



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

ÁUREA REGINA DOS PRAZERES MACHADO

**ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO: relações intergovernamentais e implicações na
educação municipal**

São Luís
2025

ÁUREA REGINA DOS PRAZERES MACHADO

ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO: relações intergovernamentais e implicações na educação municipal

Trabalho submetido ao exame de Qualificação do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado em Educação) da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lucinete Marques Lima.

São Luís
2025

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

Prazeres, Áurea Regina dos Prazeres Machado.

ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO: relações intergovernamentais e implicações na educação municipal / Áurea Regina dos Prazeres Machado Prazeres. - 2025.

274 p.

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Lucinete Marques Lima Lima.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís-
ma, 2025.

1. Federalismo Cooperativo. 2. Macropolítica Escola Digna. 3. Política Educacional. 4. Relações Intergovernamentais. 5. Sistema Municipal de Educação. I. Lima, Prof.^a Dr.^a Lucinete Marques Lima. II. Título.

ÁUREA REGINA DOS PRAZERES MACHADO

ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO: relações intergovernamentais e implicações na educação municipal

Trabalho submetido ao exame de Qualificação do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado em Educação) da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

São Luís, 29/07/2025.

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Lucinete Marques Lima
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Maria José Pires Barros Cardoso
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Acildo Leite da Silva
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante
Universidade Federal do Maranhão

A minha família, que me apoia nos momentos mais difíceis e celebram cada vitória. *In memoriam*, à minha mãe, Silvia Prazeres, que tanto me ensinou as lições da vida, que tudo fez para garantir os meus estudos, que tantas vezes me acolheu, chorou e sorriu comigo e me ajudou a enfrentar os desafios da vida.

AGRADECIMENTOS

Nos meus agradecimentos, quero falar de amizade, de desafios e resiliência. O resultado da seleção de mestrado e a admissão no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) foi uma das maiores felicidades da minha vida, considerando que sou uma profissional dedicada à educação pública maranhense há mais de 30 anos e sentia falta da pesquisa acadêmica para o aprofundamento dos meus conhecimentos nesse campo. E assim iniciei as aulas do mestrado, em 2022, com grande satisfação e expectativas a cada aula, a cada atividade, a cada texto lido, etc.

Desse modo, fui seguindo o curso, apesar de a COVID-19 afetar diretamente nossas vidas, inclusive com perdas de amigos e de termos, no Brasil, um governo facista no comando desse processo. Mas, o primeiro grande impacto na minha vida se deu no dia do falecimento de minha mãe em julho de 2022. Um sofrimento indescritível que abalou minha vida pessoal. Após os 7 dias, retornei às atividades acadêmicas com a tristeza de saber que minha mãe não estava mais nesse plano para olhar sua filha com o diploma de mestrado em educação.

Superados os 3 (três) primeiros meses do falecimento da minha mãe, o meu companheiro de todos os momentos, meu marido, sofreu um Acidente Vascular Cerebral Hemorrágico, exatamente num momento que eu estava sozinha com ele e quando as minhas duas filhas estavam fora do Maranhão. Passei praticamente 30 dias no hospital acompanhando o processo de recuperação inicial. Foram dias de grande abalo emocional. A minha vida, e a de toda a família, mudou totalmente, a partir desse momento. Passei a assumir todas as responsabilidades de casa que antes eram divididas. As minhas responsabilidades financeiras triplicaram por conta de remédios, pagamento de pessoal, transporte, fisioterapia, fonoaudiólogo, entre outros. Além de tudo isso, o aspecto emocional foi fragilizado e a gestão do tempo tornou-se árdua, o que continua sendo um dos grandes desafios que resultam desse infortúnio.

Todavia, em todo esse processo, minha família, muitos amigos e amigas, alguns professores e professoras, estiveram comigo seja com um abraço, com palavras carinhosas, uma escuta afetuosa, o que tornou mais ameno o meu percurso. Por tudo isso, não posso deixar de expressar meus agradecimentos a essas queridas pessoas que compartilharam essa caminhada.

Primeiramente, agradeço a Deus sobre todas as coisas. Ele é, e tem sido, meu suporte espiritual. Sempre estive comigo, ajudando a acalmar meus sentimentos e as dores da minha alma e fortalecendo para que eu não desistisse de lutar e contemplar a vida.

A minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Lucinete Marques Lima, que me provocou a reorganizar o meu projeto inicial, que sempre me incentivou a escrever com maior rigor técnico, que me acolheu quando mais precisei de compreensão e tempo para a pesquisa e não desistiu de mim nesse percurso.

À professora Dr.^a Maria José Pires Barros Cardozo e professor Dr. Carlos André Sousa Dublante, que sempre me acolheram no grupo de estudo e fazem parte da minha trajetória profissional como gestora pública no município de São Luís.

A minha amiga Socorro, pelo apoio sempre que tive dúvidas durante o curso, que esteve comigo e sempre me motivou a explorar minha capacidade de aprofundar minha pesquisa.

À minha família, em especial, às minhas filhas Rayse Machado, Helga Prazeres e minha irmã querida Severa Prazeres Rodrigues, que estão sempre ao meu lado, incentivando e contribuindo para organização do meu tempo para os estudos.

Aos meus amigos José Arimateia, Graça Ferreira, Elizabethe Gomes, Patricia Gomes, Dalton Duarte que sempre estiveram presentes na minha vida. Sou grata pelo carinho e amizade.

Ao meu amigo Odair José, pela parceria no espaço de trabalho e pela compreensão nos momentos mais difíceis durante esse processo do mestrado.

