/1988, artigo 211, apresenta a União como normatizadora das regras gerais da educação, além de exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. Estabelece ainda que as unidades subnacionais, em regime de colaboração, incluindo a União, devem organizar e articular seus respectivos sistemas de educação (BRASIL, [2020]).

A organização da educação básica incorpora os aspectos do federalismo brasileiro, na medida em que regulamenta e descentraliza as competências e responsabilidades dos membros da Federação, como disposto nos artigos 208, 211 e 212 da CF/1988, em que são determinados vários aspectos de sustentação à educação básica, dentre eles: a obrigatoriedade e as condicionalidades de como a educação deve acontecer; o modo como os entes federados devem constituir, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, determinando os níveis, as modalidades e as etapas de suas atuações. Essa é uma demonstração da autonomia com condicionalidade estabelecida legalmente (BRASIL, [2020]).

No sentido de cumprir os princípios presentes na CF/1988 e suprir as especificidades da educação, foi elaborada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB nº 9.394/96. Essa lei também tem como referencial os níveis de autonomia e de responsabilidade adotados na concepção e nos fundamentos legais do federalismo brasileiro. A LDB nº 9.394/96 contempla de forma detalhada as dimensões em que os estados, municípios e o Distrito Federal devem atuar, com hierarquia preestabelecida e de modo a evitar a superposição aleatória e eventual (BRASIL, 1996a).

No campo da obrigatoriedade, as unidades subnacionais têm a obrigação de oferecerem, no âmbito de suas competências, o ensino a todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos de idade, conforme regulamentado pela Emenda Constitucional nº 59/2009. Já a União não tem a obrigação de ofertar a educação a todos que procuram as instituições federais, uma vez que a entrada dos alunos nessas instituições se dá através de processos seletivos. Como indica Barbosa (2004), esse processo ocorre por meio de vestibulares, programa de avaliação seriada, Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e sistema de seleção unificada.

Diante da exigência desses processos de seleção, constata-se que a educação de nível superior não é para todos, mas somente para os que atingem um estágio de qualidade competitiva que lhes garanta esse privilégio, entrando em cena a questão da meritocracia. Neste particular, o Brasil se alinha à Declaração Universal dos Direitos Humanos, que recomenda “A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948, p. XXV). Portanto, é um direito que precisa ser conquistado pelo cidadão em “livre concorrência”.

Na condição de direito, a educação básica é colocada na CF/1988 como direito público subjetivo, porém essa condição só é aplicada à educação básica, pois nenhum outro direito de cidadania se estabelece na condição de direito público subjetivo na Carta Magna. A expectativa de responsabilização do agente público pelo não atendimento à educação básica e ao valor dos repasses financeiros aos entes federados, vinculado ao número quantitativo de matrícula, impulsionaram, em um determinado período, o aumento considerável de matrículas nessas etapas da educação.

Em uma amostra do Censo Escolar 1995 e 2005, considerando as matrículas dos anos de 1995, um ano antes da LDB nº 9.394/96 e da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei nº 9.424, a população brasileira era de 162.000.000 de habitantes e a matrícula na educação básica era de 37.417.972 alunos, o que, em termos percentuais, correspondia a 23,09% da população (BRASIL, 1996a, 1996b). Dez anos depois, a população era de 186.100.000 e a quantidade de matrículas na educação básica era de 56.511.622, correspondendo a 30,3% da população. A diferença no percentual de alunos em relação à população, matriculados no espaço de tempo de dez anos, é de 7,21%. Tomando como base a média da população no período, que era de 174.050.000 habitantes, e que 7,21%

desses habitantes não estavam matriculados na educação básica, significa dizer que 12.549.005 de crianças e jovens não tinham acesso à educação básica (BRASIL, 1995).

A regulamentação sobre as diretrizes e o financiamento da educação e, em particular, da educação básica, permitem cogitar que houve um aumento considerável no número de crianças e jovens que tiveram acesso a esses níveis de educação. Portanto, são sujeitos com nomes e sobrenomes que vivem e convivem em uma sociedade marcada pela desigualdade.

O acesso das crianças e jovens à educação básica não significou qualidade no atendimento, como alerta Barroso (2008, p. 44):

No Brasil, após o alcance de índices de cobertura próximos dos 100% da população em idade escolar, a crise da escola pública — que antes era identificada como uma crise de insuficiência de oferta — passa a ser identificada com a falta (ou a perda, para os mais nostálgicos) de qualidade no seu ensino ou, dito de outra forma, da sua incapacidade de assegurar, àqueles que a frequentavam, o domínio de um elenco mínimo de conhecimentos tomados como essenciais para a inserção dos indivíduos na vida social como adultos produtivos, autônomos, ativos, participantes.

Quanto à sustentação legal dada ao federalismo brasileiro no âmbito da educação, quando as bases legais e os contextos práticos da educação básica são analisados a partir da menção à qualidade social da educação, os dados demonstram as dificuldades que as políticas educacionais têm no atendimento satisfatório das questões e dos desafios demandados pela educação. Em meio a esses desafios, o processo de universalização do atendimento das crianças e jovens de 0 a 17 anos, a superação das desigualdades regionais e a busca pela qualidade social da educação básica pública são barreiras que a legislação e as práticas ainda não superaram.

Sobre isso, Cavalcanti (2016, p. 315) pondera que:

[...] tendo em vista a dimensão, a diversidade e a complexidade das desigualdades que caracterizam a federação brasileira, especialmente, em relação aos entes federados municipais, a assistência da União, além de incorporar mecanismos visando à qualidade, precisa aumentar o investimento na perspectiva do alcance da qualidade.

Os aspectos relacionados à qualidade social da educação básica pública tendem a fazer convergir para si outras demandas da educação, as quais são objetos de referência da legislação.

O ordenamento regulatório da educação básica pública inclina-se para alcançar a sua qualidade social. No entanto, alguns aspectos do conjunto de fazeres da educação parecem apresentar fragilidades ou maiores dificuldades na efetivação das suas proposições.

Não há um propósito em abordar neste estudo os traços teórico-metodológicos acerca dos temas que serão abordados aqui, mas sim, identificar fragilidades no percurso que interferem na construção da qualidade social da educação básica pública. A qualidade social da educação, na aparência do que propõe Faria (2009), aponta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação.

Tais elementos precisam incorporar as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político e voltados para o bem comum. Políticas e projetos nessa área disputam uma luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação, de modo a transformar todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas.

Faria (2009) destaca que a busca pela qualidade social da educação básica pública envolve questões macroestruturais, como a concentração de renda, as desigualdades regionais, ideológicas e o próprio procedimento de realização das atividades educativas que se efetivam em processos de gestão diversos. Assim, esses e outros elementos, intra e extraeducação, são determinantes para a concretização da educação, definindo e tipificando sua qualificação.

Nesse particular, Gadotti (2013) considera indispensável para a conquista da qualidade social da educação a participação social nas tomadas de decisões. Cardozo, Lima e Lima (2014) acrescentam categorias que podem dificultar a interação social das políticas públicas. As autoras entendem que o patrimonialismo e o clientelismo, presentes nas relações da gestão pública, se impõem como traços históricos de empecilho no alargamento da participação social. Essas categorias encontram amparo legal no escopo do federalismo brasileiro, não se afastando das condições impostas pelos artifícios do capital, que se utiliza das entranhas do Estado na legitimação de suas ações.

Cardozo, Lima e Lima (2014) indicam ainda a existência de um desequilíbrio entre os entes federados nas condições políticas, materiais, humanas e financeiras da divisão de responsabilidades, o que acaba gerando desigualdades na prestação dos serviços públicos, não sendo diferente na área da educação. Esses e outros fatores se apresentam como desafios para a dinâmica do federalismo brasileiro, que não se distancia das posturas neoliberais.

De fato, os esforços individuais da educação não são suficientes para neutralizar as desigualdades sociais. No entanto, os caminhos que conduzem à qualidade social da educação, ladeados por outras políticas sociais, podem se tornar acessos seguros para a inibição de tais desigualdades.

2.2 Movimentos de descentralização e regime de colaboração da gestão da educação pública

Reconhece-se a importância de outros momentos que permearam a construção da educação brasileira, a exemplo dos períodos jesuítico, pombalino e a chegada da família real ao Brasil em 1808. As ponderações a respeito de algumas passagens históricas, relativas à educação, incluem a menção ao Decreto imperial de 1827. Esse decreto se constituiu na primeira lei brasileira que tratava exclusivamente da educação e, além de outras normativas, trazia a formalização dos primórdios das diretrizes legais da descentralização da educação, dispondo sobre a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos. Contudo, o decreto não assegurava as condições de funcionamento das escolas, ficando sob a tutela dos presidentes das províncias, por meio de audiência das respectivas câmaras (BRASIL, 1827).

Na década seguinte, em 1834, foi instituído o Ato Adicional que, além de instituir a monarquia, trazia consigo outras providências sobre a gestão dos serviços públicos, entre elas, a transferência das responsabilidades da instrução pública para as assembleias provincianas, fortalecendo os primórdios do processo de descentralização de parte dos serviços públicos, no caso da educação, iniciado pelo Decreto imperial de 1827 (BRASIL, 1834).

Essa regulamentação à época já trazia consigo a desresponsabilização do poder central na efetivação dos serviços públicos. A educação, por sua vez, estava no centro dessas decisões, as quais influenciaram a manutenção das condições precárias. Como consequência, impossibilitou-se a existência de uma rede organizada de escolas. É interessante ressaltar que, nesse momento histórico, já havia garantia legal de gratuidade da instrução primária para todos os brasileiros.

A descentralização das ações da educação ganhou força com a Constituição da República de 1891, ao transferir para os estados maiores responsabilidades pela educação dos seus cidadãos (BRASIL, 1891). No entanto, os

efeitos práticos desse ato não se traduziram em melhorias efetivas para a educação das camadas populares, especialmente para as pessoas de regiões mais pobres. Somente a transferência de responsabilidades, sem as devidas condições técnicas, financeiras e instrumentais, fazia com que a população mais carente permanecesse relegada a segundo plano, convivendo com índices alarmantes de analfabetismo.

Tal como afirma Romanelli (1978, p. 43), “[...] a educação e a cultura tomando impulso em determinadas regiões do sudeste do Brasil, sobretudo em São Paulo, e o restante dos estados seguindo sem transformações profundas”. Essa situação se faz presente na atualidade, em alguns sistemas de educação, quando analisada a qualidade ou o desempenho, considerando a localização geográfica desses sistemas (conforme demonstrado na Figura 1).

O advento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, representou um marco enquanto proposição para a educação, ao aglutinar as necessidades de uma elite intelectual em torno de um projeto exitoso de política pública de educação. Entre as proposições do Manifesto, estava a criação de um sistema de organização escolar, no qual a escola deveria ser única, obrigatória, pública, laica, gratuita e todos os professores deveriam ter formação universitária. O Manifesto propunha que a educação se tornasse uma obrigação do Estado e que todos tivessem acesso a ela, desde as séries iniciais à formação superior.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova defendia que:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. (MANIFESTO..., 2006, p. 8).

Impulsionado pelas proposições do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, na década seguinte foi elaborada e promulgada a Constituição de 1934, legislação que estabeleceu as disposições para a criação dos sistemas de ensino, do Conselho Nacional e estaduais de educação e do Plano Nacional de Educação. A educação foi colocada como um direito de todos, tal como expresso no artigo 149 da Carta constitucional:

Art. 149 – A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (BRASIL, 1934, não paginado).

Destaca-se ainda que a lei, visando à possibilidade do desenvolvimento econômico, teve um alinhamento mais voltado para o ensino médio e superior, sendo que o ensino primário deveria ser público e de frequência obrigatória para os que estivessem em idade escolar.

A Constituição Federal de 1946, no tocante à educação, trouxe normas programáticas para a descentralização dos encargos educacionais da esfera da União para os estados e Distrito Federal, reconhecendo explicitamente os sistemas estaduais de ensino. Com influência advinda da Carta Brasileira da Educação Democrática, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE) e aprovada pela Conferência Brasileira de Educação, realizada no Rio de Janeiro de 22 a 28 de junho de 1945, dentre as contribuições, a mais profunda é a possibilidade de os estados organizarem os seus respectivos sistemas, podendo ir do pré-escolar às instâncias superiores.

Ainda vislumbrando a possibilidade de melhoria da educação, foi elaborada e aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 20 de dezembro de 1961, pelo então presidente João Goulart, após dezesseis anos de tramitação. Essa lei trouxe alguns avanços, conforme se pode listar: tratou da formação mínima para professores; contemplou a regulamentação dos conselhos de educação; enfatizou o Plano Nacional de Educação como instrumento de articulação dos sistemas de educação, dando corpo ao processo de descentralização das ações de educação e, conseqüentemente, à transferência de responsabilidades pela implementação das políticas públicas de educação para os estados (BRASIL, 1961).

Após dois anos de promulgação da primeira LDB do Brasil, aconteceu o golpe militar, em 30 de março de 1964, que se alongou por 20 anos, período marcado pela restrição de liberdades civis e democráticas. Nesse interstício, ocorreram alguns fatos marcantes na educação: foi implementada a Lei nº 5.692/71, que reservou às camadas mais pobres o ensino profissionalizante, deixando o ensino superior para as famílias oriundas das classes mais abastadas, adequando-se ao momento de forte repressão social; acentuou-se o processo de descentralização da educação, ancorado no movimento de municipalização, como possibilidade de diminuir os altos índices de analfabetos.

Após esse período, teve início o processo de redemocratização do país com o efetivo engajamento da participação popular no movimento em defesa das

Diretas já, ou seja, da eleição direta para todos os cargos públicos. Nesse contexto, foram defendidas várias iniciativas de fortalecimento da pressão popular, as quais defendiam, dentre outras bandeiras, a da elaboração de uma nova Constituição.

No caso da educação, foi realizada em 1986 a IV Conferência Brasileira de Educação, quando foi produzido um documento intitulado Carta de Goiânia, o qual apresentou propostas significativas para a educação enquanto direito social. As proposições contempladas na carta indicavam a preocupação dos educadores com a educação do país:

Atendendo ao convite das entidades organizadoras – ANDE (Associação Nacional de Educação), ANPED (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação) e CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade) – seis mil participantes, vindos de todos os estados do país, debateram temas da problemática educacional brasileira, tendo em vista a indicação de propostas para a nova Carta Constitucional. Os profissionais da educação declaram-se cientes de suas responsabilidades na construção de uma Nação democrática, onde os cidadãos possam exercer plenamente seus direitos, sem discriminação de qualquer espécie. Então, por isso, empenhamos em debater, analisar e fazer denúncias dos problemas e impasses da educação brasileira e, ao mesmo tempo, em colocar sua capacidade profissional e sua vontade política para a superação dos obstáculos que impedem a universalização do ensino público de qualidade para todo o povo brasileiro. (CARTA..., 1986, p. 145).

Parece notório que as diretrizes propostas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e, particularmente, as defendidas pela Carta de Goiânia conseguiram fazer com que suas intencionalidades chegassem até a Assembleia Constituinte. Mesmo com tais contribuições e apesar de algumas críticas, a CF/1988 se estabeleceu como um aparato legal que propiciou grandes conquistas, no que se refere aos direitos sociais, sobretudo aos dispositivos postos no capítulo III da seção I, artigos 205 a 214, que tratam especificamente da educação (BRASIL, [2020]).

A CF/1988 estabelece no seu artigo 205 que:

[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, [2020], não paginado).

Esse artigo é enfático, ao colocar a educação como direito e determinar de quem é o dever, além de dispor dos objetivos da educação.

A Constituição de 1988 ratificou os princípios da descentralização e municipalização na gestão das políticas sociais, reconhecendo o Município como instância administrativa. No campo da educação (artigo 211), oportunizou a possibilidade de organização de seus sistemas de ensino em colaboração com a

União, os estados e o Distrito Federal. Os municípios deviam manter cooperação técnica e financeira com a União e os estados, via programas de educação infantil e de ensino fundamental (Art. 30. VI). O município, por meio da colaboração por meio de seu órgão administrativo, pode administrar seu sistema de ensino, ao definir normas e metodologias pedagógicas que se adaptem melhor às suas peculiaridades.

Na década de 90, a municipalização da educação se fortaleceu com o apelo da população local, a qual exigia, cada vez mais, a melhoria da educação pública. A criação da LDB nº 9.394/96 e a implementação da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que instituiu o FUNDEF, regulamentado pela Lei nº 9.424/96, foram outros avanços da época. O FUNDEF passou a funcionar em 1998 e estabeleceu os parâmetros do financiamento do Ensino Fundamental. Souza (2010) afirma que a municipalização tem sido uma das estratégias privilegiadas, por meio da qual se procura imprimir nova racionalidade aos respectivos sistemas municipais de educação.

Outro mecanismo assegurado na legislação e que busca fortalecer o município na efetivação das políticas e programas educacionais é o regime de colaboração. Logo, instâncias do governo assumem responsabilidades conjuntas pelas políticas e programas educacionais, inclusive no financiamento, como indicado no artigo 211 da CF/1988 e especificado no artigo 8º da LDB nº 9.394/96. Tal mecanismo está presente ainda no artigo 7º do PNE, que diz que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias, objeto do referido plano.

À luz do Projeto de Lei Complementar - PLP nº 235/2019, que tramita na Câmara dos Deputados e que instituiu o SNE, são fixadas normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração.

O documento introdutório da Base Nacional Comum Curricular – BNCC concluiu que, para alcançar seus objetivos, depende-se do adequado funcionamento do regime de colaboração legitimado pelo pacto federativo, assegurado por um conjunto de regras criadas para dividir as competências e organizar o funcionamento dos entes federados, como disposto nos artigos 21, 22, 23 e 24 da CF/1988. Tais artigos reforçam que a ineficácia do regime de colaboração não se deve à falta de seguridade legal.

Portanto, os movimentos de descentralização das ações e das políticas de educação incidem na dependência de efetividade do regime de colaboração. O perfil hierárquico, sobreposto e burocrático do federalismo brasileiro, tende a alimentar a ausência de uma cultura colaborativa de responsabilidade compartilhada pela educação.

Na seção desenvolvida a seguir, refletir-se-á sobre as configurações e finalidades dos sistemas de educação, frente aos sentidos e contrassentidos pertinentes aos sistemas de educação, no limite de alguns conceitos e concepções relacionados com a temática.

3 CONFIGURAÇÕES E FINALIDADES DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção, busca-se trazer elementos que possam contribuir para os debates sobre as configurações e as finalidades dos sistemas de educação pública, ressaltando a participação de instituições, movimentos sociais, relações e tensões nesse processo que, na condição de política social, não está dissociada dos processos históricos, econômicos, sociais e culturais, os quais, de certa forma, regulam a vida em sociedade.

Convém ressaltar que os processos relacionados à educação pública foram forjados no contexto de sobreposição de uma classe sobre as outras, nas quais os interesses são colocados em desequilíbrio de forças, direcionando os contornos das políticas de educação pública do país para o atendimento dos interesses impostos pelo capital. Por consequência, há a produção de resultados excludentes, visto que não atende, a contento, às demandas apresentadas pela maioria da população, tal como destacado por Lima (2014, p. 19):

A prática de uma educação excludente, levada a efeito durante muitas décadas, resultou no acúmulo de um grande contingente de analfabetos e em uma taxa média de escolarização não condizente com os direitos das crianças e dos jovens e, conseqüentemente, abaixo do desejável para o desenvolvimento do país.

A citação acima evidencia as consequências de uma política educacional excludente, vivenciada por décadas e que, conforme destacado pelo autor, tem servido de plataforma para o desenvolvimento de debates e estudos que buscam compreender as causas e efeitos desse fenômeno.

A despeito do cenário de desigualdades no campo educativo, registram-se alguns avanços nos marcos jurídico-normativos, tais como a CF de 1988, a LDB nº 9.394/96 e o PNE. Nesse sentido, destaca-se a busca por um novo marco de interdependência federativa e de medidas para efetivá-lo, considerando a necessária superação da desigualdade entre os entes federados, sem prescindir do papel da União na proposição de políticas e diretrizes para a organização da educação nacional.

Esses e outros marcos jurídico-normativos foram construídos em um contexto histórico de lutas, sustentado por concepções e conceitos que se revelam calcado em princípios e finalidades. Na tentativa de compreender esses princípios e finalidades, recorrem-se a alguns conceitos, categorias, fatos históricos, movimentos

de materialização do sistema nacional articulação da educação, assim como do financiamento da educação básica, os quais podem auxiliar no entendimento das implicações que são inerentes aos sistemas de educação pública e na consolidação do SNE.

3.1 Perímetros conceituais de educação e de sistema

Para auxiliar na compreensão do que vem a ser educação, Jaeger (1995, p. 3) sinaliza que “todo povo que atinge certo grau de desenvolvimento inclina-se naturalmente à prática da educação”. Mas, qual educação? É preciso observar os pressupostos conceituais, legais e o campo de abrangência da educação, uma vez que os conceitos dessa área se alargam e podem levar a entendimentos que fogem do contexto aqui proposto.

O significado acerca da educação é de tamanha abrangência ao ponto de Brandão (1985) afirmar que ninguém escapa da educação. Em todos os momentos da vida, de uma forma ou de outra, as pessoas são emaranhadas pela educação. No entanto, cabe ressaltar que, mesmo com a abrangência do que vem a ser a compreensão sobre educação, esta não se estende a ponto de ser confundida com o sinônimo de conhecimento.

Nessa perspectiva, destaca-se que os princípios que respaldam o termo educação estão intimamente relacionados com os referenciais éticos e morais construídos e valorizados por uma determinada sociedade. O conhecimento pode estar relacionado com atividades que vão de encontro aos princípios adotados pela educação.