À Professora Dr.^a Joina Bomfim, que, cuidadosamente, acompanhou-me em todas as etapas da escrita, realizando as revisões necessárias;

Aos meus amigos e companheiros de estudo no mestrado, Neuzalina, Aysllan e Miralda pelos momentos de estudos, os artigos escritos conjuntamente e pelo apoio mútuo durante essa jornada;

A toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão, pela responsabilidade e competência para fazer a gestão do Programa;

À Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC), por meio dos setores ligados à Avaliação Educacional e Regime de Colaboração com os municípios. Às Secretarias Municipais de Educação de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, às equipes técnicas e gestores escolares que, sem hesitação, dispuseram-se a contribuir com esta pesquisa.

Quero expressar minha profunda alegria pela existência do meu neto Arthur. Ele trouxe alegria para minha vida e me desafia diariamente a ser uma pessoa melhor.

Instruí-vos porque teremos necessidade de toda vossa inteligência. Agitai-vos porque teremos necessidade de todo vosso entusiasmo. Organizai-vos porque teremos necessidade de toda vossa força (Antonio Gramsci, 1987).

RESUMO

Esta dissertação vincula-se à Linha de Pesquisa em História, Política e Formação Humana e ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão Educacional (GEPPGE) do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). A pesquisa tem por objetivo analisar o desenvolvimento na Macropolítica Escola Digna de dispositivos sobre relações cooperativas entre Poder Executivo Estadual e Prefeituras Municipais, e as implicações e reações no sistema municipal de ensino e em escolas em São Mateus e Aldeias Altas, no período de 2015 a 2024. A escolha dos municípios baseou-se em dados da SEDUC-Maranhão, considerando o tempo de adesão à Macropolítica Escola Digna desde 2015, o IDH-M classificado como baixo ou médio, e a existência de pelo menos duas unidades do programa construídas ou reformadas em substituição a estruturas escolares inadequadas. O referencial teórico de análise e síntese interpretativa sustentou-se em produções intelectuais de: Abrucio e Segatto (2014), Almeida (2001); Karl Marx e Friedrich Engels (2007); Elazar (1995); Dourado (2007, 2013); Gadotti (1997); Ciavatta (2014); William Riker (1996) Lima (2012); Lustosa (2022); Camini (2010); Oliveira e Araujo (2005); Ferreira e Santos (2023); Silva (2022) Afonso 2005) Lima J.P.M (2023), Lima F; Bianchini; Lima (2019), entre outros. Metodologicamente, a pesquisa é exploratória, descritiva e explanatória, com abordagem qualitativa, tendo como base epistemológica o Materialismo Histórico-Dialético, com ênfase nas categorias da mediação, contradição e prática social. Na pesquisa descritiva analítica, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas dirigidas a gestores(as) institucionais da Secretaria de Estado de Educação e das secretarias municipais de educação, bem como gestores(as) de escolas públicas municipais de Ensino Fundamental contempladas pelas ações da Macropolítica. Os dados coletados foram analisados por meio da técnica Análise de Conteúdo de Laurence Bardin. Na fase explanativa, foram construídas sínteses interpretativas do desenvolvimento das relações cooperativas entre poder estadual e dois municípios maranhenses, apontando ambiguidades, autonomia e resistências e significados produzidos para as políticas educacionais. O objeto de estudo implica a análise de conceitos-chave como Federalismo Cooperativo, Regime de Colaboração, Relações Intergovernamentais entre estado e municípios. A pesquisa demonstra que a Macropolítica Escola Digna representou um avanço na consolidação da cooperação federativa entre o Estado do Maranhão e os municípios, demonstrando implicações significativas nos sistemas de ensino e em escolas. Também constatou avanços na ampliação e melhoria da infraestrutura escolar, a oferta sistemática de formação continuada para professores e gestores escolares e para as equipes técnicas das secretarias de educação, e nas ações pedagógicas locais, focadas no aumento da matrícula, na redução da reprovação e no enfrentamento do abandono escolar. Contudo, ainda existem desafios que restringem a efetividade da política, tais como a centralização das decisões no governo estadual, a baixa participação dos municípios nas decisões e a uniformização de medidas que nem sempre se alinham com as realidades locais e, no âmbito das escolas, principalmente nas áreas rurais, permanecem desafios como turmas multisseriadas, carências estruturais e a dificuldade para conciliar formação docente com a rotina escolar, evidenciando tensões entre os objetivos da política e as condições reais das redes municipais.

Palavras-chave: federalismo cooperativo; macropolítica escola digna; política educacional; relações intergovernamentais; sistema municipal de educação.

ABSTRACT

This dissertation is linked to the Research Line in History, Politics and Human Formation and to the Study and Research Group in Educational Policies and Management (GEPPGE) of the Postgraduate Program in Education (PPGE) at the Federal University of Maranhão (UFMA). The research aims to analyze the development in the Dignified School Macropolicy of provisions on cooperative relations between the State Executive Branch and Municipal Governments, and the implications and reactions in the municipal education system and in schools in São Mateus and Aldeias Altas, in the period from 2015 to 2024. The choice of municipalities was based on data from SEDUC-Maranhão, considering the time of adherence to the Dignified School Macro Policy since 2015, the HDI-M classified as low or medium, and the existence of at least two units of the program built or renovated to replace inadequate school structures. The theoretical framework for analysis and interpretative synthesis was based on the intellectual works of: Abrucio and Segatto (2014), Almeida (2001); Karl Marx and Friedrich Engels (2007); Elazar (1995); Dourado (2007, 2013); Gadotti (1997); Ciavatta (2014); William Riker (1996) Lima (2012); Lustosa (2022); Camini (2010); Oliveira and Araujo (2005); Ferreira and Santos (2023); Silva (2022) Afonso (2005) Lima J.P.M (2023), Lima F; Bianchini; Lima (2019), among others. Methodologically, the research is exploratory, descriptive, and explanatory, with a qualitative approach, based on the epistemological framework of Historical-Dialectical Materialism, with emphasis on the categories of mediation, contradiction, and social practice. In the descriptive-analytical research, semi-structured interviews were conducted with institutional managers from the State Department of Education and municipal education departments, as well as managers from municipal public elementary schools included in the actions of the Macro policy. The data collected were analyzed using Laurence Bardin's Content Analysis technique. In the explanatory phase, interpretative syntheses of the development of cooperative relations between state power and two municipalities in Maranhão were constructed, highlighting ambiguities, autonomy, resistance, and meanings produced for educational policies. The object of study involves the analysis of key concepts such as Cooperative Federalism, Collaborative Regime, and Intergovernmental Relations between state and municipalities. The research demonstrates that the "Escola Digna" (Dignified School) Macropolicy represented an advance in the consolidation of federative cooperation between the State of Maranhão and the municipalities, demonstrating significant implications for education systems and schools. The collected data were analyzed using Laurence Bardin's Content Analysis technique. In the explanatory phase, interpretative syntheses of the development of cooperative relations between state power and two municipalities in Maranhão were constructed, highlighting ambiguities, autonomy, resistance, and the meanings produced for educational policies. The object of study involves the analysis of key concepts such as Cooperative Federalism, Collaborative Regime, and Intergovernmental Relations between state and municipalities. The research demonstrates that the "Escola Digna" (Dignified School) Macro Policy represented an advance in the consolidation of federative cooperation between the State of Maranhão and the municipalities, demonstrating significant implications for education systems and schools. It also found progress in the expansion and improvement of school infrastructure, the systematic provision of continuing education for teachers and school administrators and for the technical teams of the education secretariats, and in local pedagogical actions focused on increasing enrollment, reducing grade repetition, and addressing school dropout. However, challenges still exist that restrict the effectiveness of the policy, such as the centralization of decisions in the state government, the low participation of municipalities in decisions, and the standardization of measures that do not always align with local realities. Furthermore, within schools, particularly in rural areas, challenges persist such as multi-grade classrooms, structural deficiencies, and the difficulty in reconciling teacher training with the school routine, highlighting tensions between the policy's objectives and the actual conditions of municipal school systems.

Keywords: cooperative federalism; decent school; educational policy; intergovernmental relations; macro politics; municipal education system.

LISTA DE SIGLAS

APM	Articulador Pedagógico Municipal
AVANTE	Avante (Partido Político)
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CEMA	Conselho Empresarial do Maranhão
CEE	Conselho Estadual de Educação do Maranhão
DCTMA	Documento Curricular do Território Maranhense
DEM	Democratas (Partido Político)
FAMEM	Federação dos Municípios do Estado do Maranhão
FESMA	Força Estadual da Saúde do Maranhão
FGV	Fundação Getúlio Vargas
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
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDE	Índice de Desempenho Escolar do Maranhão
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IED	Índice Estadual de Desenvolvimento Educacional
IMESC	Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEATE	Programa Estadual de Transporte Escolar
PEN	Partido Ecológico Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro

PNUD	Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento No Brasil
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PP	Partido Progressista Nacional
PPS	Partido Popular Socialista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PS	Partido Solidariedade
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PR	Partido da República
PPL	Partido Pátria Livre
PROS	Partido Social da Ordem Social
PT	Partido dos Trabalhadores
SEDIHPOP	Secretaria de Estado Dos Direitos Humanos E Participação Popular
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
PAR	Plano de Ações Articuladas
PEE	Plano Estadual de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PENATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PROEIN	Programa de Educação Integral
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAGEA	Secretaria-Adjunta de Gestão de Rede do Ensino e da Aprendizagem
SEAMA	Sistema de Avaliação de Aprendizagem
SUAVE	Supervisão de Avaliação Educacional
SUPEI	Supervisão da Inspeção Escolar
SUPERC	Supervisão do Regime de Colaboração
SUPRE	Supervisão de Planejamento da Rede de Ensino
SUPREC	Superintendência de Planejamento da Rede e Regime de Colaboração
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Normas estaduais do Maranhão de cooperação com municípios.....	36
Quadro 2 - Entrevistados e Instituições da Pesquisa	43
Quadro 3 – Projeção internacional do federalismo	61
Quadro 4 - Resumo das principais abordagens do Federalismo.....	65
Quadro 5 - Atos normativos relacionados à Macropolítica Educacional Escola Digna.....	103
Quadro 6 - Alterações, Revogações e Acréscimos ao Decreto que instituiu o Programa Escola Digna	109
Quadro 7 - Indicativo de Regime de Colaboração no Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão	112
Quadro 8 - Regime de Colaboração entre estado e municípios maranhenses na Política “Escola Digna”	113
Quadro 9 - Normas Municipais de Educação de São Mateus do Maranhão até 2015	147
Quadro 10 - Normas do Sistema Municipal de Ensino de Aldeias Altas – MA	152
Quadro 11 - Ações Colaborativas da Macropolítica Escola Digna e contrapartida dos municípios	155
Quadro 12 - Indicadores do IDE do Maranhão	173
Quadro 13 – Combinação de Fatores para o cálculo do IDE-MA	173
Quadro 14 - Categorias do Selo Prefeito (a) da Educação.	176
Quadro 15 - Ações previstas e realizadas na cooperação entre o estado do Maranhão e os municípios.	177
Quadro 16 - Ações de maior visibilidade realizadas pela SEDUC com os municípios	181
Quadro 17 – Compreensões sobre as reais contribuição das ações cooperativas para os municípios.	185
Quadro 18 – Organização do Roteiro de entrevista semiestruturada.	189
Quadro 19 - Categorias de análise e temáticas relacionadas	190
Quadro 20 – Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC, sobre os pontos positivos e/ou negativos têm para a gestão estadual e municipais as ações cooperativas entre os entes governamentais.....	203
Quadro 21 - Compreensões dos gestores institucionais da SEMED sobre os pontos positivos e/ou negativos têm para a para a gestão municipal as ações cooperativas entre os entes governamentais.....	206