Sobre a função da educação em relação ao conhecimento, Dowbor (2001) entende que a educação, na sua função integradora, deve fazer a gestão do conhecimento e este servir como capital humano. Nesse particular, a educação se coloca como essencial frente às finalidades que o conhecimento deve ter enquanto prática social.

Não existe aqui a intenção de ser reducionista, pois o propósito é apontar alguns elementos conceituais sobre educação, no sentido de posicionar tal conceito em direção à educação promovida na e pela escola, articulada pelos sistemas de educação. Estes, na condição de política social, não se afastam dos valores e da cultura da sociedade.

Pressupondo que o pensar, o articular, o executar e o avaliar da educação não estão dissociados das múltiplas intencionalidades políticas e sociais, por vezes utilizadas como instrumentos de dominação de um grupo social sobre outros, ou seja, pelo grupo dominante, essas ações visam reproduzir seus interesses e sua ideologia a partir de uma concepção produtivista, regulada por valores hegemônicos, com desígnio de manutenção do poder e exploração de um grupo sobre o outro (GUARESCHI, 1989).

Tomam-se como referência, neste caso, os postulados conceituais de educação no seu sentido formal, mais restrito, como os propostos pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) (2013), que descrevem a educação como um processo continuado de desenvolvimento com base no ensino e na aprendizagem. A educação faz parte do currículo dos estabelecimentos de ensino, sejam eles públicos ou privados, orientados por parâmetros legais (BRASIL, 2013). No caso do Brasil, esses parâmetros estão dispostos na CF/1988, na LDB nº 9.394/96 e outros dispositivos regulatórios (BRASIL, 1996a, [2020]).

Tais dispositivos definem os princípios que orientam a concretização da educação formal e que devem ser adotados pelas unidades subnacionais. Esses princípios estão contemplados no artigo 205 da CF/1988 e confirmados no artigo 3º da LDB nº 9.394/96 da seguinte forma:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extraescolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial;
- XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida;
- XIV - respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva. (BRASIL, [2020], não paginado).

Portanto, os princípios destacados acima regulamentam a educação e os próprios sistemas que incluem os processos que normatizam e dão configuração e finalidades às políticas de educação no país. Esses procedimentos vêm sendo construídos ao longo de um período histórico, calcados em alicerces ideológicos de

dominação e reprodução da desigualdade. Nesse sentido, registram-se alguns antecedentes que foram marcantes para a caminhada da construção da educação brasileira.

Os antecedentes devem ser analisados de acordo com alguns pressupostos, incluindo os seguintes: a verticalização da responsabilização pela educação; o papel do Estado em garantir a educação como direito social; a influência burguesa e do próprio capital sobre as diretrizes da educação, referendadas pelos organismos e agências internacionais. Sobre esse último, Carnoy (2002) afirma que as reformas fundadas nos imperativos financeiros, antes de tudo, buscam reduzir os gastos públicos com a educação, levando em conta princípios de competitividade de aprimoramento das tarefas educativas que restringem o uso dos fundos públicos.

Os três aspectos destacados anteriormente parecem ser um traço marcante das políticas de educação básica pública do país. A esse respeito, Frigotto (2010) compreende que a influência da cultura burguesa nos planos, diretrizes e estratégias educacionais vem se configurando em avanços tímidos na educação pública enquanto condição de direito social, dada a sua característica mercantil. Esse cenário impulsiona a consolidação de políticas educacionais baseadas na teoria do capital humano como noções de sociedade do conhecimento e qualidade total, pela qual os resultados são vistos sem considerar as condições em que foram construídos.

É no conjunto desses enfrentamentos e dessas tensões que pretendemos traçar uma linha de ponderações sobre as configurações e as finalidades dos sistemas de educação e suas implicações na educação básica pública. Seguindo os argumentos de Aranha (2006, p. 24), dentre outros autores, “As questões de educação são engendradas nas reações que se estabelecem entre as pessoas nos diversos segmentos da comunidade. A educação não é, portanto, um fenômeno neutro, mas sofre efeitos do jogo do poder”.

Nessa perspectiva, para compreender esse fenômeno, há de se considerar as tensões e os interesses que estão em disputa nos arranjos que se relacionam com a educação. As referências conceituais sobre sistema e educação são abrangentes e diversas. Por isso, este estudo limita-se ao entendimento de sistema, quando atrelado às ciências sociais. Sobre essa vertente, o sistema serve de base instrumental e metódica para a compreensão das inter-relações das partes de um todo em determinado contexto social.

Agesta (1986, p. 1127) assim define sistema:

Entende-se por sistema o conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto, de um todo coerente cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa.

Ainda no campo das ciências sociais, o termo sistema é utilizado para nomear diferentes organizações sociais e várias atuações do Estado, de modo que se pode encontrar: sistema econômico, sistema político, sistema educacional etc. Sousa (2013) compreende sistema como um conjunto de elementos que se articulam e convergem para a estruturação de princípios que integram o próprio sistema. Esses princípios se ancoram na organização, na autonomia, na sinergia e na totalidade para ter uma intencionalidade e/ou finalidade. A esse respeito, Bordignon (2009) complementa, dizendo que esses princípios raízes não consomem todas as qualidades de um sistema, mas sustentam os pilares à sua disposição. Em síntese, um sistema profere e aparelha um legado de instituições e preceitos, aperfeiçoando um todo sinérgico. Os preceitos formam o meio articulador, organizador, que coloca coerência na ação de cada item do todo para efeito de sua finalidade.

No caso do sistema de educação, este apresenta descompasso a respeito da compreensão do que vem a ser, considerando a sua funcionalidade. O sistema de educação pode ser entendido como um aglomerado de escolas, sem intenção sistematizada de suas ações, como esclarece Saviani (2008, p. 381):

[...] é preciso considerar que o conceito de sistema não se resume à ideia de rede de escolas. Para lá dessa acepção, o termo sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes).

Os enunciados descritos por Saviani (2008), quando observados na prática, tendem a não se materializar, conforme o disposto na legislação. De fato, o que acontece nos sistemas de educação apresenta dicotomia ou diferenciação na implementação e nas finalidades da educação, revelando fragilidades na articulação dos próprios sistemas e com os outros sistemas de educação de diversos municípios, do Estado e até com o sistema nacional de educação.

Dessa forma, compreende-se que algumas inquietações e questionamentos permeiam a constituição do SNE do país, dentre os quais destacam-se os seguintes: o Brasil dispõe mesmo de um Sistema Nacional de Educação? Caso

não haja, os outros sistemas das unidades subnacionais são fidedignos nas suas ações, sendo que o primeiro normatiza e regulamenta os demais?

Sobre a existência de um Sistema Nacional de Educação no país, Gadotti (1994) afirma que, no Brasil, não existe um sistema nacional de educação. O autor argumenta que os subsistemas se organizam em condições hierarquizadas e funcionam com ordenamentos verticalizados de suas ações.

As condições de relação entre os sistemas de educação, segundo o autor, inibem outro elemento advindo da fragilidade de articulação entre os sistemas de educação, que é o regime de colaboração. Por outro lado, a LDB nº 9.394/96, ao dispor sobre a incumbência dos entes federados quanto à organização da educação, destaca que:

Art. 9. A União incumbir-se-á de: inciso II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: inciso I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: inciso I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. (BRASIL, 1996a, não paginado).

Para efeito da lei que normatiza a educação nacional, fica clara a existência do sistema nacional, dos estaduais, municipais e do distrital de educação. Subsidiado na legislação e nos resultados de pesquisas e análises desenvolvidas por estudiosos a respeito do tema, compreende-se que, para caracterizar um sistema de ensino, implica tratar da existência de unidades escolares, departamentos executivos, normativos e de controle que se articulam entre si, a fim de alcançar um objetivo comum preestabelecido, organizado conforme entendimento apresentado por Menezes e Santos (2001, p. 59):

Os órgãos responsáveis pela educação, em nível federal, são o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Em nível estadual, a Secretaria Estadual de Educação (SEE), o Conselho Estadual de Educação (CEE), a Delegacia Regional de Educação (DRE) ou Subsecretaria de Educação. E, por fim, em nível municipal, existem a Secretaria Municipal de Educação (SME) e o Conselho Municipal de Educação (CME).

A partir da citação, ressalta-se que a União, estados, municípios e Distrito Federal, para se caracterizarem como sistema de educação, precisam das suas respectivas instituições oficiais, o que, por si só, não basta, pois precisa cumprir suas finalidades. Dentre os entendimentos conceituais sobre sistema de educação, optou-se pelos enunciados de Saviani (2014), o qual diz que o sistema de educação é

compreendido como uma unidade de vários aspectos de educação, mobilizados intencionalmente e reunidos para formar um conjunto coerente, que opera eficazmente no processo de educação da população do país.

3.2 Movimentos de materialização do sistema nacional articulado de educação

Mesmo com lacunas existentes na educação pública brasileira, são perceptíveis os avanços na garantia do direito à educação depois do processo de redemocratização do país, materializados pela promulgação da CF/1988 e após a Lei nº 9.394/96, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. No entanto, a partir da análise até aqui desenvolvida, infere-se que esses avanços não foram suficientes para alcançar a concretização de um sistema nacional articulado de educação, considerando os aspectos do federalismo brasileiro e as regulações das unidades subnacionais. A esse respeito, Saviani (2010) acrescenta que a edificação de um Sistema Nacional de Educação vai ao encontro do regime federativo e que tal relação é a maneira mais adequada de responder às necessidades educacionais.

Nessa perspectiva, a organização e a instituição do regime federativo do país tendem a não se estabelecer como um entrave na consolidação de um sistema nacional articulado de educação. As tentativas de consolidação da articulação têm sido discutidas, porém sua regulamentação e efetivação parecem distantes.

Destaca-se que a iniciativa de viabilizar um sistema nacional de educação foi aprovada com a Emenda Constitucional nº 59, que deu uma nova redação a vários artigos da Constituição Federal relacionados à educação. Dentre eles, está o artigo 214, que estabelece o plano nacional de educação e que objetiva articular o sistema nacional de educação, tal como no destaque abaixo:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - Erradicação do analfabetismo;

II - Universalização do atendimento escolar;

III - Melhoria da qualidade do ensino;

IV - Formação para o trabalho;

V - Promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 2009, não paginado).

Essa nova redação traz mudanças expressivas, pois altera o prazo de vigência do plano nacional de educação de dois para dez anos, faz menção ao sistema nacional de educação e estabelece a meta de aplicação dos recursos públicos em educação vinculado ao Produto Interno Bruto (PIB)⁴.

Ainda no sentido de consolidar um sistema nacional de educação, foi realizada a CONAE 2010, instituída pela Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008, que teve como tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. A conferência ocorreu no período de 28 de março a 1º de abril de 2010 e se constituiu como um marco histórico no debate da educação por sua postura participativa, mobilizando representação do governo e da sociedade civil em torno da defesa de uma política social muito relevante. Serviu de espaço de avaliação do PNE 2001/2010 e de tomada de decisão para a elaboração do PNE 2011/2020, concluindo sua elaboração em 2014. Assim, o PNE 2011/2020 se tornou no PNE 2014/2024.

O atraso nas discussões do PNE resultou em uma lacuna de quatro anos sem objetivos, metas e estratégias para a educação. Tal situação permite perceber o tamanho do descaso com a educação pública do país. O Documento Final da CONAE (2010) corrobora essa constatação, apontando outro descaso com a educação:

Uma das evidências do menosprezo à educação nacional pode ser encontrada na estrutura de financiamento que permeou toda a sua história: o financiamento da educação nunca foi efetivamente concebido a partir das necessidades reais de crianças, adolescentes, jovens e adultos. Ao contrário, sempre foi estabelecido um quantum possível de recursos e, a partir dele, identificavam-se quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais seriam priorizados. Tal situação não favoreceu o sentido de Sistema Nacional. (BRASIL, 2010, p. 19-20).

O Documento Final da Conferência Nacional de Educação (2010) ratifica essa disposição, ao destacar o entendimento de que é responsabilidade do Estado oferecer as condições necessárias para garantir a educação como direito social inalienável⁵.

A CONAE 2010 teve como objetivo primário a mobilização social em prol da educação. A Conferência elencou cinco desafios para a educação naquele momento: construir o Sistema Nacional Articulado de Educação; promover de forma

⁴ PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas.

⁵ Um direito que não pode ser restringido ou revogado pelas leis humanas. Às vezes chamados direitos naturais, os direitos inalienáveis “fluem da nossa natureza como pessoas livres”.

permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação; garantir que os acordos e consensos produzidos na Conferência Nacional de Educação (2010) fossem cumpridos; propiciar condições para que as políticas educacionais se efetivassem em consonância com princípios legais; e que a educação tivesse seus fundamentos alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social em todos os seus níveis e modalidades, bem como na democratização de sua gestão (BRASIL, 2010).

O contexto da educação pública, na contemporaneidade, indica que os desafios postos pela Conferência Nacional de Educação (2010) ainda não foram superados a contento, tomando como exemplo o desafio de “Criar um Sistema Nacional Articulado de Educação”. O Artigo 13º da Lei nº 13.005, que instituiu o PNE, indica que o Sistema Nacional de Educação deveria ter sido criado até 2016 (BRASIL, 2014), porém, isso não se confirmou.

Esse desafio continua sendo uma discussão relevante para o país ao oferecer clareza sobre a efetividade das ações de cooperação federativa e do regime de colaboração, inclusive aperfeiçoando as funções supletivas e redistributivas da União, via regulamentação específica. A Conferência Nacional de Educação (2010) no seu documento final aborda a questão da ausência do SNE e dos ganhos que se poderia ter com a sua efetivação.

A ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino. (BRASIL, 2010, p. 22).

Diante das colocações contempladas no documento final da Conferência Nacional de Educação (2010), em particular acerca da necessidade de efetivação do SNE como passagem para a melhoria da qualidade social da educação, os debates sobre esse ponto tendem a não se exaurirem enquanto política pública.

Em 2014, no ensaio de consolidação do sistema nacional de educação, aconteceu a segunda edição da CONAE, no período de 19 a 23 de novembro de 2014, com o tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”. Esse evento, coordenado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), se caracterizou por ser um

espaço de deliberação e participação coletiva, na tentativa de colocar a educação como um bem público e um direito social. Para tanto, a CONAE 2014 definiu como objetivo geral para orientar o desenvolvimento das discussões:

Propor a Política Nacional de Educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino. E como objetivos específicos: 1. Acompanhar e avaliar as deliberações da Conferência Nacional de Educação/2010, verificando seu impacto e procedendo às atualizações necessárias para a elaboração da Política Nacional de Educação. 2. Avaliar a tramitação e a implementação do PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação SNE e no desenvolvimento das políticas públicas educacionais. (BRASIL, 2015, p. 11).

Observa-se que a CONAE 2014 tinha objetivos de avaliar as políticas de educação, tomando como referência o PNE 2001/2010, e deveria se organizar no sentido de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE). Para tal propósito, seriam necessários a participação popular, a cooperação federativa e o regime de colaboração.

Acolhendo como menção o tema da CONAE 2014 e as estratégias que auxiliariam na concretização da articulação do SNE, parece haver ambiguidade na efetivação dessa articulação. Em uma das estratégias, participação popular, há o registro de participação popular nas conferências municipais, regionais, estaduais e nacional, o que não significa dizer que essa participação se estenda ao acompanhamento e monitoramento da implementação das metas e estratégias do PNE e dos planos das unidades subnacionais. Por outro lado, as estratégias, a cooperação federativa e o regime de colaboração tendem a não ser claros, até mesmo no que tange à legislação da educação, como aponta Cavalcanti (2016, p. 136):

Essa pressuposta imprecisão entre o termo 'normas de cooperação' e 'regime de colaboração', tende ao desaparecimento no texto da LDB nº 9.394/1996, quando no seu Artigo 8º, o termo "regime de colaboração" é apresentado como a forma de os entes federados organizarem seus sistemas de ensino, associado, por um lado, à competência da União de coordenação da política nacional de educação, que se expressa na função de articulação dos diferentes níveis e sistemas e da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, e por outro, à liberdade dos entes federados para organizarem seus sistemas de ensino.

A análise da autora expõe a mesma carência registrada no Artigo 211 da CF/1988, quanto destaca a necessidade de que o regime de colaboração seja regulamentado por lei específica. Assim, a materialização das estratégias, cooperação federativa e regime de colaboração, como pressupostos para o PNE 2014/2024, promovem a articulação do SNE.

A falta de regulamentação do SNE atinge primeiro as unidades federativas, que se veem sem apoio ou assumindo funções que, às vezes, não são suas, mas, sobretudo, impactam nos estudantes. Estes, diante da falta de clareza na articulação da política de educação, ficam submissos a processos educativos com lacunas que prejudicam a sua organização e desenvolvimento.

O FNE, entendendo a carência da regulamentação dos dispositivos constitucionais, que tratam da cooperação federativa e do regime de colaboração, lançou em 01/04/2016 um documento propositivo para o debate ampliado sobre o assunto, conforme destacado a seguir:

O presente Documento constitui-se, pois, em um ponto de partida para organizar e avançar no debate junto ao MEC e a outros órgãos e agentes do campo da educação, mediante proposição mais estruturada em termos conceituais e operacionais, nesse momento de finalização do prazo para envio ao Legislativo de Projeto de Lei complementar que trate da institucionalização do SNE no contexto da cooperação federativa e colaborativa em educação. (BRASIL, 2016a, p. 1).

O documento resultou de uma organização sistematizada dos aspectos discutidos na CONAE 2010/2014. No desdobramento dos seus artigos, propõe regulamentar princípios, finalidades, objetivos, conceitos, estrutura, organização e funcionamento do SNE, além de definir ações e instrumentos integrados de planejamento e avaliação da educação.

As fragilidades apresentadas na concretização do SNE para que a cooperação federativa e o regime de colaboração sejam incorporados não é por falta de amparo legal, pois a CF/1988, no Art. 23, Parágrafo Único, destaca que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, [2020], não paginado). As contradições sobre um eficiente SNE estão vinculadas à inexistência de leis complementares que normatizem a sua funcionalidade.

Os ensaios de efetivação do SNE, via CONAE, continuam depois do golpe de 2016 e em meio à turbulência política e administrativa, ocasião em que foram iniciados os desmontes de várias conquistas sociais já implementadas. Ramos e Frigotto (2017) são categóricos em afirmar que o golpe de 2016 tinha como objetivo encurtar a cobertura das políticas públicas, incluindo as de educação. O congelamento do investimento público por vinte anos é um exemplo cabal desse desmonte.

Em meio a esses acontecimentos e em conformidade com a Lei nº 13.005/2014, foi convocada a 3ª CONAE com o tema “A consolidação do sistema nacional de educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica” (BRASIL, 2016b, não paginado). Essa Conferência teve como objetivo geral:

[...] monitorar e avaliar o cumprimento do PNE, corpo da lei, metas e estratégias, propor políticas e ações e indicar responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federativos e os sistemas de educação. (BRASIL, 2018, p. 5).

Ademais, apresentou como objetivos específicos acompanhar e avaliar as deliberações da CONAE 2014; monitorar e avaliar a implementação do PNE 2014/2024; e monitorar e avaliar a implementação dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, os avanços e os desafios para as políticas públicas educacionais (BRASIL, 2015).

A CONAE 2018, na perspectiva de consolidação do SNE e do PNE, desnudou desafios recorrentes da educação pública e oportunizou frequentes debates sobre a matéria, visto que o termo consolidação remete à concretização, solidificação ou materialização de uma determinada ação. De acordo com o posicionamento de alguns estudiosos, citados anteriormente, essa consolidação ainda não se efetivou. O Documento Final da CONAE 2018 visava que os debates ocorressem da seguinte forma:

Espera-se, portanto, que haja bastante aprofundamento acerca das discussões que envolvem a implementação do PNE e a instituição do SNE, seus conceitos estruturantes e seus objetivos estratégicos, por meio dos colóquios, palestras, mesas de interesse e plenárias, que se realizarão com pluralidade, representatividade e espírito democrático em todos os espaços. Assim, as deliberações adotadas deverão ser a expressão do consenso e do rico debate processado. (BRASIL, 2018, p. 10).

Os encaminhamentos sugeridos pela CONAE 2018 não se processaram a contento, considerando que os aspectos pluralidade, representatividade e espírito democrático foram inibidos diante das restrições à participação de segmentos da sociedade civil organizada. Esse fato foi regulamentado pela Portaria do Ministério da Educação nº 577, de 27 de abril de 2017, que motivou a criação de uma outra instituição e uma conferência paralela. Esses foram alguns dos motivos alegados para a criação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) 2018.

Os conflitos de interesse e a falta de vontade política tenderam a inviabilizar a consolidação do SNE. Esse fato teve consequências nas relações que se estabeleceram entre as unidades federativas, como pontua Ronca e Alves (2015). A existência de diretrizes regulatórias, como apontada no artigo 23 da CF/1988, seria fundamental para os avanços das políticas educacionais, ao estabelecer novos marcos para as ações e relações dessas políticas (BRASIL, [2020]). Torna-se simbólico e repetitivo que as tentativas de implementar um sistema nacional articulado de educação esbarrem na falta de regulamentação, que é, de fato, por vontade política.

As superações dos gargalos das políticas educacionais, como possibilidade de garantia de direitos, e com o declínio da garantia de qualidade social têm provocado intensos debates (com participação popular ou não) sobre essa política. Como resultado, parte desses debates fomentou as diretrizes da educação pública e o processo de descentralização, além da definição de autonomia por parte dos entes federados.