Quadro 22 - Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC sobre a forma de participação de secretários de educação, equipe técnica, gestores e professores na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem	209
Quadro 23 - Compreensões dos gestores escolares sobre a forma de participação de professores e gestores na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem	211
Quadro 24 - Compreensões dos gestores escolares sobre o desenvolvimento da cooperação federativa.	213
Quadro 25 - Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC sobre as reações de secretários de educação, equipe técnica, gestores e professores participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED.....	214
Quadro 26 - Compreensões dos gestores escolares sobre as reações de professores participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED	217
Quadro 27 – Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC sobre possíveis mudanças na condução da educação municipal após adesão à Escola Digna e ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.....	218
Quadro 28 - Compreensões dos gestores institucionais das SEMED's sobre possíveis mudanças na condução da educação municipal após adesão à Escola Digna e ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.....	220
Quadro 29 - Compreensões dos gestores escolares sobre mudanças na condução da educação municipal após adesão à Escola Digna e ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem...	222
Quadro 30 - Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC sobre quais impactos ou resultados as ações cooperativas SEDUC e SEMED's trouxeram para a educação do estado do Maranhão.	224
Quadro 31 - Compreensões dos gestores institucionais das SEMED's sobre impactos ou resultados as ações cooperativas SEDUC e SEMED trouxeram para a educação municipal	229
Quadro 32 - Compreensões dos gestores escolares sobre impactos ou resultados das ações cooperativas SEDUC e SEMED trouxeram para a educação municipal	234
Quadro 33 - Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC sobre as dificuldades, conflitos ou desafios existem para melhoria da pactuação governo do estado e governos municipais no campo educacional.	236
Quadro 34 - Compreensões dos gestores escolares sobre as dificuldades, conflitos ou desafios existem para melhoria da pactuação governo do estado e governos municipais no campo educacional.....	239

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – IDEB do Ensino Fundamental da Rede Pública do Maranhão (anos iniciais).....	95
Gráfico 2 – IDEB do Ensino Fundamental da Rede Pública do Maranhão (anos finais).....	95
Gráfico 3 – IDEB do Ensino Médio da Rede Pública	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - IDHM e os indicadores do município de São Mateus – MA - 2000 e 2010	144
Tabela 2 - Número de matriculados nas escolas municipais de São Mateus -MA.....	145
Tabela 3 - Taxa de Rendimento Escolar da Rede Municipal de São Mateus-MA.....	145
Tabela 4 - Distorção idade-série da Rede Municipal de São Mateus-MA	146
Tabela 5 - IDEB da Rede Municipal de Educação de São Mateus-MA.....	146
Tabela 6 - Quadro de Docentes do Município – Ano 2014.....	146
Tabela 7 - IDHM e os indicadores do município de Aldeias Altas-MA - 2000 e 2010.....	148
Tabela 8 - Alunos matriculados nas Escolas Municipais de Aldeias Altas.....	149
Tabela 9 - Taxa de Rendimento Escolar do Ensino Fundamental de Aldeias Altas	150
Tabela 10 - Distorção idade-série no Ensino Fundamental de Aldeias Altas-MA.....	150
Tabela 11 - IDEB da Rede Municipal de Educação de Aldeias Altas-MA.....	151
Tabela 12 - Número de servidores efetivos da Educação.....	151
Tabela 13 - IDEB da Rede Pública de Ensino da Rede Estadual	167
Tabela 14 - IDEB da Rede Municipal de Educação de Aldeias Altas	167
Tabela 15 - Número de matriculados nas escolas urbanas e rurais de Aldeias Altas-MA	168
Tabela 16 - Taxa de Rendimento Escolar de Aldeias Altas -MA	169
Tabela 17 - Distorção idade-série do Ensino Fundamental de Aldeias Altas - MA.....	170
Tabela 18 – IDEB do Ensino Fundamental de São Mateus - MA.....	170
Tabela 19 - Número de matriculados em escolas públicas urbanas e rurais de São Mateus - MA	171
Tabela 20 -Taxa de Rendimento Escolar de São Mateus - MA	171
Tabela 21 - Distorção idade-série da Rede Municipal de São Mateus - MA	172
Tabela 22 - Índice de Desempenho Escolar (IDE) e Metas Projetadas do IDE	172
Tabela 23 – Prêmio Escola Digna 2ª e 3ª edição.....	175
Tabela 24 – Segunda Edição do Selo Prefeito (a) da Educação/2023 homologado em 2024.	176
Tabela 25 – Desempenho da média de proficiência da Rede Pública do Maranhão /IDEB ..	200
Tabela 26 - Média de proficiência da Rede Pública Municipal/IDEB	201

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 Contextualizando o objeto de estudo, problema e objetivos	19
1.2 As bases teórico-metodológicas da pesquisa	27
1.3 Caracterização da pesquisa	34
1.4 Locus da pesquisa	42
1.5 Procedimentos de coleta e análise das informações	44
1.6 Estrutura da dissertação	47
2 ESTADO E FEDERALISMO BRASILEIRO: regime de colaboração entre entes subnacionais	49
2.1 O Estado federativo brasileiro e o regime de colaboração entre os entes subnacionais	50
2.2 Federalismo cooperativo brasileiro e sua história	63
2.2 Regime de colaboração entre estados e municípios: clientelismo, subordinação ou autonomia?	73
3 ESCOLA DIGNA COMO MACROPOLÍTICA EDUCACIONAL NO MARANHÃO	92
3.1 Movimento de construção da Escola Digna no Maranhão: atos normativos e concepções da Macropolítica Educacional	92
3.2 Regime de Colaboração na Macropolítica Escola Digna: regras de pactuação expressas nos documentos oficiais, ambiguidades e contradições	121
4 COLABORAÇÃO ENTRE GOVERNO ESTADUAL DO MARANHÃO E OS MUNICÍPIOS DE SÃO MATEUS DO MARANHÃO E ALDEIAS ALTAS	143
4.1 O contexto municipal e a questão educacional no ponto de partida	143
4.2 A pactuação e ações colaborativas	155
4.3 Ações previstas e realizadas na pactuação e contribuições reais para os municípios	177
5 A MACROPOLÍTICA ESCOLA DIGNA E IMPLICAÇÕES NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: confrontando dados oficiais e compreensões de gestores institucionais e de escolas	188
5.1 As contribuições da Escola Digna na ótica de gestores institucionais e escolares	190
6 CONCLUSÃO	242
REFERÊNCIAS	250

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista com Gestores Escolares Municipais	264
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista com SEDUC - Setor de Avaliação	266
APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista com Técnicos da SEDUC	268
ANEXO A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	271

1 INTRODUÇÃO

Este estudo se localiza na linha de pesquisa História, Políticas Educacionais e Formação Humana, do Grupo de Pesquisa Políticas e Gestão Educacional e Formação Humana do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, tendo como objetivo analisar o desenvolvimento na Macropolítica Escola Digna de dispositivos referentes às relações cooperativas entre Poder Executivo Estadual e Prefeituras Municipais, e as implicações e reações no sistema municipal de ensino e em escolas em São Mateus do Maranhão e Aldeias Altas, no período de 2015 a 2024.

Nesse desiderato, passa-se à contextualização da pesquisa, o que inclui as razões e justificativas, o problema e os objetivos do estudo.

1.1 Contextualizando o objeto de estudo, problema e objetivos

As razões de pesquisar a Macropolítica Escola Digna com foco no Regime de Colaboração se relacionam, inicialmente, à possibilidade de contribuir com o debate acadêmico-científico em torno das relações interfederativas entre governos subnacionais no campo das políticas educacionais e compreender a especificidade dos pactos, normativas, ações colaborativas e implicações educacionais e autonomia municipal.

A Constituição Brasileira de 1988 evidencia que a República Federativa do Brasil é fundada pela união indissolúvel das três esferas de governo (União, Distrito Federal ou estados e municípios), que devem atuar em regime de colaboração. A incorporação dos Municípios como entidades federativas soergueu esses territórios ao *status* de entes, com Constituições próprias e com capacidade de auto-organização, à vista disso, eles são entes autônomos, isto é, não estão subordinados aos estados.

Diferentemente de outras nações federativas, o Brasil adota um arranjo federativo que preconiza compartilhamento de poder e de competências entre três esferas de governo (União, Distrito Federal ou estados e municípios) no desenvolvimento da gestão territorial, contornando funcionalidades de coordenação e promoção de políticas públicas, assim como a funcionalidade de legislar, julgar e fiscalizar. Outras nações adotam o sistema federativo, mas o poder caracteriza-se a partir de uma distribuição identificada pela dualidade (União e estados federados) sobre um mesmo território. Na análise de Cury (2010), o federalismo cooperativo brasileiro indica um equilíbrio de poderes entre entes federados na colaboração das diversas responsabilidades públicas por meio de ações planejadas e articuladas.

Tratando-se do Regime de Colaboração, o art. 211 da Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988) apregoa que a União, os estados ou Distrito Federal e os municípios estruturem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, e da mesma forma é assinalado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996). Assim, a obrigatoriedade da oferta da educação básica deve ser compartilhada entre Distrito Federal ou estados e municípios, uma das peculiaridades das relações cooperativas na educação brasileira.

O Regime de Colaboração, também, está previsto em planos da educação coordenados pela União, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Brasil, 2007) e do Plano de Ações Articuladas (PAR) (Brasil, 2007) que foram coordenados pelo Ministério da Educação (MEC), como um modelo de regime de colaboração. Cabe também ressaltar, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2007), relacionado ao PAR/2007 e ofertado aos municípios, por meio do mecanismo de adesão dos entes subnacionais, com proposta de conjunção de esforços de todos os entes federados em cooperação para a melhoria da qualidade da educação básica.