As reflexões feitas nesta amostragem indicam que as estratégias adotadas para a melhoria da qualidade social da educação, via regime de colaboração, apresentam dificuldades em sua implementação, pois vão além da legislação. Para superá-las, é crucial inverter a lógica do trabalho individualizado para o trabalho coletivo, no qual todos se apoiem mutuamente. É preciso que a política seja explícita nas ações e decisões coletivas, consolidando-se como uma das principais estratégias de articulação do PNE, PEE e PME para a consolidação do SNE.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁶, no seu relatório publicado em 23 de novembro de 2021, dentre outros posicionamentos, entende que é preciso aprimorar a participação tanto dos municípios quanto da comunidade local para o aperfeiçoamento e melhoria da gestão democrática/participativa como expresso na legislação nacional.

A organização Todos Pela Educação⁷ (2021) indica que a ausência de coordenação e de articulação entre estados, municípios e União gera entraves e

⁶ A Campanha é uma organização que atua para efetivação e ampliação das políticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica, e de qualidade no Brasil.

⁷ Organização não governamental, sem fins lucrativos e sem ligação com partidos políticos, criada com a participação de diversos setores da sociedade brasileira com o objetivo de assegurar o direito à educação básica de qualidade para todos os cidadãos.

ineficiências na oferta da educação nas diferentes etapas. Logo, os problemas na gestão de matrículas, merenda e transporte, continuidade e sobreposição de programas, entre outros, podem ser dirimidos ao serem instituídas instâncias de negociação, cooperação e colaboração dentro do sistema nacional de educação. A mesma organização apresenta questões que, ao serem consideradas, podem auxiliar no processo de regulamentação SNE, com a finalidade de efetivar o regime de colaboração.

Como deve ser a composição da estrutura do Sistema Nacional de Educação?

Quais instâncias seriam definidas no âmbito da articulação dos entes subnacionais (estados e municípios) e desses com a União?

Quais órgãos devem compor as instâncias de negociação, cooperação e pactuação?

Quais órgãos terão a função de organização, acompanhamento e assessoramento no SNE?

Como o SNE pode criar estruturas para aprimorar o diálogo entre as autoridades com poder decisório em cada nível de governo e os órgãos normativos a partir da legislação já vigente?

Como garantir que estruturas criadas no SNE fomentem fluxos de informação eficazes entre as instâncias de negociação, cooperação e pactuação e as instâncias técnicas, normativas e de participação social? (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 19).

As questões apresentadas pela organização Todos Pela Educação (2021) contêm elementos que demonstram a fragilidade da solidificação do regime de colaboração entre os sistemas de educação. Não há, a princípio, indícios formais de procedimento que visem à superação, o que fortalece a percepção da existência de dificuldades que impedem a construção efetiva de um sistema nacional articulado de educação no país.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁸, em um posicionamento público em novembro de 2021, apresenta sugestões à luz do Projeto de Lei Complementar (PLP) 25/2019 e reitera a urgência e a necessidade de aprovação e implementação do SNE. Nesse processo, destaca que se faz necessário aprimorar a participação tanto dos municípios no Sistema quanto da comunidade educacional e sociedade como princípios democráticos de condução das políticas públicas (ARNS, 2019). Essas ações serão possíveis, respaldadas por um pacto federativo em prol da educação.

⁸ Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi lançada por um grupo de organizações da sociedade civil, reunidas em torno da participação no Fórum Mundial de Educação que ocorreria em Dakar, no Senegal, em 2000, com o propósito de somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei para que todo cidadão e toda cidadã tenham acesso a uma educação pública de qualidade.

O Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária⁹ (CENPEC), em um artigo publicado na Folha de São Paulo, em março de 2022, por Altenfelder (2022), endossa a necessidade de aprovação e implementação do SNE articulado, em razão das desigualdades educacionais do país e da falta de coordenação nacional das políticas públicas de educação que garanta a aprendizagem dos estudantes. A entidade chama a atenção para a primeira etapa da educação básica, sendo esta a porta de entrada para os descasos presentes na educação brasileira.

O Movimento Colabora Educação (2021)¹⁰ enfatiza a necessidade de coordenação da educação via SNE, para lidar com a natureza de diversidades que se apresentam no país, sustentado em regime de colaboração das unidades da Federação, participação da sociedade civil, defendendo o protagonismo da União nesse processo. O Movimento indica cinco procedimentos que necessitam ser observados e que objetivam a construção coletiva de consensos sobre um SNE:

As atribuições dos entes federados e a necessidade de espaços para pactuação;
 O intercâmbio de boas experiências e boas práticas educacionais já existentes;
 A coesão normativa entre os conselhos de educação;
 A ampla participação e os controle sociais;
 A qualidade da educação e os mecanismos de indução financeira pactuados.
 Esses elementos são de fundamental importância para a construção de um sistema nacional coerente e inclusivo (MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO, 2021, p. 19).

Os posicionamentos adotados pelas instituições indicam a urgência de criação e implementação de um sistema nacional articulado de educação como mecanismo de coordenação das políticas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade social da educação, considerando as dimensões propostas por Dourado, Oliveira e Santos (2007): socioeconômica e cultural, dos direitos, obrigações e garantias, das condições de oferta do ensino, da organização do trabalho escolar, da formação, profissionalização e ação pedagógica e do acesso, permanência e desempenho escolar.

⁹ Organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo objetivo é contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica pública brasileira.

¹⁰ O Movimento Colabora Educação (MCE) “é fruto das discussões promovidas no âmbito do Conselho da Sociedade Civil Organizada (ConSOC) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da decisão das instituições participantes de fundar uma iniciativa conjunta com foco exclusivo no Regime de Colaboração. Somos uma organização suprapartidária e sem vínculos com instituições públicas” (MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO, 2021, p. 3).

É possível que o regime de colaboração se torne um instrumento prático na concretização de ações colaborativas na educação. Assim, o comprometimento político, qualificação técnica dos profissionais, engajamento dos atores locais são imprescindíveis para o fortalecimento da capacidade dos entes federados planejarem, executarem e avaliarem as políticas educacionais de maneira conjunta e articulada.

No caso particular do PNE, quanto à efetivação do regime de colaboração, carece de aparatos regulatórios específicos, que são procedimentos que ainda não foram definidos. As referências citadas caminham no sentido de que a concretização de uma educação com qualidade social não se dará sem a efetivação da articulação do PNE como pressuposto de garantia da consolidação de suas metas e estratégias.

Partindo do princípio de que todas as metas e estratégias do PNE têm sua importância e que existe um grau de correlação entre elas, logo são objetos que precisam de atenção, no sentido de que nelas estão estabelecidas as possibilidades de alcançar a qualidade social da educação, é necessário de que todas as metas e estratégias sejam cumpridas. Entretanto, há uma percepção de que a meta que trata do financiamento da educação se relaciona mais intrinsecamente com as outras, além de haver uma dependência direta do financiamento para a concretização das demais metas. Daí a importância de se refletir sobre a regulação do financiamento da educação básica no contexto do federalismo brasileiro.

3.3 O financiamento da educação básica no contexto do federalismo brasileiro

As ponderações sobre a regulação do financiamento da educação básica no contexto do federalismo brasileiro têm como referência de análise a CF/1988, a LDB 9.394/96, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (BRASIL, 1996a, 1996b, 2007, 2020a, [2020]). Assim, tem-se a intenção de identificar elementos que possam representar avanços na educação básica pública e que estejam relacionados com os princípios

do Artigo 2º da LDB, que dispõe sobre a democratização e a busca pela qualidade social da educação (BRASIL, 1996a).

É importante ressaltar que as reflexões, até aqui desenvolvidas, não se estenderão às práticas específicas de um ou mais sistemas de educação a partir do financiamento público, mas sim, buscarão elementos contidos na CF/1988, na LDB 9.394/96 e nas leis que regulam o financiamento da educação básica pública, justificando-se como política de Estado via ganhos sociais, dentre os quais destacam-se o acesso, a permanência e a progressão com aprendizagem significativa dos estudantes.

Por outro lado, busca-se compreender como se efetiva a gestão das políticas de educação e dos recursos oriundos desses financiamentos que objetivam garantir a educação como direito subjetivo em um contexto de especificidades e tensões, tal como afirma Cavalcanti (2016, p. 127):

Pode-se afirmar que, de um modo geral, o princípio do direito de todos à educação, assumido na CF/1988, faz emergir tensões próprias do federalismo no campo das políticas públicas de educação, as quais ganham especificidades, tendo em vista a natureza desse direito, as condições históricas de sua garantia nas diferentes unidades da federação e a forma como está definida constitucionalmente a divisão das responsabilidades e dos recursos financeiros entre os entes federados para a garantia de tal direito.

Portanto, as condicionalidades da gestão das políticas públicas em educação praticadas pela União e pelas unidades subnacionais influenciam a concretização do direito à educação. No entanto, pode haver nesse processo desvio de finalidades, o que afasta a possibilidade de materialização política de educação como direito subjetivo com qualidade social.

As políticas de financiamento da educação pós-LDB nº 9.394/96 tiveram início com a criação de fundos específicos de recursos financeiros e com regramentos para a sua utilização. O primeiro desses fundos foi o FUNDEF, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. O FUNDEF manteve em sua estrutura operacional a dinâmica do federalismo brasileiro, aferido pelo grau de descentralização e responsabilização das unidades subnacionais, respaldado pelos pressupostos constitucionais, como constata Dourado (2013).

A dinâmica do federalismo brasileiro é legitimada pelos dispositivos constitucionais, que apresentam lacunas quanto à regulamentação da cooperação

entre os federados, estes dotados de autonomia, o que deveria servir de suporte para a cooperação e, por consequência, para a garantia do direito à educação.

A esse respeito, o artigo 211 da CF/1988 dispõe sobre relações de cooperação entre a União e as unidades subnacionais, conforme destacado a seguir: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, [2020], não paginado). A concretização de tal ação pode se consolidar como estratégia para a garantia do direito à educação, na medida em que venha minimizar as deficiências dos marcos operacionais na busca da qualidade social da educação.

A obrigatoriedade do Ensino Fundamental, imposta por uma agenda comandada pelos organismos internacionais, no caso brasileiro iniciada mais categoricamente com a cobertura financeira do FUNDEF, desencadeou a corrida pela universalização desse nível de ensino, fato que colocou as unidades subnacionais, particularmente os municípios, sob forte pressão para atender a uma demanda maior de crianças e jovens a serem incluídos nas escolas da rede.

Nesse âmbito, os municípios enfrentaram inúmeros desafios: não contavam com uma estrutura física, mobiliário e equipamentos adequados; formação inadequada dos profissionais da educação; falta de experiência de algumas equipes técnicas das secretarias de educação para coordenar o novo cenário que se apresentava. Além disso, nem todos os municípios contavam com o sistema próprio de educação.

Em muitos municípios, tais desafios ainda não foram superados a contento. A esse respeito, Oliveira (2007, p. 682) considera que:

Evidentemente, a desigualdade e a exclusão permanecem. Não é por isso que sequer o ensino fundamental tenha deixado de ser etapa produtora de desigualdade educativa. Além disso, os discriminados de ontem continuam a ser os discriminados de hoje. Mas a desigualdade existente hoje não é mais a mesma e nem ocorre nos mesmos termos da que ocorria no passado.

Essas situações se apresentam como desafios a serem superados pela União, estados, municípios e Distrito Federal, salientando que os estudos apontam para as camadas populares como as mais impactadas nesse processo de exclusão condicionada pela desigualdade social, assemelhando-se ao entendimento de Magalhães (2012, p. 88), quando relata que a “desigualdade, enquanto condição estruturante da formação histórica da sociedade brasileira se reflete perversamente nas classes populares”. Com subsídio em Magalhães (2012), compreende-se que a

desigualdade se reflete tanto na forma de distribuição de renda quanto no acesso aos bens socialmente produzidos e aos direitos convencionalmente garantidos.

Quanto às imposições dos organismos e agências internacionais (Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), dentre outras, estes apresentam ações inspiradas na lógica do mercado e na privatização dos serviços públicos, uma postura característica do neoliberalismo. Esses modos operantes se intensificaram a partir da década de 1970, impulsionados pela crise do capital, quando os Estados-Nação (mais notadamente os periféricos) estabeleceram pactos externos condicionados à regulação das políticas públicas internas. Tal postura é cooptada pelo Estado brasileiro, que delinea as exigências e os critérios de operacionalidades das políticas públicas, desembocando nos processos de financiamento da educação.

No cerne do financiamento das políticas públicas de educação, vigência do FUNDEF, são identificados indícios de influências das agências e dos organismos internacionais, a exemplo do que adverte Silva, Azzi e Bock (2005) de que o estímulo à focalização do Ensino Fundamental vem seguido do incentivo à municipalização desse nível de ensino, uma clara recomendação do Banco Mundial.

Apesar da lógica apresentada por Lima (2003), a autora argumenta sobre a participação dos organismos internacionais na educação, corroborando a ideia de que o movimento do capital estrangeiro se realiza em busca de novos negócios, com evidência para a preparação de mão de obra advinda das camadas populares. A autora ainda destaca o acomodamento da política externa dos Estados Unidos e de países da Europa na implantação de ajustes nas economias dos países em desenvolvimento.

Em conformidade com as recomendações e exigências externas, e no contexto do federalismo brasileiro, o FUNDEF significou uma mudança na estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no país, ao regulamentar os percentuais dos recursos a esse nível de ensino, introduzindo novos critérios de repartição e emprego dos recursos correspondentes, promovendo a partilha de recursos entre estados e municípios, conforme o número de alunos atendidos por cada sistema de educação.

O financiamento realizado por meio do FUNDEF não atendia a toda educação básica, e sim, apenas ao Ensino Fundamental, o que tornava a busca pela qualidade social da educação um desafio maior a ser enfrentado. A criação do Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB 2007), instituído através da Emenda Constitucional 53/2006 e aprovado pela Lei Federal nº 11.494/2007, ampliou a cobertura do financiamento para toda a educação básica (BRASIL, 2007).

Outros aspectos diferenciam o FUNDEF do FUNDEB 2007, o que, de certa forma, influenciam na dinâmica organizacional dos sistemas de educação, como demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 - Comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB 2007

(continua)

PARÂMETRO	FUNDEF 1997/2006	FUNDEB 2007/2020
Vigência	10 anos (até 2006)	14 anos (a partir da promulgação da Emenda Constitucional)
Alcance	Apenas o Ensino Fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio e as Modalidades Educacionais.
Número de alunos atendidos	30,2 milhões de alunos (Censo Escolar de 2005)	48,1 milhões de alunos, a partir do 4º ano de vigência do Fundo (Censo 2005)
Fontes de recursos que compõem o Fundo	15% de contribuição de estados, DF e municípios: - 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) - Desoneração de Exportações (Lei Complementar - LC 87/96) Complementação da União	Contribuição de Estados, DF e Municípios de: - 16,66% no 1º ano; - 18,33% no 2º ano; - 20% a partir do 3º ano, sobre: - FPE - FPM - ICMS - IPIexp - Desoneração de Exportações (LC 87/96) Contribuição de Estados, DF e Municípios de: - 6,66 no 1º ano; - 13,33% no 2º ano; - 20%, a partir do 3º ano, sobre: - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) - Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores (IPVA) - Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos Municípios Complementação da União
Montante de Recursos	R\$ 35,2 bilhões (previsão 2006, sem complementação da União)	Considerando estimativas (em valores de 2006) e a escala de implantação gradual do Fundo, os montantes previstos de recursos (contribuição de estados, DF e municípios, sem Complementação da União), seriam:

PARÂMETRO	FUNDEF 1997/2006	FUNDEB 2007/2020
		<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 41,1 bilhões no primeiro ano • R\$ 45,9 bilhões no segundo ano • R\$ 50,7 bilhões no terceiro ano
Distribuição dos recursos	Com base no nº de alunos do Ensino Fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	<p>Com base no nº de alunos da Educação Básica (Creche, Pré-Escolar, Fundamental e Médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alunos do Ensino Fundamental regular e especial: 100% a partir do 1º ano; - Alunos da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA): 33,33% no 1º ano; 66,66% no 2º e 100% a partir do 3º ano. - Em cada esfera (estadual ou municipal) serão considerados os alunos da educação básica que a respectiva esfera tem prioridade de atendimento, de acordo com a Constituição Federal.

Fonte: elaborada pelo autor a partir da versão da Proposta de Emenda Constitucional aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 07/11/2006 (VIRGÍLIO, 2006).

Os parâmetros utilizados para realizar o estudo comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB 2007 permitem identificar alguns avanços no financiamento da educação. Dentre os mais relevantes, destaca-se a inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica e, conseqüentemente, o aumento do montante dos recursos e do quantitativo de estudantes atendidos.

Como demonstrado no Quadro 1, o período de vigência do FUNDEB 2007 foi de 14 anos, ou seja, até dezembro de 2020. Após esse período, entrou em vigor a Lei nº 14.113, que trata do art. 212-A da Constituição Federal e revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e dá outras providências. Em alguns escritos, é denominado FUNDEB 2020, ou novo FUNDEB. Cabe mencionar que a aprovação do FUNDEB 2020 é uma conquista da luta dos movimentos sociais (educadores, estudantes e sociedade em geral), que se mobilizaram em torno do financiamento da educação pública como possibilidade de estreitamento das desigualdades sociais.

As alterações regulatórias que se deram de um fundo para outro são notáveis. Contudo, os artifícios do federalismo, como condição de princípios

regulatórios, pouco se alteram. O FUNDEB 2020, comparado ao anterior, trouxe alguns avanços e garantias no financiamento da educação básica, como demonstra o Quadro 2:

Quadro 2 - Comparativo entre o FUNDEB 2007 e o FUNDEB 2020

(continua)

PARÂMETRO	FUNDEB 2007/2020	FUNDEB 2020
Vigência	14 anos (a partir da promulgação da Emenda Constitucional)	É permanente (a partir da promulgação da Emenda Constitucional)
Alcance	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio (Destaque, 5,25 da complementação da União ser destinados à Educação Infantil). Modalidades Educacionais.
Fontes de recursos que compõem o Fundo	Contribuição de Estados, DF e Municípios de: - 16,66% no 1º ano; - 18,33% no 2º ano; - 20% a partir do 3º ano, sobre: - FPE - FPM - ICMS - IPIexp - Desoneração de Exportações (LC 87/96) Contribuição de Estados, DF e Municípios de: - 6,66 no 1º ano; - 13,33% no 2º ano; - 20%, a partir do 3º ano, sobre: - Imposto sobre ITCMD - IPVA - Quota Parte de 50% do ITR devida aos Municípios - Complementação da União	Composta de 20% das receitas provenientes das seguintes fontes, as quais foram mantidas pela emenda: FPE; FPM; ICMS; IPIexp; ITCMD; IPVA; e cota-parte de 50% do ITR devida aos municípios. Complementação da União
Complementação da União	10%, distribuído seguindo o modelo Valor Aluno Anual (VAAF) para os estados mais pobres.	23% (aumento gradativo até 2026) distribuído da seguinte forma: 10%, distribuído seguindo o modelo VAAF para os estados mais pobres;

PARÂMETRO	FUNDEB 2007/2020	FUNDEB 2020
		10,5% distribuídos às redes de ensino com menor Valor Aluno/Ano Total (VAAT), independentemente do estado de origem; 2,5% distribuídos às redes de todo o Brasil que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão.
Montante de Recursos	Considerando estimativas (em valores de 2006) e a escala de implantação gradual do Fundo, os montantes previstos de recursos (contribuição de Estados, DF e Municípios, sem Complementação da União), seriam: - R\$ 41,1 bilhões no primeiro ano - R\$ 45,9 bilhões no segundo ano - R\$ 50,7 bilhões no terceiro ano	O exercício de 2021 foi de R\$ 176,3 bilhões. Desse montante, R\$ 160,3 bilhões totalizam as contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Fundo, e R\$ 16 bilhões correspondem à complementação da União.
Vinculação de percentual dos fundos aos salários dos profissionais da educação.	O mínimo de 60% dos recursos anuais dos fundos, que beneficiava apenas os professores.	O mínimo de 70% dos recursos anuais totais dos fundos referidos será destinado ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Fonte: elaborada pelo autor a partir da versão da Proposta de Emenda Constitucional aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 26/08/2020 (BRASIL, 2021a).

O Quadro 2 elenca algumas das alterações promovidas pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, destacando avanços. Mesmo não contemplando as expectativas dos educadores quanto ao financiamento da educação básica do país, estes entendem que a educação necessita caminhar a passos largos para cumprir a garantia do direito público subjetivo.

É importante ressaltar que a lei condiciona percentuais da complementação da União ao cumprimento de requisitos, ou condicionalidades, que devem ser cumpridos pelos sistemas subnacionais de educação, tal como disposto no artigo 14 da lei supracitada. Dentre outras condições, a lei exige que: a) nos sistemas de educação, ao prover o cargo ou função de gestor escolar, sejam verificados os critérios técnicos de mérito e desempenho e a escolha realizada com a participação

da comunidade escolar, dentre candidatos aprovados previamente; b) nos processos de avaliações externas, deve haver participação de, pelo menos, 80% dos estudantes do respectivo sistema (ano de estudo específico), no caso, exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica (SAEB); c) promover redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e de suas realidades locais, dentre outros.

Os exemplos citados acima como condicionalidades para acessar o percentual de recursos financeiros pelos subsistemas de educação vão ao encontro das características do federalismo brasileiro, que, em alguns aspectos, representa avanços. Dentre estes, está a possibilidade de se considerarem critérios técnicos e participação da comunidade no preenchimento do cargo de gestor escolar, assim como arranjos que contribuam para a redução das desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais. No caso das desigualdades, não somente as educacionais se constituíram como mazelas sociais crônicas que têm atravessado séculos, sem perspectivas de superação.

Por outro lado, há condicionalidade no mesmo artigo da lei que foi alvo de severas críticas realizadas por especialistas e estudiosos que acompanham as políticas de financiamento da educação. Dentre essas críticas, está o condicionamento da participação de um percentual de alunos do sistema de educação na avaliação de larga escala, como forma de ter acesso à parte dos recursos do FUNDEB. Entende-se que a avaliação de larga escala, em contexto de profunda desigualdade, produz consequências múltiplas sobre os sistemas de educação, sobre as escolas e sobre o trabalho de profissionais da educação. Segundo Cavalcanti (2016), as condicionalidades do financiamento da educação básica, na sua efetivação, trazem fatores que podem ser determinantes quando se tenta construir a qualidade social da educação.

A autora aponta que as acomodações redistributivas feitas pelo FUNDEF e, em particular, pelo FUNDEB contribuíram para reduzir as desigualdades intraestaduais. No entanto, essas acomodações não se mostraram suficientes para o alcance da qualidade na esfera nacional. Assim, as tensões impostas pelas políticas de financiamento da educação são fenômenos que precisam ser acompanhados e analisados no contexto de sua efetividade, priorizando um olhar para a reparação das desigualdades educacionais.

Mesmo com os esforços de estudiosos, pesquisadores, instituições ligadas à sociedade civil, o debate em defesa da adoção de medidas voltadas à melhoria da qualidade social da educação parece perder força diante de um contexto político e social adverso, agravado pela atual conjuntura política, social e econômica vivenciada a partir de meados de 2016. Tal situação é referendada pelas constantes ameaças às garantias e ao cumprimento de direitos individuais e coletivos, conquistados por esforços de lutas históricas.

Diante dessas constatações, as unidades subnacionais precisam assumir o papel de protagonistas, mas não só como executores, mas também como propositores das políticas de educação pública. A viabilidade de tal feito deve, necessariamente, ocorrer por meio de uma coalizão participativa da sociedade nos processos de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das políticas sociais, com destaque para a política educacional.

As reflexões feitas até então serviram de suportes documentais e bibliográficos para as análises empíricas que estarão disponíveis na próxima seção. A análise propõe trazer as percepções dos participantes da pesquisa sobre o objeto de estudo.

4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS ADOTADAS PELO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DO PINDARÉ – MA, QUE CONCORREM PARA O CUMPRIMENTO DE METAS DO PNE, PEE, PME E PARA A QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de dispositivos que deram seguridade jurídica aos entes federados, especialmente aos municípios, ampliando o processo de descentralização, autonomia e responsabilidades pela implantação/implementação das políticas públicas. No caso da educação, tais dispositivos foram ratificados pela LDB nº 9.394/96, no artigo 11º, inciso V, que dispõe sobre a responsabilidade do município no que se refere à oferta da Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino, somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996a, [2020]).

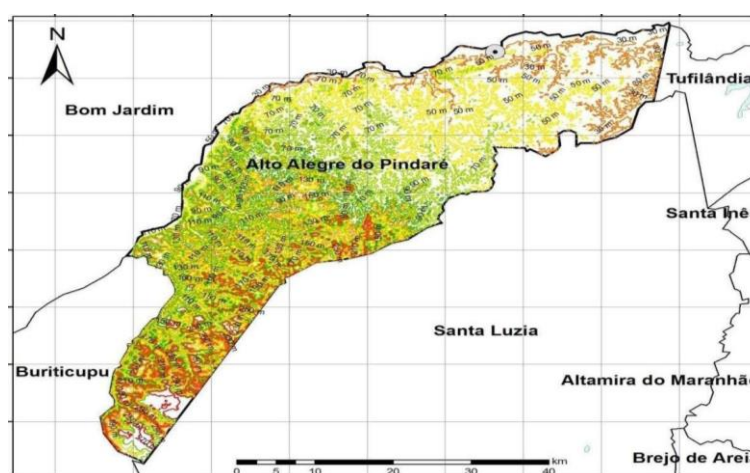
Ressalta-se também o Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024), espelhado pelo PEE e PME, que contempla os eixos temáticos das metas, além de outros temas, como Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Alfabetização. Essas e outras demandas fazem parte de um conjunto de responsabilidades atribuídas aos entes federados e aos seus respectivos sistemas de educação (BRASIL, 2014).

Nesta seção, apresenta-se a caracterização do município em questão, lócus empírico da pesquisa; indicadores do monitoramento das metas da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Alfabetização, presentes no PNE, PEE, PME e na avaliação do SAEB/IDEB, resultado das políticas de educação desenvolvidas pelas instâncias administrativas (Brasil, Maranhão e Alto Alegre do Pindaré); apresentação e análise das informações prestadas pelos participantes da pesquisa, com o propósito de identificar elementos teóricos e práticos que subsidiem o desenvolvimento das políticas educacionais do município de Alto Alegre do Pindaré – MA, assim como os desafios e movimentos que concorrem para a qualidade social da educação.

4.1 Caracterização do Município

O município de Alto Alegre do Pindaré foi criado pela Lei nº 6.167, de 10 de novembro de 1994. Situado na mesorregião norte do estado do Maranhão, no corredor da Estrada de Ferro Carajás (EFC), e às margens do rio Pindaré, localiza-se a uma distância de 309 km da capital do estado, São Luís. Limita-se ao Norte com o município de Bom Jardim; a Leste com Tufilândia; a Oeste com Buriticupu; e ao Sul com Santa Luzia e Buriticupu (TOPOGRAPHIC-MAP, 2021), como ilustrado na Figura 2.

Figura 2 - Mapa do município de Alto Alegre do Pindaré, MA



Fonte: Topographic-MAP (2021).

O município possui uma área territorial de 1.932,32 km² e abriga uma população de 31.057 habitantes distribuídos em 107 povoados. Segundo o Censo do IBGE de 2010, 74% da população do município reside na área rural e 26% na área urbana (BRASIL, 2017).

A partir da pesquisa histórica sobre o processo de constituição do município, pode-se verificar que este decorreu, de maneira especial, por meio de cursos migratórios vindos de estados do Nordeste, principalmente Pernambuco, Piauí e Ceará. Os traços culturais desses imigrantes constituíram elementos calcados em diversos fatores políticos, econômicos e sociais, tais como a caça e pesca, extração vegetal e, especialmente, as lutas pela terra que aguçaram conflitos de interesse relacionados às suas formas de apropriação e utilização. Esses fatores constituem parte dos princípios socioculturais dos sujeitos que habitam o município.

No tocante ao trabalho e à renda, em 2019, o salário médio mensal era de 1,8 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 50%. Na comparação com os outros municípios do Estado, ocupava as posições 90 de 217 e 105 de 217, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 3.125 de 5.570 e 5.262 de 5.570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 58,5% da população nessas condições, o que o colocava na posição 31 de 217, considerando as cidades do Estado, e na posição 98 de 5.570, dentre as cidades do Brasil. Possui uma economia de subsistência voltada para a agricultura e criação de pequenos rebanhos de animais, com o PIB *per capita* de R\$6.457,08 (BRASIL, 2017).

Esses circunstanciados são partes de um contexto socioeconômico que caracteriza o município de Alto Alegre do Pindaré - MA. É nesse ambiente de diversidade e adversidade que se efetuam as ações e as políticas públicas de educação, o que não é uma situação exclusiva do sistema de educação em questão, como alude Barroso (2008, p. 44):

[...] A apontada crise dos sistemas educativos não reside em um lugar único, claramente visível, à espera de ser descrita 'tal como é'. Trata-se de uma construção, uma produção de olhares que se debruçam sobre a educação pública e elegem, no conjunto complexo sobre a qual ela está fundada, 'alvos' que expressam desejos e intenções relativos àquilo que a educação escolar não é e deveria ser. É, portanto, um campo aberto a disputas em torno de seus sentidos.

Nesse particular, as neutralidades não se impõem frente às políticas educacionais. É fundamental ressaltar que a educação se articula a partir de diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo ela própria elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Essas relações, por vezes com sentidos antagônicos, se estabelecem como elementos de observação não somente dos resultados, mas também dos princípios e finalidades da educação pública.

Sobre a realidade do sistema municipal de educação de Alto Alegre do Pindaré – MA, regulamentado pela Lei nº 59/02, de 5 de dezembro de 2002, esta abrange as instituições do Ensino Fundamental e de Educação Infantil mantidas pelo poder público municipal. A referida lei dispõe sobre os instrumentos metodológicos e elementos normativos necessários para o seu funcionamento e desenvolvimento do ensino. O sistema municipal de educação é composto pelos seguintes órgãos: órgão

gestor (Secretaria Municipal da Educação); órgão normativo (Conselho Municipal de Educação); Conselho do FUNDEB; Conselho de Alimentação Escolar (CAE); Fórum Municipal de Educação (FME); Unidades de Ensino; normas complementares e planos estratégicos (ALTO ALEGRE DO PINDARÉ, 2003).

4.2 Indicadores educacionais

No campo das políticas sociais, especialmente da educação, os indicadores e informações seguras são basilares para o planejamento de ações presentes e futuras, e que podem auxiliar o país. As unidades subnacionais, seus respectivos sistemas de educação e as escolas, destinadas ao aprimoramento das políticas voltadas para a educação na perspectiva de superação dos problemas/desafios enfrentados pela educação, podem interferir na promoção da qualidade social.

Nesse propósito, apresentam-se alguns indicadores educacionais, nacional, estadual e municipal, que ajudaram na aproximação da realidade de como se apresenta a educação pública, limitando-se às etapas e modalidades da educação aqui analisadas. A análise dos indicadores corresponde à matrícula, abandono, repetência, distorção idade/ano, monitoramento de metas do PNE, PEE e do PME, além das informações relacionadas ao SAEB/IDEB 2021.

De acordo com o Censo Escolar de 2022, base de dados do INEP, o sistema municipal de educação contemplava 1.903 alunos na Educação Infantil e 4.844 no Ensino Fundamental, totalizando 6.747 alunos nessas duas etapas da educação básica, os quais foram atendidos em 55 escolas, por 571 professores e 47 diretores.

O Censo Escolar informa ainda que 16,3% das turmas dos anos finais do Ensino Fundamental contavam com professores com formação compatível à disciplina que lecionam; 30,9% das turmas dos anos finais do Ensino Fundamental possuem professores com formação compatível à disciplina que lecionam (Língua Portuguesa); e 29,3% das turmas dos anos finais do Ensino Fundamental possuem professores com formação compatível à disciplina que lecionam (Matemática) (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2023).

Seguindo as amostragens, analisam-se indicadores gerais sobre o Ensino Fundamental (reprovação, abandono e distorção idade/ano), considerando os anos

de 2015 e 2020. Vale ressaltar que 2015 foi o primeiro ano de consolidação das informações na vigência do PNE 2014/2024 e 2020 o último ano em que se tem registro das informações completas sobre educação, conforme destacado no Quadro 3.

Quadro 3 - Demonstrativo de reprovação, abandono e distorção idade/ano do Ensino Fundamental (Brasil, Maranhão e Alto Alegre do Pindaré - MA), nos anos de 2015 e 2020, na educação pública

NÍVEL FEDERATIVO	ANOS DE REFERÊNCIA	REPROVAÇÃO		ABANDONO		DISTORÇÃO IDADE/ANO	
		Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%
Brasil	2015	2.102.355	9,24	525.721	2,37	5.129.573	22,69
	2020	175.952	0,82	185.160	0,87	3.944.271	18,51
Maranhão	2015	96.165	9,93	35.299	4,51	290.654	34,83
	2020	11.144	2,16	22.355	2,57	214.750	31,94
Alto alegre do Pindaré	2015	171	3,30	32	0,6	609	10,86
	2020	35	0,72	22	0,47	265	5,59

Fonte: organizado pelo autor a partir de Brasil (2021b).

Os dados contemplados no Quadro 3 demonstram que os indicadores de reprovação, abandono e distorção idade/ano no Ensino Fundamental, mensurados nos anos de 2015 e 2020, nas dimensões de país, estado e município, evidenciam que houve avanços no interstício de cinco anos. No entanto, há que se considerar que o país tinha em 2020 quase quatro milhões de crianças e jovens que não iriam concluir o Ensino Fundamental na idade recomendada, ou seja, 18,51% do quantitativo total dos alunos nessa etapa da educação básica. Outro aspecto que merece destaque são os dados do país sobre reprovação e abandono, que, somados, chegam a um total de mais de 360 mil alunos.

Ao comparar os percentuais de reprovação, abandono e distorção idade/ano do país com os percentuais do Estado, percebe-se que os índices do estaduais são mais elevados, independentemente do ano de averiguação (se em 2015 ou em 2020). Evidencia-se, neste caso, que a educação pública se coloca como objeto de preocupação para as políticas sociais desse Estado.

Quando comparados os indicadores do país e os estaduais com os municipais, em termos quantitativos, constata-se que estes são relativamente baixos, o que não significa que em outros indicadores o município se encontre em condições semelhantes. Em relação ao PNE 2014/2024, na condição de política de Estado, o documento traz dez diretrizes, entre elas:

[...] a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação, um dos maiores desafios das políticas educacionais. De acordo com o art. 7º dessa nova lei, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no texto. (BRASIL, 2014, não paginado).

As diretrizes propostas pelo PNE 2014/2024 referenciam o Plano Estadual de Educação - PEE e o Plano Municipal de Educação - PME, que são meios de atendimento das especificidades regionais e locais. As informações comparativas do monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME dimensionam o compromisso das instâncias administrativas quanto ao cumprimento das metas nos seus respectivos planos (a análise limita-se às metas da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Alfabetização, pois têm incidência de responsabilidade direta do município). Os quadros a seguir mostram um panorama das metas dos três planos.

Quadro 4 - Indicadores do monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME, na Educação Infantil

META	OBJETIVO	RESULTADO PARCIAL
01 Educação Infantil PNE (Brasil)	1A matricular todas as crianças de 4 e 5 anos na Pré-escola até 2016.	94,1% das crianças estavam na escola em 2019.
	1B atendimento de 50% das crianças menores de 4 anos na Creche até 2024.	37% das crianças estavam na creche em 2019.
01 Educação Infantil PEE (Estado)	1A atender em 5 anos 60% da população de 4 a 5 anos de idade e, em 10 anos atender 100% de 4 e 5 anos de idade.	97,6% das crianças estavam na escola em 2019.
	1B atender, em 5 anos, 40% da população de 0 a 3 anos e, em 10 anos atender 50%.	31,8% das crianças estavam na creche em 2019.
01 Educação Infantil PME (Município)	1A atender, em 5 anos, 100% da população de 04 a 05 anos de idade.	99,7% das crianças estavam na escola em 2019.
	1B atender, em 5 anos, 40% da população de 0 a 3 anos e, em 10 anos atender 50%.	39,8% das crianças estavam na creche em 2019.

Fonte: organizado pelo autor com base em Brasil (2020b).

Os resultados alcançados na meta 1 (Educação Infantil) pelas três instâncias administrativas, demonstrados no quadro acima, revelam preocupações. No indicador 1A, nenhuma das instâncias alcançou as suas respectivas metas, sendo que o nacional ficou mais distante dos seus objetivos. Os indicativos revelam que, em 2019, prazo limite para a universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos, os objetivos não se concretizaram.

O indicador 1B apresenta a mesma situação do indicador 1A, já que as instâncias administrativas não conseguiram atingir suas metas. Tais metas estão

divididas em duas etapas: a primeira destina-se a atender 40% das crianças de 0 a 3 em 5 anos; a segunda (ainda no prazo) é atender, em 10 anos, 50% das crianças nessa faixa etária, considerando esforços conjuntos dos sistemas de educação para o cumprimento das metas. Segundo o quarto relatório de monitoramento do PNE (p. 55), para atingir a Meta 1, é necessária a inclusão de cerca de 1,4 milhão de crianças de 0 a 3 anos em creche e cerca de 300 mil crianças de 4 a 5 anos em pré-escola.

A meta 1, ao estabelecer que até 2024 apenas 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade devem ser atendidas em creches, mesmo a meta sendo cumprida, indica que metade das crianças nessa idade fica fora da cobertura das metas estabelecidas pelo PNE, PEE, e PME, o que impõe indagações: há prejuízo para essas crianças não atendidas? Havendo prejuízo, quais as suas consequências? O não atendimento afeta mais camadas populares? Essas e outras indagações suscitam descrédito nas políticas educacionais enquanto prioridade social.

Quadro 5 - Indicadores do monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME no Ensino Fundamental

META	OBJETIVO	RESULTADO PARCIAL
02 Ensino Fundamental PNE (Brasil)	2A matricular todas as crianças e jovens de 6 a 14 anos na escola.	98% das crianças e jovens de 6 a 14 anos estavam na escola em 2020.
	2B garantir, até 2024, que 95% dos alunos concluam o Ensino Fundamental até os 16 anos.	81,9% dos jovens de 16 anos concluíram essa etapa em 2020.
02 Ensino Fundamental PEE (Estado)	2A universalizar o ensino fundamental de nove anos, para toda população de 06 a 14 anos	96,5% das crianças e jovens de 6 a 14 anos estavam na escola em 2020.
	2B garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até 2024.	64,1% dos jovens de 16 anos concluíram essa etapa em 2020
02 Ensino Fundamental PME (Município)	2A garantir a permanência do atendimento a toda população de 06 a 14 anos de idade.	99,6% das crianças e jovens de 6 a 14 anos estavam na escola em 2020.
	2B garantir que 100% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até 2024.	91,1% dos jovens de 16 anos concluíram essa etapa em 2020.

Fonte: organizado pelo autor, com base em Brasil (2020b).

A universalização do atendimento de crianças e jovens de 6 a 14 anos de idade no Ensino Fundamental, como proposto no indicador 2A, não se efetivou. A esfera estadual apresenta maior déficit percentual, ou seja, 3,5% para ser alcançada a meta estabelecida. Mesmo a esfera municipal apresentando menor percentual, 0,4%, significa que ainda há crianças e/ou adolescentes em idade escolar fora da escola.

O indicador 2B revela que é alto o índice de estudantes que concluem o Ensino Fundamental fora da idade recomendada. No âmbito estadual, o índice chega a 35,9% dos estudantes que concluem a referida etapa de estudo acima da idade prevista no indicador. Essas ocorrências impactam diretamente no desenvolvimento das crianças e adolescentes, tanto no quesito acadêmico quanto no pessoal e social, os quais, por excelência, devem ser reconhecidos como sujeitos de direito.

Quadro 6 - Indicadores de monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME na Educação Especial

META	OBJETIVO	RESULTADO PARCIAL
04 Educação Especial/Inclusiva PNE (Brasil)	4A percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola.	82,5% das crianças e jovens de 4 a 17 anos com deficiência estavam matriculados em 2020
	4B Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação.	93,2% matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação em 2020.
	4C Percentual de matrículas na Educação Básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação que recebem Atendimento Educacional Especializado.	44% de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação que recebem Atendimento Educacional Especializado em 2020.
04 Educação Especial/Inclusiva PEE (Estado)	4A percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola.	79,5% das crianças e jovens de 4 a 17 anos com deficiência estavam matriculados em 2020
	4B Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação.	96,7% matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação em 2020.
	4C Percentual de matrículas na Educação Básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação que recebem Atendimento Educacional Especializado.	42,8% de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação que recebem Atendimento Educacional Especializado em 2020.
04 Educação Especial/Inclusiva PME (Município)	4A percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola.	98,5% das crianças e jovens de 4 a 17 anos com deficiência estavam matriculados em 2020
	4B Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação.	100% matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação em 2020.
	4C Percentual de matrículas na Educação Básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas	70,6% de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação que

	habilidades ou superdotação que recebem Atendimento Educacional Especializado.	recebem Atendimento Educacional Especializado em 2020.
--	--	--

Fonte: organizado pelo autor baseado em Brasil (2020b).

Os indicativos de monitoramento registrados no quadro acima revelam que o atendimento de crianças e adolescentes com deficiência em idade escolar também se constitui um desafio para a educação pública nas três esferas administrativas. Os indicadores 4A e 4C na esfera nacional, estadual e municipal têm resultados preocupantes. Constata-se que a meta traçada para atender à Educação Especial está prejudicada.

Observa-se que a instância municipal apresenta uma significativa diferenciação nos percentuais de atendimento dos estudantes com deficiência. De acordo com o painel de monitoramento do INEP, o indicador 4B aponta 100% de atendimento dos estudantes de 4 a 17 anos de idade com deficiência prevista no indicador, TGD e altas habilidades ou superdotação em 2020. No entanto, o indicador 4C se encontra abaixo do proposto pela meta 4, colocando-se como mais um desafio a ser enfrentado pelo município.

Quadro 7 - Indicadores do monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME, na Alfabetização

META	OBJETIVO	RESULTADO PARCIAL
05 Alfabetização PNE (Brasil)	5A alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 2º ano do Ensino Fundamental até 2024.	Em 2020, 54,8% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em Língua Portuguesa.
	5B alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 2º ano do Ensino Fundamental até 2024.	Em 2020, 49,9% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em Matemática.
05 Alfabetização PEE (Estado)	5A alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 2º ano do Ensino Fundamental até 2024.	Em 2020, 35% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em Língua Portuguesa.
	5B alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 2º ano do Ensino Fundamental até 2024.	Em 2020, 31% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em Matemática.
05 Alfabetização PME (Município)	5A alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 2º ano do Ensino Fundamental até 2024.	Em 2020, 39,7% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em Língua Portuguesa.
	5B alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 2º ano do Ensino Fundamental até 2024.	Em 2020, 33,5% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em Matemática.