Outro documento importante para tratar de políticas educacionais cooperativas é o Plano Nacional de Educação (PNE-Lei 13.005 de 2014) para os anos de 2014 a 2024. Esse PNE, no art.7º, apesar de não explicitar a forma, afirma que “[...] será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Cabe ressaltar que o Conselho Nacional de Educação(CNE) reúne um conjunto de pareceres que orientam a a construção e o fortalecimento do Regime de Colaboração entre os sistemas e educação, como Parecer CNE/CEB n.º 9/2011 que analisa e propõe o fortalecimento e implementação do regime de colaboração. Entre esses documentos, o Parecer CNE/CEB n.º 9/2011, cujo objetivo central é oferecer diretrizes que favoreçam uma cooperação federativa capaz de elevar a qualidade da educação básica e enfrentar as persistentes desigualdades educacionais no país. Ademais, o documento se sobressai na análise dos desafios e na proposição de caminhos para consolidar esse regime, em consonância com os princípios da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Outro parecer do CNE/CEB em destaque é o de n.º 1/2012, que deu origem à Resolução CNE/CEB n.º 1/2012. Esse parecer apresenta o Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como uma estratégia concreta para viabilizar o regime de colaboração na prática, enfatizando a importância de ações planejadas e articuladas entre os entes federados.

Por sua vez, o Parecer CNE/CEB n.º 11/2012, que fundamentou a Resolução CNE/CEB n.º 6/2012, estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. O documento destaca a importância de articular os sistemas de ensino

com o mundo do trabalho e com as demandas sociais, evidenciando o regime de colaboração como elemento fundamental para a implementação eficaz das políticas de educação profissional.

Contudo, apesar do conjunto expressivo pareceres e legislações que contempla o Regime de colaboração, a literatura especializada converge ao destacar uma lacuna decisiva: a ausência de uma base normativa nacional sobre a regulação da cooperação federativa. Essa insuficiência normativa tem fomentado o aparecimento de incertezas, interpretações e posições ambíguas, modelos e ações desconformes de que apregoa a Constituição Brasileira/1988 e demais bases normativas que regulamentam as relações entre os entes federados.

Na implementação da cooperação federativa, especialmente entre estados e municípios, os estudos apontam que podem existir diversos modelos de relações intergovernamentais, entre os quais, aqueles estruturados em relações clientelísticas ou baseados na dependência do município em relação ao estado ou, ainda, modelo em que estado e municípios são apenas executores de medidas concebidas pela União. Nesse sentido, problematiza-se o sentido da ação cooperativa, a responsabilidade compartilhada e as relações de autonomia dos entes federados.

Nesse cenário, encontram-se diversas críticas sobre a falta de normatização regulatória do cooperação federativa, de forma a orientar as formas de pactuação, competências de gestão e responsabilidades de entes federados, inclusive com possibilidades de colaboração de instituições públicas e privadas. Neste sentido, cabe distinguir os conceitos de cooperação e colaboração.

Previsto no artigo 211 da Constituição Federal, o conceito de colaboração, engloba a interação entre os sistemas de ensino conforme estabelecido nas leis e nas relações entre diferentes instituições. A colaboração, em conformidade com as normas nacionais, requer a gestão dessa complexa relação entre os sistemas de educação em cada região, envolvendo diferentes formas de interação institucional (público-público, público-privado), seja por meio de convênios, participação em programas, acordos, ou por exigências legais. Essa dinâmica de cooperação entre os sistemas abarca tanto as relações entre entidades públicas quanto entre públicas e privadas. Em síntese, o Regime de Colaboração, portanto, “é a expressão e a forma de organização dos sistemas de ensino por meio de relações de colaboração [...] (CONAE, 2014, pag. 28)

A cooperação federativa em educação está prevista na Constituição (art. 23, art. 24 e art. 214), que requer o fortalecimento das estruturas do Estado e a estabelecimento de uma relação sólida, complementar, técnica e financeira entre os vários níveis de governo, por meio de uma legislação robusta. Um dos pilares que impulsiona a cooperação federativa é a articulação e

integração das competências legislativas concorrentes (art. 24), de modo que as decisões e a execução das competências sejam realizadas de forma conjunta, e não isolada, com decisões vinculativas feitas nas instâncias federativas apropriadas. (CONAE, 2014)

Cabe ressaltar que, na história recente, o governo federal tem envidado esforços no sentido de fortalecer a coordenação federativa, por via da adoção e disponibilização de diversos programas educacionais, descentralizando recursos aos governos subnacionais ou de modo direto às instituições escolares. Tal estratégia busca estabelecer parâmetros nacionais comuns e as persistentes desigualdades educacionais, contribuindo, assim, para o fortalecimento da cooperação entre os entes federativos.

De acordo com Abrucio (2010, p. 62), os “[...] efeitos desse tipo de coordenação federativa são importantes, contudo, isso não resolve estruturalmente o problema da cooperação e responsabilização entre os níveis de governo”. Alguns estudos fazem críticas ao modelo e formas de arranjo federativo brasileiro, associado a planos e programas educacionais, considerando que o sistema federativo brasileiro se caracteriza por assimetrias regionais e pelas relações concentradas em torno da União, com descentralização de responsabilidades, fundada num campo bastante conflituoso, provocada, na sua grande maioria, pela ausência de normatização sobre o papel de cada ente federativo. Assim, a União centraliza certas decisões, como as transferências constitucionais e a política fiscal, e neste processo, as relações federativas cooperativas são interpretadas, de certa maneira, como processo exclusivo de descentralização de recursos ou programas e projetos desenvolvidos pelo Governo Federal. Essa tendência não deixa de contribuir para os avanços educacionais e têm influenciado as políticas públicas educacionais desenvolvidas pelos entes subnacionais.