Fonte: organizado pelo autor baseado em Brasil (2020b).

O quadro 7 está pautado nas orientações legais e curriculares nos termos do Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamentou a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, e da Portaria Inep nº 366, de 29 de abril de 2019, que estabelece as diretrizes de realização do SAEB para o ano de 2019 (BRASIL, 2019a). Esses documentos legais definiram-se como instrumentos diagnósticos do ciclo de alfabetização infantil, provas de Língua Portuguesa e Matemática para estudantes de 2º ano do Ensino Fundamental.

Os demonstrativos da meta de alfabetização revelam um dos maiores desafios a ser enfrentado pela educação pública brasileira, uma vez que os dois indicadores, 5A e 5B, em todas as instâncias administrativas, estão longe de alcançar suas respectivas metas. Segundo Soares (1998, p. 17), “para alfabetizar é preciso fornecer condições para que as pessoas tenham acesso ao mundo da escrita, tornando-se capaz não só de ler e escrever, mas, sobretudo, de fazer uso adequado da escrita em todas as funções que ela tem na sociedade”. Reafirma-se que, no caso de educação pública, esse feito exige políticas específicas e sistemáticas, de modo a garantir a alfabetização de todas as crianças, como mencionado nos documentos oficiais.

Como resultado, pode-se afirmar que as metas traçadas para essas etapas e modalidades da Educação Básica analisadas atingiram percentuais mínimos, representando um fracasso para os propósitos educacionais e, por extensão, os sociais, como afirma o Relatório Técnico do 3º Ciclo de Monitoramento feito pelo INEP:

A dívida histórica da educação nacional com o acesso escolar está marcada pelo grande contingente de jovens, fora da faixa etária de matrícula obrigatória, de 18 a 29 anos, que não possuem a educação básica completa, ou seja, pelo menos 12 anos de escolaridade. As desigualdades de acesso, que historicamente alijaram do direito à educação as populações do campo, das regiões menos desenvolvidas, de cor negra e dos grupos de renda mais baixa. (BRASIL, 2020b, p. 14).

As políticas educacionais, diante desse contexto de desigualdade, precisam ter como prioridade público específico em condições específicas, como propõe Gómez (1998, p. 24): “O desafio das políticas educativas contemporâneas é atenuar, em parte, os efeitos da desigualdade e preparar cada indivíduo para lutar e se defender, nas melhores condições possíveis, no cenário social”.

Portanto, uma questão tende a permanecer visível em diferentes olhares sobre as metas anteriormente expostas: as instâncias administrativas não conseguiram cumprir suas respectivas metas. Essas evidências permitem concluir

que a qualidade social da educação fica comprometida. O mais preocupante é que os movimentos e ações adotadas até então não estão sendo suficientes, no sentido de vislumbrar, em um horizonte próximo, as melhorias significativas das políticas de educação pública que garantam o atendimento e a aprendizagem das crianças e adolescentes do país.

Os resultados do não cumprimento das metas do PNE, PEE e do PME têm se refletido nos indicadores do SAEB/IDEB, que, mesmo com controvérsias, têm servido como parâmetro de desempenho de turmas, escolas e sistemas municipais, estaduais e nacional de educação. Os quadros a seguir (8 e 9) oferecem uma dimensão quantitativa dos indicadores SAEB/IDEB nas três instâncias administrativas.

Quadro 8 - Indicadores educacionais composto por: taxa de aprovação, SAEB e IDEB – Anos Iniciais – 2021

Nível federativo	Anos Iniciais – taxa de aprovação					Indicador	Nota SAEB			IDEB
	1º	2º	3º	4º	5º		MTM	PORT	Nota	
Brasil	98,9	98,3	98,8	97,2	97,1	0,98	216,92	208,09	5,98	5,8
Maranhão	98,7	98,4	97,0	96,1	95,1	0,97	189,87	188,87	5,16	5,0
Alto Alegre do Pindaré	100,0	100,0	100,0	99,8	99,1	1,00	220,71	203,86	5,88	5,9

Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>

A amostra contemplada no Quadro 8 apresenta desnível entre as instâncias administrativas, sendo que os dados do Estado estão abaixo nos dois indicadores (taxa de aprovação e nota do SAEB) quando comparados aos do município e do país. Por outro lado, o município apresenta taxa de aprovação mais elevada em relação ao do Estado e país, fato que assegura ao município o IDEB acima das demais instâncias.

Os indicadores dos anos iniciais apresentam deficiências, particularmente no tocante às notas do SAEB representadas pela Língua Portuguesa e Matemática, situação que se constitui como demandas a serem enfrentadas pelas políticas e ações da educação.

Quadro 9 - Indicadores educacionais composto por taxa de aprovação, SAEB e IDEB – Anos Finais – 2021

Nível federativo	Anos Finais – taxa de aprovação					Indicador	Nota SAEB			IDEB
	6º	7º	8º	9º	MTM		POT	Nota		
Brasil	96,2	95,1	95,6	96,1	0,96	258,56	260,41	5,32	5,1	
Maranhão	94,1	93,4	93,4	94,2	0,94	235,65	241,30	4,62	4,3	

Alto Alegre do Pindaré	99,1	99,5	99,5	99,8	0,99	244,94	240,03	4,75	4,7
-------------------------------	------	------	------	------	------	--------	--------	------	-----

Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>

Os indicadores dos anos finais (taxas de aprovação) apresentam índices inferiores aos dos anos iniciais. Esses índices são tão acentuados que, mesmo os indicadores “nota do SAEB” sendo mais elevados, as “notas do IDEB” são menores em todas as instâncias administrativas. Tal situação remete ao Quadro 3, que trata dos indicadores de reprovação e abandono no Ensino Fundamental, nos quais os índices do Estado são os mais elevados. Ao produzir uma taxa de analfabetismo como registrada na Figura 1, o Maranhão ocupa a segunda colocação entre os estados da federação com índice de analfabetos com 15 anos ou mais.

O conjunto de informações trazidas pelos relatórios do INEP, Censo Escolar e outras fontes adicionais apontam na direção de que o sistema municipal de educação de Alto Alegre do Pindaré – MA contém inconsistências que chamam a atenção, sobretudo se a perspectiva é a projeção da educação enquanto qualidade social. Essas inconsistências trazem implicações para a dinâmica da ação educativa e, por extensão, torna-se objeto de atenção das políticas educacionais do município.

É com base nesses dados e informações que foram elaboradas as questões contempladas nos instrumentos de pesquisa (entrevistas semiestruturadas, APÊNDICE A) e que envolveu uma amostra composta por 6 participantes, representando os segmentos coordenadores, diretores e professores, como disposto na subseção a seguir.

4.3 Análise das percepções dos participantes da pesquisa sobre a política de educação do município de Alto Alegre do Pindaré - MA

Nesta subseção são realizadas as análises da percepção dos participantes da pesquisa sobre a política municipal de educação, coletadas por meio de roteiro de entrevistas semiestruturadas. Tais informações representam a base do conhecimento empírico sobre o objeto de estudo, fundamentados nos princípios teóricos que sustentam a pesquisa e alinhando-se com o que Gil (2008) propõe. Tal opção justifica-se pelo imperativo que é relacionar as bases teóricas com as informações coletadas, sendo um meio de veracidade do conhecimento produzido.

Após a aplicação dos instrumentos de pesquisa, entrevistas semiestruturadas, realizaram-se as análises das informações, com o objetivo de extrair as contribuições que se comunicam com o objeto de estudo. Para tanto, os processos de análise dos dados aplicados na pesquisa têm como princípio os estudos de Bardin (2016) sobre análise de conteúdo, utilizando, mais especificamente, a técnica de análise temática ou categorial. Segundo Minayo (2014, p. 314), essa técnica “comporta um feixe de relações e pode ser graficamente apresentada através de uma palavra, de uma frase, de um resumo”. A categorização é uma atividade que permite ao pesquisador destacar palavras e expressões significativas, possibilitando a organização dos dados coletados e suas interpretações.

As descrições anteriores serviram de referências para as análises das informações. As informações coletadas foram organizadas a partir da unidade de registro (política educacional), das unidades de contexto (movimentos/ações existentes, desafios e movimentos/ações sugeridos) e das categorias (utiliza dados oficiais na educação, atendimento em tempo integral, existência de fórum municipal de educação, existência de proposta curricular, acompanhamento individualizado dos alunos, consequência do não cumprimento do PNE/PME e desafios e movimentos/ações da educação municipal). Essas categorias são originárias das questões feitas aos participantes da pesquisa.

As percepções dos participantes obtidas por meio das questões propostas são destacadas da seguinte forma: a) tarja azul para os **movimentos/ações existentes**; b) tarja amarela para os **desafios**, c) tarja verde para os **movimentos/ações sugeridos**.

A primeira indagação feita aos participantes foi: **“O município utiliza dados do Censo Escolar e informações próprias como subsídios para planejar a sua política de educação e melhorar o atendimento dos alunos?”**

Os participantes da pesquisa foram unânimes em afirmar que o município faz utilização das informações no planejamento das ações e das políticas de educação. No entanto, parece haver inconsistência no entendimento quanto à amplitude da utilidade das informações como elemento essencial no planejamento das políticas educacionais. Por vezes, essas informações limitam-se apenas às dimensões da quantidade de matrículas, como manifestado pelos participantes (A4 e A6).

Essa questão tem algumas coisas que se observa que o município utiliza. Por exemplo, quando **ele faz um acompanhamento dos dados da evolução das**

matrículas ou queda, por exemplo, no ano de 2022 nós tínhamos 250 crianças matriculadas, então a gente elabora metas, **faça alguma ação para que se consiga atingir esse número de crianças**. E os dados do censo escolar são usados como referência **para observar se houve avanço ou não na educação**. (A4, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Sim, de acordo com a minha experiência aqui na educação infantil, **ele utiliza sim dados próprios e do censo escolar**, é tanto que há uns 2 anos atrás houve toda uma **mobilização da comunidade escolar para que fossem realizadas matrículas domiciliares**, então diante disso, eu posso afirmar que sim. (A6, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

As falas indicam que o quantitativo de alunos matriculados é a prioridade, não fica claro o motivo da prioridade, se está relacionada a universalização do atendimento escolar das crianças, na condição de direito, como colocado no inciso I do artigo 208 da CF/1988. Ou se é pelo fato de os recursos diretos da educação básica pública estarem relacionados ao número de matrículas, como regulamentado pelo artigo 7º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Outros participantes (A3 e A5) vão um pouco além em seus argumentos, acrescentando as necessidades manifestas por meio de diagnósticos como princípio para melhorar a aprendizagem ou para lidar com as deficiências apresentadas pelas crianças.

Sim, na verdade **é feito esse levantamento através da secretaria de educação**, depois há uma reunião onde todos os diretores estão presentes é apresentado o ranking das escolas e através desse ranking, **eles promovem as ações para melhorar a educação nos anos seguintes**. (A3, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Sim. Todo ano **o município faz o diagnóstico dos alunos de todas as escolas**, e, através desse diagnóstico é feito o planejamento pedagógico, elabora-se estratégias **para tá trabalhando com as habilidades que esses alunos tiveram dificuldades**. E também são utilizado os dados do INEP. (A5, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

O participante A3 aponta em sua fala aspectos que indicam haver uma classificação em relação ao desempenho das escolas. Essa classificação serve de indicativo para o planejamento posterior. O participante A5 indica que as dificuldades de aprendizagem dos alunos servem de indicadores que subsidiam o planejamento de estratégias para superar as carências de aprendizagem. Os aspectos assinalados pelos dois participantes tendem a se complementar, uma vez que a não aprendizagem dos alunos implica o desempenho da escola. São aspectos que não trazem todos os elementos de base para o planejamento de política educacional, como será visto mais adiante.

O participante A1 diz que “existe um conjunto de fatores que se manifestam nessas demandas”, sem deixar claro os fatores que se manifestam:

O município faz o levantamento juntamente com as escolas e com a comunidade sobre a situação das vagas, e de outras necessidades. Existe um conjunto de fatores que se manifestam nessas demandas, e as demandas apresentadas servem de orientação para o planejamento do ano letivo. (A1, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

O participante A1 acrescenta que o planejamento do ano letivo é condicionado pelas demandas apresentadas. Ao mesmo tempo, faz referência ao quantitativo de vagas e outras necessidades como demanda da comunidade. É pertinente que as demandas advindas da comunidade sejam condições para o planejamento das ações da política de educação. Freire (1974) diz que a interação da comunidade com as escolas promove uma relação mais consistente de responsabilidade entre ambas.

O participante A2 manifesta preocupação sobre como as crianças devem ser atendidas:

O município tem a preocupação de fazer um levantamento no que se refere a matrícula dessas crianças. Mas a gente percebe que ainda precisa ter uma política onde possa acontecer esse planejamento, como deve ser tratado esse grupo de crianças da educação infantil, que nós atendemos que é a base da educação. (A2, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

O participante indica que deve haver política de educação infantil como alicerce da educação básica. Oliveira e Teixeira (2014) afirmam que o desafio é priorizar a Educação Infantil como política pública, tornando-a um direito efetivado. O Estado deve garanti-la por meio da instrumentalização técnica e financeira, com apoio no regime de colaboração entre os entes federados.

O participante A3 informa que a Secretaria de Educação faz o levantamento dos desafios e apresenta ações para resolvê-los, não demonstrando amplitude na utilização das informações. O participante A6 não apresenta desafios em sua fala. Observa-se também que, nesse primeiro questionamento, os participantes não sugerem movimentos/ações.

Cabe esclarecer que a utilização de informações como subsídio de indicadores para o planejamento das ações e das políticas educacionais, as quais visam à melhoria do atendimento dos alunos e, por consequência, da educação, não implica apenas a localização de informações produzidas. Como afirma Hadji (1994, p. 148), “sem critérios, em relação a que adquiram uma significação, os índices são

mudos”. Ao contrário, informações que gerem sentido e objetividade aos propósitos preestabelecidos são utilizadas como instrumentos da ação política, tendendo a ganhar relevância social.

Nesse âmbito, os dados e informações precisam conter elementos que se estabeleçam como base para possíveis reparações das desigualdades sociais, face própria das políticas públicas.

No caso da educação, dados e informações sobre média de alunos por turma, quantidade de hora-aula, aprovação, reprovação, abandono, distorção idade/ano, formação docente, condições de gestão pedagógicas e administrativa, condições de ensino e aprendizagem, contexto econômico e social; e relações estabelecidas entre sujeitos envolvidos no processo educativo, podem subsidiar a melhoria das ações e das políticas educacionais. Tais dados e informações precisam ser de conhecimento e domínio prático dos profissionais da educação, condição *sinequa non* para os avanços da educação.

A indagação acerca do atendimento das crianças e jovens em tempo integral se correlaciona com o PNE (2014-2024), que previu, em uma de suas metas, “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica” (BRASIL, 2014, não paginado). Diante do exposto, foi questionado aos participantes: **“Em conformidade com as metas PNE, PEE e PME, há atendimento em tempo integral para as crianças e jovens?”**

As percepções dos entrevistados a respeito do atendimento em tempo integral levam ao entendimento de que as informações sobre esse tipo de atendimento ainda não são do conhecimento de todos. Entre os que têm conhecimento, os relatos se mostram incongruentes, pois o participante A1 diz:

Desde 2007 o selo UNICEF garante que todas as escolas possam ficar em forma de tempo integral, o município já garante isso, quase setenta por cento do município já tem essas demandas atendidas, o secretário falou que nós vamos garantir cem por cento, que todas as escolas do município tenham a educação em tempo integral. (A1, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

As informações prestadas pelo participante A1 apresentam distorção nos percentuais, pois os dados do Censo Escolar 2022 mostram outros quantitativos, como será informado mais à frente. O participante A5 informa que:

Quarenta por cento das escolas do município já tem atendimento em tempo integral, na realidade a educação em tempo integral garante o

desenvolvimento dos alunos em todas as dimensões. (A5, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

As duas falas anteriores acentuam a percepção de que esse movimento/ação da política de educação no município não se constitui como prática de conhecimento entre os profissionais da educação, transformando-se em desafio.

Os dados do Censo Escolar (2022) informam que 18 de 55 (= a 32,7%) das escolas do município têm atendimento em tempo integral, contemplando 1.039 de 6.747 (= a 15,3%) dos alunos da Educação Infantil e Ensino Fundamental, o que ratifica movimentos/ações nesse tipo de atendimento.

Os participantes A2 e A4 informaram que não há atendimento em tempo integral na Educação Infantil.

No caso da educação infantil, não propriamente, nosso município atende crianças de 1 ano e 7 meses a 5 anos. Porém, não em tempo integral somente 4 horas por dia. (A2, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Aqui nós só atendemos crianças da educação infantil, em um horário normal de 7 até 11 horas e mais ou menos, a gente não faz esse atendimento em tempo integral, não sei informar em outras escolas. (A4, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Os participantes A3 e A6 enfatizam a importância da educação em tempo integral e afirmam que essa sistemática existe em várias escolas, por isso a necessidade de ampliação nesse tipo de atendimento. Essa tendência se coloca como observado por Caride Gómez e Morán de Castro (2005), que apontam a necessidade de se criar formas de imaginar, distribuir e ampliar o tempo na escola, assim como o ritmo escolar. Os autores propõem, então, a escola em tempo e formação integral.

A gente observa que não são em todas as escolas, mais a informação que temos é que já tem várias escolas com o atendimento em tempo integral. E que ele é muito importante porque é um momento que você pode estar contribuindo para o desenvolvimento do aprendizado desses alunos que não têm oportunidade, é bom ter para todas as crianças. (A3, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Parcialmente posso afirmar que sim, e esse atendimento em tempo integral é muito importante e necessita chegar a todas as escolas. Entretanto, no que se refere ao atendimento das crianças de 0 a 5 anos, não. (A6, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

As colocações feitas pelos participantes A3 e A6 se juntam ao da maioria ao demonstrarem a necessidade de ampliação do atendimento em tempo integral dos alunos. É salutar comentar que somente a ampliação tempo na escola não atende a

todos os requisitos de funcionalidades da escola em tempo integral enquanto política pública.

Como destacado por Maurício (2009), para que a escola pública em tempo integral seja viabilizada como política pública, devem ser encaradas algumas condicionalidades. A instituição escolar precisa da adesão daqueles que são obrigados por lei a frequentá-la, devendo se fazer encantadora para que o educando goste e queira estar por mais tempo nesse espaço educativo. Deve ainda ter como pressuposto a aprendizagem e não a reprovação.

Nesse contexto, para que a escola em tempo integral faça sentido, o horário expandido precisa representar a ampliação das oportunidades de situações que promovam aprendizagens significativas e emancipadoras, favorecendo a convivência, a participação e a autonomia das crianças e jovens.

Os pressupostos anteriores criam acesso para que a educação integral seja entendida na perspectiva de Felício (2012), na qual o sujeito prevalece e o processo educativo é articulado ao desenvolvimento humano, trazendo um equilíbrio entre os diversos aspectos – cognitivo, afetivo, psicomotor, social e outros. Logo, a escola em tempo integral deve se tornar indutora da educação integral.

A educação pública é regulamentada por legislação própria. Portanto, dentre outros preceitos, deve se utilizar dos mecanismos de participação, articulação e controle social. Uma das instâncias representativa que contempla esses mecanismos, é o fórum de educação.

Do ponto de vista legal, a estratégia 19.3 da Lei nº 13.005/14 prevê que a União deve “[...] incentivar os estados e municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, [...], bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação”, sendo este um pressuposto de efetivação da gestão democrática e controle social da educação. A esse respeito, a terceira pergunta foi: **“Como mecanismos de participação, articulação, atualização e proposição de políticas e de controle social existe Fórum Municipal de Educação?”**

Parte dos argumentos dos participantes da pesquisa indica que têm conhecimento da existência do Fórum Municipal de Educação, sendo que dois deles, A2 e A4, afirmam não existir fórum específico para a Educação Infantil.

Nós **já tivemos no município o fórum municipal de educação**. Porém, não foi específico, teve pautas que tratam da educação infantil. **Mas ainda não existiu**

um fórum municipal voltado para a educação infantil, somente para a educação como um todo. (A2, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Da educação infantil a gente desconhece, inclusive a gente estava até pesquisando sobre essa questão do fórum a gente achou bastante interessante, que seria um conjunto de profissionais que poderiam estar vendo essas questões dos direitos das crianças, está lutando por esses direitos para que houvesse um atendimento de qualidade melhor na educação infantil do município. Mas nós não temos, é claro que a gente discute os direitos, mas não dessa forma bem mais legalizada. (A4, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Nota-se também que há um desconhecimento de alguns participantes quanto à abrangência das finalidades do Fórum Municipal de Educação, a exemplo do participante A3, que confundiu a existência do fórum com a jornada pedagógica.

Existe sim. A gente vê que ele é uma forma de contribuir com o desenvolvimento para uma qualidade melhor de ensino no município, onde é fornecido habilidades para os agentes pedagógicos, coordenadores pedagógicos, ou seja, alguns técnicos na área da pedagogia e professores para que eles possam assim desenvolver um trabalho melhor, e o conhecimento assim chegar aos educandos, isso é feito no início de cada ano letivo. (A3, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

O participante A6 informa que não existe, de maneira ampla e formal, Fórum Municipal de Educação. Essa informação vai de encontro ao que propõe Vaz (2006), que chama a atenção para a necessidade da existência de instâncias democráticas que alcancem todos os níveis do sistema de educação e de mecanismos que assegurem a participação social nas instâncias. A presença da sociedade representa mais que a materialização das lutas, também a inclusão e incorporação de categorias e grupos sociais envolvidos direta ou indiretamente no processo educativo.

Se nós formos considerar a palavra fórum, no sentido mais amplo, não há, nós sabemos assim, que existe uma jornada pedagógica, onde se encontram coordenadores, supervisores, gestores e professores para discutir a educação infantil do município. Mas no que se refere à sociedade de uma maneira mais ampla, não existe esse fórum atualmente para a educação. (A6, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Os movimentos/ações sobre esse fato induzem a percepção de indícios de não efetividade ou não publicidade das ações do fórum municipal de educação. Tais indícios desembocam na categoria desafios. Nesse campo, os participantes A1 e A5 não sinalizaram desafios, mas indicaram que o fórum cumpre seu papel enquanto colegiado de participação da sociedade para a formulação e acompanhamento da política educacional.

Sim, aqui temos na política o fórum municipal de educação, onde o conselho municipal de educação, a secretaria municipal de educação e todos nós estamos envolvidos nessa participação. E esse fórum ajudou na realização das eleições para diretores, então é um fórum muito importante para o nosso município. (A1, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Essas assembleias acontecem no município, ele é um espaço de fundamental importância para a sociedade porque nele estão envolvidos todos os segmentos, estudante a juventude é também uma forma, um meio, para o acompanhamento da política educacional. (A5, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

É importante esclarecer que as políticas educacionais vêm sendo amplamente discutidas em todos os ambientes sociais, uma vez que está ligada diretamente ao convívio em sociedade. A relevância do trabalho desenvolvido pelo fórum de educação não pode ser entendida de maneira simplória, como mera formalidade, o que se torna um desafio.

O regimento interno do Fórum Municipal de Educação, no capítulo 1, que trata da natureza e das finalidades, diz que esse evento deve:

- I. Subsidiar na elaboração do Plano Municipal de Educação;
- II. Monitorar, avaliar e divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações;
- III. Convocar, planejar e coordenar a realização das Audiências Públicas do Fórum Municipal de Educação e das Conferências Municipais de Educação, como mecanismo de consulta pública, bem como divulgar suas deliberações;
- IV. Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações do Plano Municipal de Educação;
- V. Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação;
- VI. Promover a articulação da Conferência Municipal de Educação com as Conferências Regionais, Estadual e Nacional de Educação;
- VII. Receber suporte técnico para a organização e a realização de suas Audiências Públicas e de suas Conferências;
- VIII. Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das Audiências Públicas e das Conferências Municipais de Educação;
- IX. Zelar para que as conferências Municipais de Educação estejam articuladas à Conferência Estadual e Nacional de Educação;
- X. Acompanhar, junto à Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, a tramitação de projetos legislativos relativos à política municipal de educação;

XI. Planejar e organizar espaços de debate sobre as políticas nacional, estadual e municipal de educação, tendo como referência o Plano Municipal de Educação-PME;

XII. Elaborar seu Regimento Interno, bem como o das Audiências Públicas do Fórum Municipal de Educação e das Conferências Municipais de Educação;

XIII. Realizar Audiências Públicas como mecanismo de consulta pública do FME, ordinariamente no mínimo duas (2) vezes, no período correspondente a cada gestão de administração municipal, ou a qualquer tempo, com a participação das instituições educacionais e da sociedade civil organizada;

XIV. Promover, como mecanismo de consulta pública, a realização de pelo menos 4 (quatro) Conferências Municipais de Educação até o final de cada decênio, articuladas e coordenadas pelo Fórum Municipal de Educação, no âmbito do Município de Alto Alegre do Pindaré (ALTO ALEGRE DO PINDARÉ, 2022).

Diante do exposto, fica ratificado o amplo significado social e político do Fórum Municipal de Educação, pois esse evento se constitui um ambiente de diálogo, debate e encaminhamento de medidas para a garantia do direito à educação, o que exige movimentos/ações. Permite a ampliação da participação da comunidade local nas discussões da educação, no acompanhamento das ações e na proposição de políticas educacionais e é um espaço privilegiado para organização e construção de alternativas que visem à qualidade social desse fazer.

Outro aspecto da política educacional, não menos importante, diz respeito à proposta curricular. Sobre essa matéria, a quarta questão foi: **“O município possui proposta curricular para as etapas do ensino que atende?”**

Nessa indagação sobre o município possuir proposta curricular, as respostas levam a distintas interpretações. Não fica claro se existe proposta curricular no município, pois uns afirmam existir e outros não, como expresso nas falas dos participantes A1, A3 e A5, que afirmam existir:

Sim, **o nosso município conta com a proposta curricular**, e todas as escolas do nosso município também tem o seu Projetos Políticos Pedagógicos. (A1, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Sim. **Há proposta curricular no município**. A proposta curricular existe graças a cooperação entre estado e município, assim a gente pode tá trabalhando inserindo a questão da realidade local do aluno e promovendo uma aprendizagem melhor para eles, que ele não fique só naquelas habilidades e competência que seria de um outro lugar, e sim que seja do nosso estado, do município. (A3, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Tem proposta curricular sim, é um compromisso assumido pelo município, estabelece diretrizes sempre valorizando as experiências adquiridas dos alunos para melhorar o ensino aprendizagem. (A5, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Essas afirmações precisam ser acompanhadas das considerações aportadas por Libâneo, Oliveira e Toschi (2012). Esses autores, ao tratarem de currículo educacionais, consideram as finalidades da educação escolar e da organização curricular. Tais propósitos devem ser objeto permanente de reflexão das escolas e dos professores, e não somente dos órgãos do sistema de ensino, como as Secretarias de Educação, uma vez que o currículo oficial se materializa por meio das relações e práticas que se estabelecem entre os sujeitos da ação educativa.

Por outro lado, os participantes A2 e A4 afirmam que não existe proposta curricular, sendo que o participante A4 acrescenta que a educação toma como referência de currículo a BNCC e o Documento Curricular do Território Maranhense.

A gente fica até assim um pouco triste de responder esse questionamento, porque a gente sabe que o município já tem mais de 20 anos, e pouco depois de sua emancipação já teve educação infantil e **nós não temos uma proposta curricular da educação infantil**, temos as referências nacionais para trabalharmos com a educação infantil. (A2, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Não. **Nós só trabalhamos mesmo com a BNCC**, mas **não temos uma específica do município**, também **com a proposta do território maranhense**, é nisso que a gente se baseia, e tenta trabalhar o máximo possível todos os direitos da criança da educação infantil, como conviver, brincar, participar explorar, expressar, conhecer-se, e dentro desses documentos apenas. **Mas seria interessante se tivesse a proposta do município**. (A4, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Os participantes A1, A3 e A5 não sinalizaram desafios, indicando que o suporte curricular existente atende às demandas impostas pelo processo educativo. Os relatos com premissas sobre a não existência de uma proposta curricular no município pressupõem que parte dos profissionais da educação trabalham sem um referencial curricular discutido e definido na coletividade. Tal ocorrência implica diretamente políticas educacionais sem parâmetros de currículo para o ensino e para a aprendizagem, tornando-se um desafio a ser superado, exigindo movimento/ação na concretização das práticas educativas aportadas em um currículo com bases coletivas e inclusivas.

Dadas as particularidades e especificidades que a educação exige, parece ser insuficiente trabalhar apenas com a BNCC e o Documento Curricular do Território Maranhense, pois a educação, como propõe Machava (2015), deve ter como princípio

o lugar de vida. Para que isso aconteça, é imprescindível agregar a ação educativa à obtenção de conhecimentos e competências, tendo como epicentro o educando como sujeito de valores, atitudes e expectativas, e não como objeto do processo educativo. Deve também almejar não só associar o indivíduo a uma cultura global, mas também ajudá-lo a se inserir no contexto local.

Para além da existência de uma proposta curricular, faz-se necessário analisar o contexto educacional e curricular, assim como compreender seus princípios e intencionalidades, uma vez que o currículo não é neutro. Esse documento é criado e implementado em condições de disputa de poder, com implicação na formação social, como descreve Silva (1996, p. 23):

O currículo é um dos locais privilegiados onde se entrecruzam saber e poder, representação e domínio, discurso e regulação. É também no currículo que se condensam relações de poder que são cruciais para o processo de formação de subjetividades sociais. Em suma, currículo, poder e identidades sociais estão mutuamente implicados. O currículo corporifica relações sociais.

Os subsídios manifestos na menção dão a extensão da importância que se deve ter na compreensão do currículo. Este amplia suas ações para além dos limites da sala de aula, podendo se tornar um instrumento de alienação ou emancipação social.

Saviani (2005) afirma que a proposta curricular, na perspectiva emancipadora, assume uma postura crítica. Seus pressupostos criam possibilidades de compreender as inter-relações sociais como processo histórico e permite a elaboração de conhecimentos e, por consequência, a transformação da sociedade. Tal postura implica desafios permanentes sob pena de não se tornar objeto de alienação. O currículo não pode ser deixado de lado, pois ele é parte inerente da estrutura do sistema educativo.

As diretrizes das políticas educacionais, dentre outras coisas, primam pelo acesso e permanência das crianças e jovens na educação. Uma dessas diretrizes está prevista na estratégia 2.3 da meta 2 do PNE (2014-2024), a qual estabelece a criação de mecanismos de acompanhamento individualizado dos alunos e alunas. A esse respeito, a quinta questão foi: **“Quais os mecanismos utilizados para acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho?”**

Os relatos dos participantes se mostram coesos quanto ao acompanhamento individualizado da frequência e do desempenho dos alunos:

Tem sim. Nós podemos acompanhar essa frequência com a escola através da direção da escola que fica responsável por realizar todos os dias a frequência das turmas saber como está a situação, se o aluno está frequentando, se não está, então a gente faz a busca desse aluno. Outros mecanismos que utilizamos são as atividades que alunos participam em sala de aula, trabalhamos com dados específicos, dados estes que selecionamos várias habilidades para trabalhar com esses alunos, depois de trabalhar as habilidades, nós fazemos os simulados e avaliações de acordo com essas atividades que foram trabalhadas e é feita a tabulação desses dados. (A1, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

É feito assim. O acompanhamento dela é feito através de várias formas, a frequência é uma delas, onde temos profissionais do município que faz esse acompanhamento e de acordo com as necessidades eles vão procurando sanar dificuldades específicas de cada escola, de cada aluno, com o apoio da assistência social, do conselho tutelar e das próprias escolas. (A3, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023)

Observa-se que as falas dos dois participantes acima mencionam o acompanhamento da frequência, a correlação entre as habilidades trabalhadas e as avaliações aplicadas como meio de superar as dificuldades apresentadas, buscando auxílio junto a outras instituições.

No que se refere à contribuição assistência social nas ações de educação, culmina com o dispositivo legal disposto na Lei nº 13.935/2019, que trata da prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica (BRASIL, 2019b). Quanto ao conselho tutelar, como destaca Sousa (2008): é um instrumento fundamental da exigibilidade do trabalho em favor da população infanto-juvenil, sendo a escola um dos locais de intensidade dessas relações.

A aprendizagem é um processo muito complexo, que, segundo Garcia (1998), para além das questões diretas da escola, as dificuldades de aprendizagem podem estar relacionadas às razões sociais, ambientais, psicológicas, cognitivas, familiares e culturais a que o aluno está submetido.

Os indícios fortalecem que esses movimentos/ações se efetivam como política municipal de educação, envolvendo os profissionais da educação, alunos, pais e responsáveis, incluindo relatório descrito a cada semestre, conforme citado pelos participantes A2, A4 e A6.

Sim, todo quadro de professores que trabalham na educação usa o diário eletrônico para acompanhar a frequência dessas crianças e também na coordenação é pedido, e é feito com os professores formações sobre avaliação importância da avaliação, onde é feito um relatório descritivo das crianças no primeiro semestre e no segundo semestre, esse relatório é

impresso entregue aos pais onde eles assinam, e fica uma cópia desse relatório no histórico das crianças. (A2, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Sim. Existe um relatório de desenvolvimento individual da criança é semestralmente, então a cada término de semestre os pais e toda a comunidade escolar tem acesso a esse relatório que inclusive é anexado ao diário eletrônico, onde consta como foi a adaptação da criança, o desenvolvimento dela na vida escolar, as habilidades adquiridas, experiências vivenciadas. (A4, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

A gente acompanha a frequência das crianças, faz o acompanhamento nas salas de aula. Ver por exemplo, a quantidade de crianças presente e a quantidade de crianças ausentes pra está chamando os pais pra saber por que a criança está faltando bastante na escola. A outra seria a questão da avaliação é que a gente chama de relatório, essa avaliação a própria lei de diretrizes de base determina na seção 2 artigo 31, que ela deve ocorrer mediante o acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança sem o objetivo de promoção. (A6, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

As ações de acompanhamento individualizado dos alunos se apresentam de forma universal, tanto que, aparentemente, nas falas dos participantes, não são sinalizados desafios. Tais feitos justificam os baixos índices de abandono no município, como registrado no Quadro 3. Por consequência, esses dados impactam no melhoramento dos indicadores do IDEB. Esse processo de monitoramento vai ao encontro do que cita Lück (2013, p. 26):

[...] como a educação é processo intencional, organizado e sistemático, orientado para promover a realização da formação e aprendizagem dos alunos, mediante processos complexos e dinâmicos, demanda o acompanhamento das condições e processos necessários da realização do monitoramento e da avaliação das práticas educacionais.

Os relatos dos participantes ratificam a citação da autora, pois a ação da educação é de conhecimento e prática dos envolvidos, procedimento que facilita a ligação dos pais e responsáveis com a dinâmica do ambiente escolar. O comprometimento das partes envolvidas pode garantir a qualidade social das políticas educacionais, que, segundo Belloni (2003), é um direito de cidadania que está intimamente ligado à política de participação e inclusão social.

O efetivo envolvimento e participação dos sujeitos nas ações, como relatado pelos participantes, conecta-se com as unidades de análise apontadas neste estudo, pois estabelece movimento/ação como desígnio de superação de desafios, pertinentes às políticas educacionais, envolvimento e participação social, que são premissas das políticas públicas.

O PNE é um importante norteador para a implementação de políticas públicas educacionais, já que visa diminuir as desigualdades e combater a precarização das condições de trabalho dos professores. O cumprimento de suas metas é condicionante para a melhoria da qualidade social da educação.

Sobre tal proposição, foi feita a sexta questão: **“O relatório do 4º ciclo de monitoramento do PNE (2022) informa que o município ainda não cumpriu suas metas de atendimento nas etapas de ensino que atende, especialmente no que se refere à aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática. Quais os efeitos do não cumprimento dessas metas na política municipal de educação?”**

Na indagação acima, os participantes da pesquisa foram unânimes em afirmar que tem implicação o não cumprimento das metas do PNE na política municipal de educação, o que remete aos registros dos indicadores apontados nos quadros 4, 5, 6, e 7, e que fazem referência às inconsistências das metas da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Alfabetização, respectivamente. Tais fatos estão expressos nas falas dos participantes A1 e A3:

Essa não é uma realidade somente de Alto Alegre do Pindaré, a situação da aprendizagem em língua portuguesa e matemática que não são boas, as nossas proficiências estão muito abaixo do esperado, inclusive a avaliação do SAEB é mais um desafio para o município. Desafio que é o de capacitar os professores para que eles possam dar um atendimento melhor aos alunos, principalmente na parte de língua portuguesa e matemática, a realidade é que o município atende tanto turmas regulares, quanto multisseriadas, na parte de língua portuguesa e matemática. (A1, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Eu concordo plenamente que seja. Essa é uma realidade da escola do município, que precisa melhorar a aprendizagem da linguagem e dos conhecimentos matemáticos. Já existem alguns projetos, mas é preciso intensificar outros projetos com metas e estratégias que possam melhorar o aprendizado dos alunos, como o projeto aprender mais, que é feito no final do ano letivo, ele veio para oportunizar aos alunos que não conseguiram uma nota, ou então não conseguiram a competência e habilidade durante o ano letivo, eles têm a oportunidade de estudarem mais um mês durante as férias, só precisa melhorar o acompanhamento desse projeto. (A3, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Os relatos dos participantes sinalizam para a necessidade de movimentos/ações que deem conta das pendências relacionadas às metas do PNE aqui em questão. As questões relacionadas à aprendizagem apontam para um processo muito complexo, e, segundo Garcia (1998), para além das relações diretas da escola, as dificuldades de aprendizagem dizem respeito a razões sociais, ambientais, psicológicas, cognitivas, familiares e culturais a que o aluno está

submetido. A reparação nos déficits de aprendizagem pode ser feita via políticas públicas eficazes.

Sobre o não cumprimento das metas da Educação Infantil, os participantes A2, A4 e A6 informam o seguinte:

É um desafio muito grande, a gestão está tentando ver essas situações, porque o município até então ainda não tem nenhuma creche para atender essas crianças de forma adequada, mas a gente percebe que a gestão municipal vem tentando sanar essas dificuldades. Porém, as ações já poderiam ter sido feitas, até mesmo porque entendemos que a educação infantil é a base por onde deveria tudo começar. Mas percebemos que a gestão está tendo um novo olhar e está tentando reverter essa situação de atraso quanto ao progresso e as ações voltadas para a educação infantil. (A2, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

No caso das criança que frequenta a educação infantil, o prejuízo é incalculável, especialmente em creche, a própria neurociência afirma que ela se desenvolve melhor, é uma fase da criança que ela consegue aprender bem mais. Se as crianças tiver na escola, iria beneficiar as famílias do município, porque às vezes a mãe, o pai precisa trabalhar fora e não tem onde deixar a criança às vezes deixa com qualquer pessoa, e nós aqui estamos preparados para trabalhar com essas crianças nessa faixa etária, aí eu acho que existe um prejuízo sim. (A4, Entrevistas realizadas entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Com certeza tem efeito sim. Do ponto de vista legal eu não sei falar qual é, mas do ponto de vista social eu creio que é uma perda muito grande, porque nós sabemos que no município a grande maioria dessas crianças na faixa etária de 0 a 5 anos são crianças carentes, que às vezes, ou na maioria das vezes, o único lugar de interação, de alimentação, de cuidado, de educação mesmo, no sentido mais amplo da palavra, é na escola. (A6, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Essas informações reafirmam os dados dos indicadores do monitoramento da meta do PNE para a Educação Infantil, comprometendo a qualidade do atendimento nessa etapa da educação. Compreende-se que qualidade da Educação Infantil está intimamente relacionada à garantia de oportunidades educativas e de cuidados para todas as crianças. O participante A5 diz:

Isso é um problema. Porém, as coordenações de matemática e de língua portuguesa sempre estão elaborando materiais para que a gente esteja trabalhando, através de simulado e apostila, e esses alunos também são atendidos no contraturno, porque a gente sabe que a educação é avaliada através de avaliações que são aplicadas pelo Ministério da Educação e justamente essas duas áreas, língua portuguesa e matemática são as mais avaliadas. (A5, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Como citado pelo participante A5, “isso é um problema” quando o aluno não consegue aprendizagem necessária, pois pode se sentir desmotivado e perder o interesse pela escola. Furtado e Borges (2007) dizem que, quando a aprendizagem não ocorre conforme o esperado para a criança, os pais, a escola e o próprio sistema

de educação se tornam um problema, o que requer esforço, compreensão, colaboração e flexibilização de todas as partes envolvidas no processo.

As incongruências apontadas até aqui pelo não cumprimento das metas do PNE se manifestam nas inconformidades de aprendizagem nas áreas de conhecimentos de Língua Portuguesa e Matemática. Parece haver consonância com os resultados indicados nos quadros 8 e 9, que versam sobre os indicadores educacionais compostos por taxa de aprovação, SAEB e IDEB, tendo como uma das referências avaliadas as áreas de conhecimentos de Língua Portuguesa e Matemática.

O participante A2 destaca que uma das implicações pelo não cumprimento das metas do PNE está relacionada à Educação Infantil. Mesmo com a percepção de que a gestão municipal está tentando resolver o problema, *“o município até então ainda não tem nenhuma creche para atender essas crianças de forma adequada”*. O participante A6 fala que o não cumprimento das metas, nessa etapa da educação, tem implicações, pois parte das crianças tem a escola como *“o único lugar de interação, de alimentação, de cuidado, de educação mesmo, no sentido mais amplo da palavra”*, já que, *“uma vez que essa criança não chega na escola com certeza, os danos são grandes”*.

Consoante a essas declarações, o prejuízo social tende a ser imensurável, lembrando que as metas do PNE são orientadas para enfrentar as barreiras de acesso e de permanência de crianças e jovens na escola, e, como decorrência, estreitar as desigualdades socioeducacionais. O não acesso e permanência das crianças e jovens na escola pode ser um dos fatores de desequilíbrio da desigualdade socioeducacional. Não é o único, mas pode ser um dos preponderantes, como destaca Krenzinger e Soares (2020, p. 22):

A ausência de vínculo com a escola tende a ser apenas um elemento entre outros, embora, chave na constelação de fenômenos desafiadores que vulnerabilizam crianças e adolescentes, expondo-os aos circuitos da violência, às dinâmicas estigmatizantes e a processos institucionais de criminalização, que reproduzem e aprofundam o racismo estrutural e as desigualdades.