Dessa forma, cabe ressaltar que a temática Federalismo Cooperativo e Regime de Colaboração é complexa e ampla, mas de grande importância para a apreensão dos rumos da educação no cenário político, social e econômico atual. Assim, os estudos relacionados ao federalismo cooperativo brasileiro ganharam imensa visibilidade nas pesquisas acadêmicas, trazendo reflexões e colocando novas questões para o debate público, especialmente na relação com as políticas educacionais. Entre as produções acadêmicas no Brasil, grande parte tem se ocupado em analisar a coordenação federativa realizada pelo Governo Federal junto aos entes subnacionais e menos as relações intergovernamentais entre o estado e municípios. Segatto (2015), em sua tese de Doutorado diz que a “[...] maior parte da literatura sobre o federalismo e as políticas públicas está centrada nas relações verticais entre o governo federal e os governos subnacionais” (Segatto, 2015, p. 23). Sano (2008) destaca que existe um número considerável

de produções acadêmicas sobre os governos municipais e tem surgido um número considerável de pesquisas sobre a questão intermunicipal, especialmente sobre os consórcios públicos.

No entanto, há poucos trabalhos que tratam exclusivamente das relações intergovernamentais entre os entes subnacionais no âmbito das políticas de educação. (Segatto, 2015). Desta forma, pesquisas que analisam o Regime de Colaboração entre estados e municípios tornam-se relevantes, considerando-se que os municípios, embora detenham elevado grau de autonomia na formulação e execução de políticas públicas, compartilham e revelam profundas desigualdades entre si. (Segatto, 2015; Abrúcio, 2017).

Especificamente sobre a dinâmica da cooperação federativa brasileira entre os entes subnacionais, principalmente pela ausência de medidas regulatórias, as relações entre os governos subnacionais na Educação são bastante heterogêneas (Segatto, 2015). Segundo a autora, as experiências “[...] podem ser mais verticais ou mais horizontais, mais ou menos institucionalizadas e envolvem diversos tipos de cooperação¹[...]” (Segatto, 2015, p. 83).

No que tange ao Estado do Maranhão, o percurso histórico das relações cooperativas entre o governo estadual e os governos municipais, de forma singular na educação, indica pouca visibilidade de ações conjuntas até o ano de 2014. Segatto (2015, p. 93) destaca que nos estados do Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina “[...] não há colaboração expressiva entre estados e municípios”.

O estado do Maranhão é uma unidade federativa, composta por três poderes que deveria promover as políticas públicas educacionais de forma colaborativa com a União e os entes municipais. No entanto, as relações intergovernamentais não têm muita visibilidade na Constituição do Estado do Maranhão (aprovada em 1989, alterada no mesmo ano e em 2019), ainda que o artigo 12 aponte para competências comuns com União e municípios, quanto à proteção da legislação, do patrimônio público, da cultura, educação e ciência, da saúde e assistência, do ambiente e florestas e do estímulo ao desenvolvimento econômico.

Especificamente, no capítulo da Educação, há citações sobre ações integradas entre o estado e municípios. É possível identificar no § 2º do artigo 218 que o ensino fundamental é obrigatório e gratuito, e ofertado com período de oito horas diárias para o turno diurno, contando com a atuação prioritária dos Municípios e, também, com assistência técnica e financeira do

1 Segatto (2015), em sua pesquisa de Doutorado, definiu alguns tipos de cooperação entre estados e municípios, que são eles: formação inicial e/ou continuada, redistribuição de recursos, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos (geralmente atrelados aos processos de municipalização), matrícula conjunta, convênios, especialmente, relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica e negociação federativa.

Estado, inclusive para quem não teve acesso na idade própria. E o parágrafo único do artigo 221 dispõe: “O Plano de Educação disporá sobre os currículos mínimos das escolas públicas estaduais e municipais, e a criação de creches nos estabelecimentos escolares.”

Ressalta-se, entretanto, que alguns estudos sobre o percurso histórico da educação do Maranhão demonstram que as relações entre os entes federados no estado têm história marcada por relações clientelistas, eleitorais e dependentes ou competitivas, nem sempre expressando ação articulada ou colaborativa de entes autônomos em prol de garantias de direitos sociais.

Em 2015, Flávio Dino iniciou seu mandato com a responsabilidade de implantar o Plano Estadual de Educação (PEE), aprovado pela Lei nº 10.009/2014, durante o último mandato da governadora Roseana Sarney (PMDB). Eleito em 2014 para governar o estado do Maranhão por 4 anos (2015 a 2018), ele foi reeleito para um segundo mandato, correspondente aos anos de 2019 a 2022. Na cerimônia de posse, anunciou o Programa Escola Digna, inicialmente direcionado a municípios com baixos Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e centrado em relações intergovernamentais. Ao longo do ano de 2015, contudo, esse programa ampliou seu escopo, consolidando-se como uma Macropolítica que passou a abranger também a rede estadual de ensino, instituindo-se formalmente, em 2019, como Política Educacional Escola Digna.

Em face disso, neste estudo, estabeleceu-se a necessidade de delimitar conceitualmente os termos Programa Escola Digna, Macropolítica Escola Digna e Política Educacional Escola Digna, com o propósito de conferir maior precisão analítica e clareza expositiva ao texto. Assim, o termo Programa Escola Digna (Decreto Estadual nº 30.620/2015) é empregado para designar o conjunto de ações empreendidas no período inicial da implementação do Programa, fase em que prevaleceu uma orientação estratégica voltada majoritariamente à melhoria da infraestrutura escolar das redes municipais, compreendendo reformas, reconstruções e substituições de unidades escolares em condições inadequadas de funcionamento.

O termo **Macropolítica Escola Digna**, por sua vez, é empregado para caracterizar a dimensão política e estruturante das ações educacionais, a institucionalização das ações da SEDUC em eixos estratégicos que passaram a orientar teórica, política e pedagogicamente, de forma mais abrangente, o funcionamento do sistema educacional do estado do Maranhão, envolvendo tanto a rede estadual quanto as redes municipais.