Se o PNE, por meio do cumprimento de suas metas, tem a função de articular esforços nacionais para que municípios, estados e União colaborem para universalizar a oferta educacional destinadas a crianças e adolescentes, e tais metas não são cumpridas, esses indicativos colocam em situação de vulnerabilidade a

qualidade social de educação, como apontado pelo participante A6 sobre essa questão: “*do ponto de vista social eu creio que é uma perda muito grande*”. Associa-se a citação anterior, que vincula a ausência de crianças e jovens na escola, a um dos elementos que aciona o aprofundamento das desigualdades com viés para outras violências.

Diante do exposto, o enfrentamento dos desafios declinados pelos participantes da pesquisa adverte para a urgência de aprofundamento no debate no campo do cumprimento das metas do PNE e, por extensão, do PEE e PME, movimentos/ações que podem contribuir de forma categórica para que a política municipal de educação se coloque como mecanismo de equilíbrio das desigualdades socioeducacionais. Sobre isso, Azevedo e Burlandy (2010) destacam que políticas educacionais que visam minimizar as desigualdades sociais, com acréscimo de uma outra probabilidade que diz respeito à valorização da formação, do conhecimento e da educação, assumem protagonismo na emancipação das crianças e jovens.

A sétima questão buscou captar as percepções dos participantes sobre os desdobramentos da temática principal e do objetivo geral da presente pesquisa. Logo, essas percepções ganharam relevância por conter elementos centrais da investigação: **“Na sua percepção, quais os desafios a serem enfrentados pela política municipal de educação, no sentido de garantir a qualidade social da educação? Quais os movimentos/ações a serem adotados visando à superação desses desafios?”**

Os registros com a percepção dos participantes da pesquisa assinalam para demandas centrais impostas à educação, que, durante décadas, apesar de alguns avanços, não foram superadas a contento. O participante A1 informa que:

No município existem desafios a serem enfrentados pela educação, inicialmente **combater a fome do no município, a situação da formação dos professores**, ainda temos professores que só tem magistério e precisa formação em nível superior. Uma outra situação que devemos enfatizar é **a situação do transporte público escolar**, prejudica o acesso dos alunos à escola. Esses desafios **podem se resolver conversando com o secretário e conversando com o gestor municipal** para que eles possam resolver é essa situação, a gente tem vários desafios a serem resolvidos, mas acreditamos que nós teremos essas situações resolvidas. (A1, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

No âmbito dos desafios, o participante A1 destaca a necessidade de combater a fome, formação de professores e transporte público para alunos. Esse participante acredita que essas situações podem ser resolvidas em conversas com o

Secretário de Educação e com o gestor municipal. Nesse caso, aparenta haver uma minimização dos desafios. Não custa lembrar que questões relacionadas à fome se arrastam por séculos e envolvem problemáticas sociais profundas. Segundo Silva (2016), o fenômeno é decorrente, dentre outras coisas, da desigualdade social provocada pela concentração latifundiária, renda, processo desordenado de urbanização e marginalização da população.

As razões que envolvem a formação dos professores não são de fácil resolução. Como alerta Ferreira (2014), têm implicações que vão desde a desvalorização da profissão até a falta de atratividade, defasagem na formação inicial, descontinuação dos estudos e capacitações, ausência de avaliações eficientes, baixa remuneração e falta de atenção com os profissionais já inseridos no mercado. Todos esses fatores formam alguns dos desafios. Talvez os movimentos/ações pertinentes aos transportes para os estudantes sejam o de solução mais transitável.

O participante A2 informa que:

Os maiores desafios, não somente por parte do poder público, mas também por parte da sociedade, é que todos entendam que a educação é fundamental para a construção do país, para a evolução de uma cidade, e de uma família, é fazer com que o poder público compreenda isso, é um dos maiores desafios, e que a política do nosso país não foge muito a dos municípios. As ações que devem ser feitas, primeiro é uma mobilização para entender, não só por parte da educação infantil, mas de entender a valorizar a infância, se fala muito da importância da infância, que a infância é a base de todos os processos, porém, como é a prática das políticas públicas? A infância é deixada por última, uma das ações a fazer é sair do discurso e entrar na prática das ações voltadas para a infância. (A2, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

O participante A2 entende que um dos maiores desafios da educação é o poder público e a sociedade entenderem que a educação é necessária para a construção e evolução de um povo. Os movimentos/ações a serem adotados dizem respeito à valorização da infância e entendem que a infância é a base de tudo. Os discursos sobre as ações se transformam em prática na paridade do que descreve Dantas (2016). A falta de coerência entre a legislação e a efetivação das políticas de educação infantil degrada a garantia dos direitos das crianças, o que interfere na qualidade do atendimento a esse público.

O participante A3 informa que:

Em relação à educação, o maior desafio está relacionado à defasagem de aprendizagem da educação infantil até os anos finais do ensino fundamental. As crianças passaram dois anos fora da sala de aula, esse problema aumentou a dificuldade de aprendizagem. Hoje se observa que os alunos tiveram uma deficiência maior. Os alunos mostram essas deficiências na falta

de habilidades e competências, vejo isso como um grande desafio para as escolas, para o município. Assim, observo que **poderia enfatizar a questão da formação dos profissionais**, é de suma importância que tenha mais formação, até porque, hoje há a necessidade de acesso às tecnologias, **ter acesso às tecnologias pode ajudar a sanar essas dificuldades** que estamos presenciando hoje. (A3, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

O participante A3 marca como desafio a defasagem na aprendizagem das crianças e jovens e coloca como agravante o afastamento dos alunos em virtude da pandemia de Covid-19, que impactou nas habilidades e competências que os alunos deveriam desenvolver. Como movimento/ação, o participante chama a atenção para a formação dos professores, com amparo nos suportes das tecnologias.

Nesse sentido, Spagnolo e Montovani (2013) entendem que o uso das tecnologias na formação dos professores promove novas formas de interação e comunicação do conhecimento, possibilitando novas perspectivas de ensinar e aprender, definindo novos papéis para os professores. Nos dias de hoje, a tecnologia se tornou um instrumento relevante no processo educativo.

O participante A4 informa que:

A gente observa que o município já avançou bastante, as escolas oferecem espaço físico melhor do que tínhamos há 10 anos atrás, mas ainda requer muito, **trazer mais cursos para os profissionais da educação, específico para aquela área que atua**. O maior desafio é esse, **e para superar, é colocar cada profissional dentro da sua área de formação e fazer formação continuada**. (A4, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

As referências feitas pelo participante A4 indicam que os desafios estão na estagnação da formação dos professores, pois estes entendem que a graduação é o suficiente para a sua atividade profissional. O participante adiciona o fato de que parte dos professores atuam em área de conhecimento distinta da sua formação. Não obstante, os dados do Censo Escolar 2020 indicam que apenas 30,9% das turmas dos anos finais do Ensino Fundamental possuem professores com formação compatível com a área de conhecimento em “Língua Portuguesa” e 29,3% em “Matemática” (TODOS PELA EDUCAÇÃO 2020). Tal fato demonstra um foco de necessidade na formação inicial do professor.

Quanto aos movimentos/ações assinalados pelo participante A4, trata-se de providenciar cursos que atendam à área de atuação dos professores. Nesse sentido, Gatti *et al.* (2019, p. 19) esclarecem que:

A docência deixou de ser uma ação espontânea, que pode ser desenvolvida por intuições, apenas, para se tornar campo de ação com base em fundamentos filosófico-sociais, histórico-psicológicos e fundamentos de

práticas específicas que demandam domínio de conhecimentos integrados a conhecimentos científicos.

De acordo com a citação, é salutar que, para o exercício da docência, haja formação específica para a área de atuação, comungando com a alegação do participante. O participante A5 informa que:

Acho que o maior desafio hoje é a participação dos pais, responsáveis e da comunidade escolar. Nesse caso, a minha sugestão, já tá acontecendo, já foi implantada no final do ano passado o fortalecimento dos conselhos escolares. Pais, as famílias participarem mais ativamente do processo de ensino, a educação é objetivo de todos, a qualidade da educação é objetivo de toda comunidade escolar. Ressalto as constantes e boas formações professores (A5, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

As ressalvas feitas sobre os desafios pelo participante A5 incluem a não participação dos pais, responsáveis e da comunidade escolar no que diz respeito à política municipal de educação. Como movimento/ação, sugere maior participação dos pais no processo de ensino dos filhos. Nesse particular, Dessen e Polonia (2007, p. 22) expõem que “a família e a escola emergem como duas instituições fundamentais para desencadear os processos evolutivos das pessoas, atuando como propulsoras ou inibidoras do seu crescimento físico, intelectual, emocional e social”. Por sua vez, Parolin (2007, p. 36) adverte que “a qualidade do relacionamento que a família e a escola construirão será determinante para o bom andamento do processo de aprender e de ensinar do estudante e o seu bem viver em ambas as instituições”. Essas citações endossam a importância dessa relação.

O participante A5 informa que uma decisão nesse sentido está sendo tomada, a exemplo do fortalecimento dos conselhos escolares. Ele também complementa sobre a importância dos momentos de formação dos professores, pois, como descreve Delors (2003), a melhoria de ensino é determinada muito mais pela formação contínua dos professores do que pela sua formação inicial, o que confirma a importância desse tipo de formação. Em acréscimo, o participante A6 informa que:

No município houve uma melhora significativa nos últimos anos, eu falo com propriedade alguém que tem essa experiência da sala de aula, de como era essa estrutura física, e melhorou bastante. Os desafios que o município tem pela frente seria de pesquisa, não só para o nosso município, mas para o nosso estado, que o município fizesse uma pesquisa de avaliação da qualidade da educação, não apenas da ofertar, mais de saber quem é esse profissional que está na educação infantil, a formação dele, quais são os movimentos dele, é muito nesse sentido, de ampliar a oferta, mas ampliar com qualidade. Precisa melhorar a formação dos professores. (A6, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

O participante A6 apresenta como desafio a existência de pesquisa que avalie a qualidade da educação e que essa avaliação considere o perfil dos profissionais que atuam na Educação Infantil. Considera ainda como movimento/ação a ampliação da oferta com atenção na qualidade, chamando a atenção para a formação dos professores.

É importante advertir que os processos de avaliação da qualidade da educação requerem atenção, conforme explica Bondioli (2015, p. 1130):

A avaliação, tal como a entendemos, não consiste em determinar se uma dada realidade está em conformidade com as normas estabelecidas pelos superiores e de cima, mas num processo em que as partes interessadas trabalham para esclarecer e definir, por consenso, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como uma instituição de ensino é e como ela deveria ou poderia ser.

Neste caso, a política de avaliação da qualidade da educação deve considerar, além das variáveis que lhes são intrínsecas, a participação dos sujeitos envolvidos em tal política.

Outra preocupação desse contexto avaliativo é que a avaliação pode se tornar classificatória, apoiada na categoria da meritocracia, podendo provocar efeitos danosos aos envolvidos, como destaca Freitas (2012). A meritocracia pode punir os melhores professores por considerar que estes têm suas motivações de trabalho vinculadas exclusivamente ao dinheiro, desconsiderando o desempenho do aluno e expondo publicamente os professores, escolas e sistemas de educação.

Em contraponto ao contexto apresentado, a política de avaliação da qualidade da educação deve se desenvolver como afirma Luckesi (2009). A avaliação da educação é ainda um ato de amor, pois ela deve ser um ato acolhedor e de inclusão da situação como ela é, sem realizar julgamentos. Assim, o processo avaliativo da educação ganha perspectivas de qualidade social, ainda difícil de se concretizar.

Por último, foi solicitado aos participantes que fizessem comentários que julgassem necessários. Apenas dois se propuseram a comentar, o A5 e o A6. O entrevistado A5 comentou:

Como sugestão, sabe-se que a maioria das escolas já tem um melhoramento do aspecto físico, isso conta muito para o aprendizado das crianças, o município já tem essa preocupação. Destaco ainda como alternativa para superação dos desafios, a capacitação e a valorização dos professores, outra coisa, uma plataforma de ensino digital, que deve ser estendida para todas as escolas, onde nessa plataforma vai ter vídeos aulas, materiais online, tem outras ferramentas, aplicativos interativos, atividades e jogos envolvendo todas as áreas de conhecimento, porque os jovens, as crianças estão muito

envolvidos com esse mundo da tecnologia. (A5, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Observa-se que o entrevistado chama a atenção para a capacitação e valorização dos professores, além da implantação de uma plataforma digital de ensino como possibilidade de superação dos desafios postos à educação municipal. O entrevistado A6 comentou:

Gostaria de deixar registrado a questão da **valorização dos profissionais de educação infantil e dos anos iniciais**. Sabemos que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica, ela é a base mesmo, então que a gestão municipal possa ter um olhar voltado para valorização desses profissionais que estão aqui na linha de frente da ação dessa primeira etapa da educação que é tão importante. (A6, Entrevista realizada entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

O comentário do segundo participante vai ao encontro de um dos aspectos citados pelo primeiro, ao ressaltar a valorização dos professores como desafio a ser enfrentado pela política municipal de educação. Essa posição ganha amparo na Resolução CNE/CP nº 2, de 1 de julho de 2015, § 3º, do artigo 18 (BRASIL, 2015):

[...] A valorização do magistério e dos demais profissionais da educação deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada, incluindo, entre outros, a garantia de construção, definição coletiva e aprovação de planos de carreira e salário, com condições que assegurem jornada de trabalho com dedicação exclusiva ou tempo integral a ser cumprida em um único estabelecimento de ensino e destinação de 1/3 (um terço) da carga horária de trabalho a outras atividades pedagógicas inerentes ao exercício do magistério.

Essas garantias se estabelecem como desafios históricos impostos à União, estados e municípios.

Em um cenário educacional que visa alcançar a qualidade social da educação, o professor deve ser valorizado pela escola, pelo governo e pela sociedade como um todo, dado à importância do seu papel na edificação de um país melhor. Para isso, deve receber todo o suporte necessário para concretizar seu trabalho, inclusive a utilização de meios tecnológicos para facilitar sua rotina dentro e fora de sala de aula.

Então, para sintetizar as percepções dos participantes da pesquisa sobre as questões que lhes foram feitas, criou-se um quadro síntese, que expõe um panorama das demarcações da unidade de registro, unidades de contexto e categorias adotadas.

Quadro 10 - Síntese da unidade de registro, unidades de contexto e das categorias identificadas nas percepções dos participantes da pesquisa

Unidade de Registro	Unidades de Contexto		Participantes da Pesquisa					
			A1	A2	A3	A4	A5	A6
Políticas Educacionais	Movimentos/ações existentes	1						
		2						
		3						
		4						
		5						
		6						
		7						
	Desafios	1						
		2						
		3						
		4						
		5						
		6						
		7						
	Movimentos/ações Sugeridos	1						
		2						
		3						
		4						
		5						
		6						
		7						

Categorias de Análise da Pesquisa:

1. Utiliza dados oficiais na educação.
2. Atendimento em tempo integral.
3. Existência de fórum municipal de educação.
4. Existência de proposta curricular.
5. Acompanhamento individualizados dos alunos.
6. Consequência do não cumprimento do PNE/PME.
7. Desafios e movimentos/ações da educação municipal.

Fonte: elaborado pelo autor, com base nas informações obtidas nas entrevistas com os participantes da pesquisa (realizadas entre os dias 1 e 27 de fevereiro de 2023).

Em suma, os participantes da pesquisa, como demonstrado no quadro acima, apontam uma quantidade relevante de movimentos/ações existentes, assim como inúmeros desafios que merecem atenção do município nos planejamentos da política de educação. Os desafios, em determinados momentos das falas dos participantes, são apontados como movimentos/ações. Já os movimentos/ações sugeridos se figuram mais timidamente. Somente no último questionamento, essa unidade de contexto se mostra de maneira mais expressiva.

Ainda no campo movimentos/ações, como possibilidade de superação dos desafios e com o propósito de vislumbrar a qualidade social da educação, os participantes informaram que é preciso: valorizar a infância, não só no discurso, e sim, na prática; formar adequadamente os professores, inclusive utilizando os recursos

tecnológicos disponíveis; valorizar os professores; utilizar plataformas digitais para melhorar a aprendizagem dos alunos; e promover a participação dos pais, responsáveis e toda a comunidade escolar.

Os participantes também ressaltaram a melhoria na estrutura física das escolas, ainda com a observação de que não há uma creche no município com estrutura adequada. Outro aspecto mencionado como avanço diz respeito ao acompanhamento individualizado da frequência e da aprendizagem dos alunos.

Os fatos relatados aparentam não se dissociar das questões nacionais, pois, dentre outros desafios, os participantes da pesquisa apontaram a não valorização da infância, defasagem na aprendizagem, formação inadequada e a não valorização dos professores, ineficiência na participação dos pais e responsáveis na vida escolar das crianças e jovens.

Diante do que foi exposto, espera-se que este estudo possa servir como indício de análise na elaboração de futuras políticas de educação do município. Ademais, pode ser um indicativo para outros estudos sobre a temática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há de considerar as complexidades e os desafios impostos às políticas públicas de educação nos limites desta pesquisa. Por isso, buscou-se analisar o seguinte problema: as políticas de educação adotadas pelo município de Alto Alegre do Pindaré – MA apresentam inconsistência em relação à sua qualidade social? Nessa trajetória, tentou-se responder às questões norteadoras da pesquisa, as quais foram: refletir acerca da educação no federalismo brasileiro e suas implicações históricas e legais fornecem elementos para a compreensão das políticas de educação? É relevante analisar as configurações e finalidades dos sistemas de educação público? Investigar a política municipal de educação de Alto Alegre do Pindaré – MA, os desafios e os movimentos contribui para a sua qualidade social?

No percurso do estudo foi possível observar processos estruturantes que influenciam a organização e a institucionalização das políticas públicas de educação. O primeiro desses processos foi o federalismo brasileiro e suas implicações na educação, quando se percebeu o dinamismo do federalismo enquanto concepção política/administrativa e a influência dos organismos internacionais na sua regulamentação, calcada em pressupostos neoliberais.

Mesmo com os pressupostos cooperativos do federalismo brasileiro, as ações se processam de maneira hierarquizada, o que acaba por ofuscar a autonomia das subunidades da Federação, com efeito na perpetuação das desigualdades sociais (regionais e locais). Esses fatores têm alcance no ordenamento das políticas públicas de educação, inclusive no financiamento, inibindo a possibilidade de aproximação da sua qualidade social.

O segundo processo acenou para as configurações e finalidades dos sistemas de educação pública, com menção aos conceitos de educação, os quais tomam assentos nos princípios éticos e morais de determinada sociedade. Tratou-se também de sistema de educação, além de listar os princípios e finalidades da educação pública contidos na legislação brasileira.

Na perspectiva de compreender os movimentos que se deram em torno da discussão e implementação do PNE e da concretização de um sistema nacional articulado de educação, foram produzidos relatos sobre as CONAEs de 2010 a 2018, quando percebeu-se a dificuldade de implementação tanto do PNE quanto de um

sistema nacional articulado de educação. Tal fenômeno não está dissociado das características do federalismo brasileiro.

Ainda nesse campo, também foi identificada a fragilidade de solidificação do regime de colaboração entre os entes federados, que padece pela falta de regulamentação e de vontade política. Do outro lado, aparecem os movimentos de algumas instituições, a exemplo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Todos pela Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, Movimento Colabora Educação, que tentam se posicionar a favor da existência de um sistema nacional articulado e colaborativo de educação, um mecanismo de coordenação das políticas educacionais e menos excludente, com vistas à melhoria da qualidade social da educação.

O terceiro e último processo observado referiu-se às políticas educacionais do município de Alto Alegre do Pindaré - MA, desafios e movimentos, objeto que se tornou a centralidade desta pesquisa. Construiu-se uma breve caracterização do município, recorreu-se aos indicadores educacionais, com dados comparativos entre estado, município e Brasil sobre reprovação, abandono e distorção idade/ano, assim como de indicadores compostos por taxa de aprovação, SAEB e IDEB. Levantaram-se informações sobre os indicadores do monitoramento das metas do PNE, PEE e do PME na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Alfabetização. As informações coletadas subsidiaram as indagações feitas aos participantes da pesquisa, obtendo-se as percepções acerca da política municipal de educação.

Tais percepções indicaram que o município de Alto Alegre do Pindaré - MA pretende perseguir a qualidade social da educação e carece avançar em relação a algumas ações na sua política de educação. É lógico que as informações trazidas pelos participantes não abrangem ou esgotam todos os desafios pertinentes à educação municipal. No entanto, há de considerar a relevância das informações, pois os participantes da pesquisa vivenciam a implementação de tal política. Os participantes também apontam alguns avanços na política municipal de educação, dentre os quais a melhoria da estrutura física das escolas e de equipamentos, acompanhamento sistematizado da frequência e da aprendizagem dos alunos e formação dos profissionais da educação.

Por outro lado, considerando os indicativos apontados nos referenciais bibliográficos, documentais e nas percepções dos participantes, indica-se que o

problema inicial da pesquisa - “as políticas de educação adotada pelo município de Alto alegre do Pindaré – MA apresentam inconsistência em relação à sua qualidade social” - se confirma, pois o município, ao planejar suas políticas educacionais, dentre outros aspectos, precisa considerar, enquanto desafios que necessitam de movimentos/ações, as seguintes situações:

- Utilizar os dados e informações oficiais ao planejar as ações e as políticas de educação, pressupondo que os dados e informações bem utilizados permitem melhor tomada de decisão;

- Ampliar o atendimento escolar em tempo integral para crianças e jovens, visando à educação integral que alcance famílias, educadores, gestores e comunidade local;

- Dar formalidade, funcionalidade e visibilidade ao Fórum Municipal de Educação, priorizando esse colegiado como fundamental para a materialização do princípio constitucional da participação democrática na gestão da educação, assim como para o reconhecimento da participação social como direito de todos;

- Instituir uma proposta curricular, calcada nos princípios das teorias críticas, com vistas à educação integral, que seja de conhecimento e prática da comunidade escolar e local;

- Aprimorar a política de valorização dos professores, uma vez que os caminhos que levam à melhoria da educação passam necessariamente pela valorização docente. Nesse campo, diversos fatores devem ser considerados, tais como: remuneração adequada; desenvolvimento do plano de carreira docente; garantia de condições adequadas de trabalho, com olhar para a formação inicial e continuada; participação direta da representação docente nos colegiados e nas tomadas de decisão da educação; prevenção e tratamento da saúde mental; reconhecimento social da profissão, dentre outros;

- Fazer cumprir as metas do PNE e, mais especificamente, as do PME, entendendo que os referidos planos incorporam as demandas reais da educação do ente federado em questão, com foco na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Alfabetização. As metas são classificadas em curto, médio e longo prazos e são pressupostos para a perseguição da tão desejada qualidade social da educação;

- Promover a comunicação (diferente de propaganda) como processo de democratização da participação da comunidade local no planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais.

Nos alcances da presente pesquisa, almeja-se que os conhecimentos produzidos e apresentados possam provocar reflexões e subsidiar debates, análises e estudos sobre o planejamento e adoção das políticas municipais de educação e estimular o desenvolvimento de outras pesquisas sobre a temática.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- AGESTA, Luiz Sanchez. Sistema político. *In*: SILVA, Benedicto (coord.). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 1986.
- ALTENFELDER, Anna Helena. É urgente aprovar o Sistema Nacional de Educação. **Folha S. Paulo**, São Paulo, 8 mar. 2022. Desigualdades. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/desigualdades/2022/03/e-urgente-aprovar-o-sistema-nacional-de-educacao.shtml>. Acesso em: 15 maio 2022.
- ALTO ALEGRE DO PINDARÉ. **Lei nº 59/02, de 5 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Alto Alegre do Pindaré, MA: Prefeitura Municipal, 2003.
- ALTO ALEGRE DO PINDARÉ. **Lei nº 041/ 2022, de 07 de março de 2022**. Dispõe sobre Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação-FME. Alto Alegre do Pindaré, MA: Prefeitura Municipal, 2022.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação e da pedagogia**. São Paulo, SP: Moderna, 2006.
- ARNS, Flávio. **Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>. Acesso em: 5 ago. 2021.
- ARROYO, Miguel G.; SILVA, Maurício Roberto da (orgs). **Corpo Infância**: exercícios tensos de ser criança; por outras pedagogias. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 23-54.
- AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.
- BARBOSA, Márcia Silvana Silveira. **O papel da escola**: obstáculos e desafios para uma escola transformadora. 2004. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1997.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo, SP: Edições 70, 2016.
- BARROSO, Geraldo. Crise da escola ou na escola? Uma análise da crise de sentido dos sistemas públicos de escolarização obrigatória. **Revista Portuguesa de Educação**, v. Braga, v. 21, n. 1, p. 33-58, 2008.

BELLONI, Isaura. Educação. *In*: BITTAR, Jorge (Org.). **Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas**. São Paulo, SP: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 230-246.

BEUREN, Ilse Maria. Trajetória da construção de um trabalho monográfico em contabilidade. *In*: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas públicas**. 2. ed. São Paulo, SP: Cortez, 1999.

BONDIOLI, Anna. Promover a partir do interior: o papel do facilitador no apoio a formas dialógicas e reflexivas de auto-avaliação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1327-1338, 2015.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã, 3).

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. São Paulo, SP: Abril Cultura; Brasiliense, 1985.

BRASIL ainda tem 11,5 milhões de analfabetos com mais de 15 anos. **Nova Escola**, São Paulo, 18 maio 2018a. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/11762/brasil-ainda-tem-115-milhoes-de-analfabetos-com-mais-de-15-anos>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, RJ: República dos Estados Unidos do Brasil, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a

inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Microdados Censo Escolar 1995**. Brasília, DF: Portal Brasileiro de Dados Abertos, 1995. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar/resource/45508ec8-139e-42c8-a55a-1af8ccd8fd86>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8752.htm. Acesso em: 5 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018**. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9432.htm Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal de 1988, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019**. Estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2019. Brasília, DF: INEP, 2019a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/legislacao/portaria_n366_29042019.pdf Acesso em: 14 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13935.htm.> Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Geral de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, RJ: Chancellaria-mór do Imperio do Brazil, 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm> Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm> Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834**. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Rio de Janeiro, RJ: Império do Brasil, 1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm> Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm> Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil**: Maranhão: Alto Alegre do Pindaré. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/alto-alegre-do-pindare/panorama>. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: MEC, 2018c.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução n. 2, de 1 de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília, DF: MEC/CNE, 2015a. Disponível em: <https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECPN22015.pdf?query=LICENCIATURA> Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional da Educação. **Conae 2010**: construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final. Brasília, DF: FNE, 2010. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf> Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional da Educação. **Conae 2014**: o PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: documento final. Brasília, DF: FNE, 2015b. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>> Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional da Educação. **Conae 2018**. Brasília, DF: FNE, 2018d. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/doc_referencia_conae_2018.pdf> Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fórum Nacional da Educação. **Documento propositivo para o debate ampliado**. Brasília, DF: MEC, 1º abr. 2016a. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/OSistemaNacionaldeEducacaoPropostaFNE04deabrilde2016.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar**. Brasília, DF: Inep, 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>> Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília, DF: Inep, 2020b. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf> Acesso em: 4 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília, DF: Inep, 2020c. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao>

o/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf.> Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, DF: MEC/SEB/DICEI, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Poder Executivo. **Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021**. Altera os art. 100, art. 109, art. 160, art. 166 e art. 167 da Constituição e acrescenta os art. 80-A e art. 101-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293449>> Acesso em: 10 set. 2021.

BRITTO JÚNIOR, Álvaro Francisco; FERES JÚNIOR, Nazir. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, p. 237-250, 2011. Disponível em: <https://met2entrevista.webnode.pt/_files/200000032-64776656e5/200-752-1-PB.pdf> Acesso em: 06 dez. 2022.

CARDOSO, Maria José Barros; LIMA, Francisca das Chagas Silva; LIMA, Lucinete Marques. **Políticas educacionais: gestão e controle social**. São Luís, MA: EdUFMA, 2014.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber**. Tradução de Guilherme José de Freitas Teixeira. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

CARTA de Goiânia. *In*: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 4., 1986. Goiânia: Ande, 1986. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40617/carta_goiania_martins.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 2 set. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Trabalho precoce: qualidade de vida, lazer, educação e cultura. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 55, p. 105-130, 1997.

CAVALCANTI, Cacilda R. **Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União**. 2016. 336f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CARIDE GÓMEZ, José Antonio; MORÁN DE CASTRO, Maria Carmen. La jornada escolar en la vida cotidiana de la infancia. **Cuadernos de Pedagogía**, Barcelona, n. 349, set. 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DANTAS, Elaine Luciana Sobral. **Educação Infantil, cultura, currículo e conhecimento**: sentidos da discussão. 2016. 295f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

DELGADO, Lúcilía de Almeida Neves. Diretas-Já: vozes das cidades. *In*: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (org.). **Revolução e democracia**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2007. p. 409-427.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. 8. ed. São Paulo, SP: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003.

DESSEN, Maria Auxiliadora; POLONIA, Ana da Costa. A família e a escola como contextos de desenvolvimento humano. **Paidéia**, v. 17, n. 36, p. 21-32, 2007.

DICICCO-BLOOM, Barbara; CRABTREE, Benjamin F. The qualitative research interview. **Medical Education**, v. 40, n. 4, p. 314-321, 2006.

DOURADO, Luís Fernando. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, 2007. (Textos para Discussão, 24).

DOWBOR, Ladislau. **Tecnologias do conhecimento**: os desafios da educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FARIA, Gina Glaydes Guimarães de. Gestão e qualidade social da educação. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 5, p. 488-491, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.22420/rde.v3i5.39>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FELÍCIO, Helena Maria dos Santos. Análise curricular da escola de tempo integral na perspectiva da educação integral. **Revista e- Currículum**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 1-18, abr. 2012.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERREIRA, Jacques de Lima (Org.). **Formação de professores**: teoria e prática pedagógica. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília, DF: Liber Livro Editora, 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1974.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 33., 2010, Caxambu. **Anais** [...]. Rio de Janeiro, RJ: Anped, 2010.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Trajetória Escolar. **Matrículas – crianças e adolescentes**: distorção idade-série, reprovação e abandono: redes públicas municipais e estaduais (Censo Escolar - INEP/MEC): nota sobre os dados de rendimento escolar com base no Censo Escolar 2020. [S. l.: s. n.], jan. 2021. Disponível em: <<https://trajetoriaescolar.org.br/por-que-e-fundamental-promover-trajetorias-de-sucesso-escolar-para-criancas-e-adolescentes/>> Acesso em: 10 set. 2021.

FURTADO, Ana Maria Ribeiro; BORGES, Marizinha Coqueiro. **Módulo**: Dificuldades de Aprendizagem. Vila Velha, ES: ESAB – Escola Superior Aberta do Brasil, 2007.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na educação: uma nova abordagem. *In*: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA: QUALIDADE NA APRENDIZAGEM, 2013, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2013. Disponível em: <http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf> Acesso em: 5 set. 2021.

GADOTTI, Moacir. **Sistema municipal de educação**: estratégia para sua implantação. Brasília, DF: MEC/SEF, 1994.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba S. S.; ANDRÉ, Marli E. D. A.; ALMEIDA, Patrícia C. A. **Professores do Brasil**: novos cenários de formação. Brasília, DF: UNESCO, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:48223/pf0000367919>. Acesso em: 02 fev. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

GÓMEZ, A. I. Pérez. As funções sociais da escola: da reprodução à reconstrução crítica do conhecimento e da experiência. *In*: SACRISTÁN, J. Gimeno; GÓMEZ, A. I. Pérez. **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre, RS: ArtMed, 1998.

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia crítica**: alternativas de mudanças. 19. ed. Porto Alegre, RS: Mundo Jovem, 1989.

HADJI, Charles. **A avaliação, regras do jogo**: das intenções aos instrumentos. Porto, PT: Porto Editora, 1994.

JAEGER, Werner. **Paidéia**: a formação do homem grego. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1995.

KRAMER, Sonia. Leitura e escrita de professores em suas histórias de vida e formação. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cp/n106n106a06.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2022.

KRENGER, Miriam; SOARES, Luiz Eduardo. Evasão escolar, violência e políticas intersetoriais. **O Social em Questão**, n. 46, p. 21-46, jan./abr. 2020.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2012. 544 p.

LIMA, José Fernandes de (org.). **Educação municipal de qualidade**: princípios de gestão estratégica para secretários e equipes. São Paulo, SP: Moderna, 2014.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos internacionais e política de Educação Superior na Periferia do Capitalismo. *In*: NOVO GOVERNO. **Novas Políticas**. Resumo de trabalho apresentado na 26ª Reunião Annual da ANPEd, realizado de 5 a 8 de outubro de 2003, em Poços de Caldas. Rio de Janeiro, RJ: ANPEd, 2003. p. 188-189.

LÜCK, Heloísa. **Avaliação e monitoramento do Trabalho Educacional**. Série Cadernos de Gestão. Volume VII. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2013.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar**: estudos e proposições. 20. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2009.

MACHAVA, Paulino Albino. **Educação, Cultura e Gestão do Currículo Local**. Um estudo de caso. 2015. 248f. Tese (Doutoramento em Ciências da Educação) - Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2015.

MAGALHÃES, Rosélia Pinheiro de. Desigualdade, pobreza e educação superior no Brasil. **FONAPRACE - Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**, [Belo Horizonte], p. 88-97, 2012. Disponível em: http://www.proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonaprace_25_anos.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

MANACORDA, Marco. The cost of grade retention. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 94, n. 2, p. 596-606, 2012.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 188-204, ago. 2006. Disponível em: <https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifeto_1932.pdf> Acesso em: 5 mar. 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

MAURÍCIO, Lúcia V. Políticas públicas, tempo, escola. *In*: COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa (org.). **Educação integral em tempo integral**: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Rio de Janeiro, RJ: FAPERJ, 2009. p. 53-68.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete sistema municipal de ensino. *In*: **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo, SP: Midiamix, 2001. Disponível em: <http://www.educabrazil.com.br/sistemamunicipal-de-ensino/>. Acesso em: 6 ago. 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 10. ed. São Paulo, SP: Hucitec, 2014.

MORDUCHOWIEZ, Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Sistema Nacional de Educação**: uma visão estruturante para a educação no Brasil: uma contribuição do Movimento Colabora Educação ao debate decisivo sobre um Sistema para a educação brasileira. [S. l.]: Movimento Colabora Educação, 2021. Disponível em: <https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/11/Sistema-Nacional-de-Educacao-uma-visao-estruturante-para-a-educacao-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 21 maio 2022.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2011.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.) **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Felipe. Analfabetismo no Brasil. **Educa Mais Brasil**, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/analfabetismo-no-brasil>. Acesso em: 10 set. 2021.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ry9DyPzZ5vqQrgGc4dcWdtG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2021.

OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Acesso à educação infantil: desafios à política municipal e a exigibilidade de seu direito. *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4; CONGRESSO LUSO BRASILEIRO DE POLÍTICA E

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 7., 2014. **Anais** [...]. Porto, Portugal: ANPAE, 2014. Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/RafaelaReisAzevedodeOliveira_GT5_integral.pdf. Acesso em: 13. jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 27 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatórios econômicos OCDE Brasil**: fevereiro 2018: resumo. [S. l.]: OCDE, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

PAROLIN, Isabel Cristina Hierro. **Pais e Educadores**: quem tem tempo de educar? Porto Alegre, RS: Mediação, 2007.

PIRES, Marília Freitas de Campos. Education and the historical and dialectical materialism. **Interface: Comunicação, Saúde, Educação**, v. 1, n. 1, p. 83-94, 1997.

RAMOS, Marise Nogueira; FRIGOTTO, Gaudêncio. Resistir é preciso, fazer não é preciso: as contrarreformas do ensino médio no Brasil. **Cadernos de Pesquisa em Educação**, Vitória, v. 19, n. 46, p. 26-47, 2017.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 17. ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 1978.

RONCA, Antônio Carlos Caruso; ALVES, Luiz Roberto. **O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação**: educar para a equidade. São Paulo, SP: Fundação Santillana, 2015.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 105-140.

SANTIAGO, Marcus Firmino. **Algumas reflexões sobre federalismo**. Brasília, DF: Universidade do Distrito Federal, 2019.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, DF, v. 15, n. 44, p. 380-412, mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/KdGRyTzTrq88q5HyY3j9pbz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. 10. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-Crítica**: primeiras aproximações. 9 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence Samuel; COOK, Stuart Wellford. **Métodos de pesquisa das relações sociais**. São Paulo, SP: Herder, 1965.

SILVA, Camilla Croso; AZZI, Diego; BOCK, Renato (org.). **Banco Mundial em foco**: um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. [S. l.]: Ação Educativa, 2005. Disponível em:
http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2348/1/banco_mundial_em_foco.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

SILVA, Mercês de Fátima dos Santos. **Josué de Castro**: um autor do legado esquecido? 2016. 257p. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2016.

SILVA, Tomaz T. da; GENTILI, Pablo. **Escola S.A.** Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, DF: CNTE, 1996.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Identidades terminais**: as transformações na política da pedagogia e na pedagogia da política. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

SOARES, Magda. **Letramento**: um tema em três gêneros. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1998.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. Disponível em:
https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politicas_Publicas.pdf. Acesso em: 2 mar. 2021.

SOUSA, Everaldo Sebastião (coord.). **Guia Prático do Conselho Tutelar**. Goiânia, GO: ESMP-GO, 2008.

SOUSA, José Vieira. **Teorias administrativas**. 4. ed. Cuiabá, MT: Universidade Federal de Mato Grosso; Brasília, DF: Rede e-Tec, 2013.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (orgs.). **Política e gestão da escola**. 3. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2010. p. 91-105.

SPAGNOLO, Carla; MONTOVANI, Ana Margô. Aprendizagem colaborativa na educação escolar: novas perspectivas para o processo de ensinar e aprender. **Revista Digital da CVA**, v. 8, n. 30, 2013. Disponível em:
<http://pead.ucpel.tche.br/revistas/index.php/colabora/article/viewFile/258/181> Acesso em: 25 fev. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Confira dados da sua cidade e propostas para melhorar a Educação Básica no Painel Educação Já Municípios**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://paineledujamunicipios.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em: 26 abr. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos apresenta a parlamentares nota técnica para orientar regulamentação do SNE**. Brasília, DF, 17 jun. 2021. Disponível em:

<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/todos-apresenta-a-parlamentares-nota-tecnica-para-orientar-regulamentacao-do-sne/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

TOPOGRAPHIC-MAP. **Mapa topográfico Alto Alegre do Pindaré, altitude, relevo.** [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://pt-br.topographic-map.com/map-ngxrr/Alto-Alegre-do-Pindaré/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

VAZ, José Carlos. Gestão Democrática da Educação. **Fundação Perseu Abramo**, 19 maio 2006. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/19/gestao-democratica-da-educacao/>> Acesso em: 10 jun. 2023.

VIRGÍLIO, Arthur. **Proposta de Emenda à Constituição nº 509, de 2006.** Dá nova redação ao art. 40 e revoga o art. 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para alterar a denominação da Zona Franca de Manaus para Polo Industrial de Manaus. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=313770>> Acesso em: 10 set. 2021.

APÊNDICE

APÊNDICE A – ROTEIRO DE QUESTÕES PARA A ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO



ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Nome completo. (Opcional)
Formação.
Tempo de atividade na educação.
Sexo.
Cargo/função

Contextualização

Tema: POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE ALTO ALEGRE DO PINDARÉ – MA: desafios e movimentos que concorrem para a qualidade social da educação

Objetivo Geral: analisar as políticas Educacionais do Município de Alto Alegre do Pindaré – MA, seus desafios e movimentos que concorrem para a qualidade social da educação.

O sistema municipal de educação de Alto Alegre do Pindaré – MA foi instituído pela Lei Municipal nº 59/02 de 05 de dezembro de 2003, é composto por: Órgão gestor (Secretaria Municipal da Educação); Órgão normativo (Conselho Municipal de Educação); o Fórum Municipal de Educação; as instituições de ensino fundamental e de educação infantil criadas e mantidas pelo poder público municipal; o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/06), no artigo 11º, inciso V, dispõe sobre a responsabilidade do município oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Outras normativas, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024), o Plano Estadual de Educação (PEE) e o Plano Municipal de Educação (PME), têm, dentre

outros eixos temáticos de suas metas, a Educação infantil, o Ensino Fundamental, a Educação Inclusiva e a Alfabetização, como possibilidade de garantia da qualidade social da educação.

A qualidade social da educação, compreendida na perspectiva assinalada em Faria (2009), o autor enfatiza que no processo educativo deve haver envolvimento, participação, satisfação e atendimento das necessidades da comunidade escolar e de toda população do entorno das escolas. Estas necessidades incluem que o ambiente educativo seja lugar de boa aprendizagem, de boa socialização, de assimilação dos conhecimentos universais e humanitários e meio de conhecimento e convivência socialmente válidos e reconhecidos como um bem da vida comunitária e social.

Como o próprio nome já menciona, o Ensino Fundamental é imprescindível no desenvolvimento das crianças tanto no quesito acadêmico quanto no pessoal e social, e deve reconhecer as crianças e os adolescentes como sujeitos de direito e de cultura com personalidade própria e em formação investigadora, por excelência. Para tanto, o PNE, o PEE e o PME propõem estratégias para que o Ensino Fundamental se efetive na perspectiva de garantir sua qualidade social.

Considerando as temáticas citadas, o contexto das políticas e as ações adotadas pelo município de Alto Alegre do Pindaré - MA em relação a educação e a sua vivência profissional, qual a sua percepção a respeito das seguintes indagações:

- 1. O município utiliza dados do Censo Escolar e informações próprias como subsídios para planejar a sua política de educação e melhorar o atendimento dos alunos?**
- 2. Em conformidade com as metas PNE, PEE e PME, há atendimento em tempo integral para as crianças e jovens?**
- 3. Como mecanismos de participação, articulação, atualização e proposição de políticas e de controle social existe Fórum Municipal de Educação?**
- 4. O município possui proposta curricular para as etapas do ensino que atende?**
- 5. Quais os mecanismos utilizados para acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho?**
- 6. O relatório do 4º ciclo de monitoramento do PNE (2022) informa que o município ainda não cumpriu suas metas de atendimento nas etapas de ensino que atende, especialmente no que se refere à aprendizagem em**

Língua Portuguesa e Matemática. Quais os efeitos do não cumprimento dessas metas na política municipal de educação?

- 7. Na sua percepção, quais os desafios a serem enfrentados pela política municipal de educação, no sentido de garantir a qualidade social da educação? Quais os movimentos/ações a serem adotados visando à superação desses desafios?**
- 8. Apresente as sugestões, e/ou comentários que julgar necessário.**

São Luís - MA, _____ de _____ 2023.

REFERÊNCIAS

ALTO ALEGRE DO PINDARÉ. **Lei nº 59/02, de 5 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Alto Alegre do Pindaré: Prefeitura Municipal, 2003.

BRASIL. Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília, DF: Inep, 2020b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

FARIA, Gina Glaydes Guimarães de. Gestão e qualidade social da educação. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 5, p. 488-491, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acessado em 10 de abril de 2022.