Essa etapa se diferencia pela incorporação de dimensões mais complexas da política educacional, tais como gestão escolar, formação de professores, avaliação, expansão e requalificação da infraestrutura, melhoria dos indicadores educacionais, fortalecimento das relações federativas. Desse modo, o conceito de macropolítica, adotado aqui, designa a atuação

em nível estratégico e sistêmico, para além de ações focalizadas, representando um movimento de integração e coerência interna do conjunto das políticas educacionais estaduais.

Por fim, o termo Política Educacional Escola Digna (Lei nº 10.995 de 11 de março de 2019), é empregado para situar a institucionalização da Escola Digna como política de Estado, formalizada por meio de legislação específica, conferindo-lhe estabilidade, continuidade, caráter normativo e função estruturante no âmbito da educação pública maranhense.

Inicialmente, o Programa Escola Digna foi lançado por meio do Decreto Estadual nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015. No início, Escola Digna foi instituída como Programa, com o objetivo de:

[...] propiciar, às crianças, jovens, adultos e idosos atendidos pelo Sistema Estadual de Ensino e pelo Sistema Público de Ensino dos Municípios, o acesso à infraestrutura necessária para as suas formações como cidadãos livres, conscientes e preparados para atuar profissionalmente nos mais diversos campos da atividade social. (Maranhão, 2015).

No mesmo ano (2015), a iniciativa foi reorganizar o programa em Macropolítica Escola Digna, passando a abranger também a rede de ensino do estado. Essa diretriz foi oficialmente ratificada em 2017, pelo Decreto nº 33.631. Definida como uma Macropolítica foi estruturada em 6 eixos de atuação: (1) Ensino Médio Integrado em Tempo Integral; (2) Eixo formação continuada; (3) Eixo Regime de Colaboração; (4) Eixo Gestão Educacional; (5) Eixo Avaliação Educacional; e (6) Eixo Pesquisa, Ciência e Tecnologia. A partir de 2019, já no segundo mandato do governador Flávio Dino (2019 – 2022), priorizam-se as ações de infraestrutura escolar; gestão; avaliação educacional; planejamento, suprimento e suporte; apoio na gestão de programas e projetos federais.

As questões relacionadas à implementação da Macropolítica Escola Digna na relação institucional com os municípios surgiram como elemento de inquietação e reflexão, principalmente, no percurso da atuação desta pesquisadora na Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC), no período de 2015-2016, visto que ao debate sobre a regulamentação do Regime de Colaboração ainda não havia sido sanada na esfera da educação nacional brasileira, o que permanece. Uma destas inquietações emergiu das condições precárias da infraestrutura escolar, principalmente aquelas situadas na zona rural dos municípios maranhenses, como uma dimensão importante que dialoga com a Macropolítica, mesmo não sendo o foco deste estudo.

Ademais, no Maranhão, as limitações técnico-financeiras apresentadas pelos municípios em proporcionar uma educação de forma equânime, é evidenciada também nas condições precárias dos prédios escolares. Barros (2019), na sua pesquisa de mestrado, que analisa o o

investimento em infraestrutura no âmbito da Escola Digna no Maranhão no período 2015-2017, destaca que:

[...] o Programa, iniciado em 2015, possui dois principais vetores: pedagógico e infraestrutura escolar. De forma a delimitar o estudo ora em voga, e considerando que, nos seus primeiros anos de implementação, o Programa direcionou a maior parte das suas ações para a infraestrutura escolar, **bastante precária no Estado do Maranhão**, este componente foi utilizado como objeto desta pesquisa (2019, p. 56, grifo nosso).

Além das questões relacionadas às condições de infraestrutura dos prédios escolares das redes estadual e municipais de ensino, principalmente aquelas localizadas na Zona Rural, surgiram problemas relacionados aos resultados das avaliações nacionais em larga escala e ao IDEB como indicador da qualidade da Educação Básica, exigindo programas, projetos educacionais que transformasse qualitativamente a realidade educacional do território maranhense. Esses desafios inquietavam os gestores educacionais, especialmente aqueles à frente da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC).

Outro aspecto importante que chama atenção refere-se, especificamente, à relação intergovernamental entre estado e os entes municipais na perspectiva da cooperação, do Maranhão, na perspectiva da cooperação federativa, conforme preconiza a CF/1988. Como observado anteriormente, a cooperação federativa entre os estados e os entes municipais, na perspectiva da cooperação conforme preconiza a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996), no PNE/2014 e, no caso do Maranhão, também no PEE/2014.

Diante dessas questões, muitas dúvidas e inquietações surgiram, principalmente, sobre a cooperação federativa entre estado e municípios maranhenses por meio da Macropolítica Escola Digna e possíveis implicações no sistema municipal de educação e escolarização municipal. Assim, faz-se necessário um entendimento mais detalhado sobre a responsabilidade do Estado na promoção e garantia do desenvolvimento de políticas públicas educacionais, “[...] tendo a qualidade da educação como parâmetro de suas diretrizes, metas e ações e conferindo a essa qualidade uma dimensão sócio-histórica” (Dourado, 2007, p. 940).

A discussão sobre Políticas Educacionais, desenvolvidas em âmbito da Rede Estadual de Ensino, num país cujos níveis de desigualdade são alarmantes, impõe repensar as relações intergovernamentais e ações cooperativas, desenvolvidas entre os governos subnacionais, frente ao desafio de consolidar uma educação pública de qualidade, nesta sociedade que encontra na ideologia de mercado o mecanismo poderoso de regulação dos interesses e das relações sociais (Pacheco, 2000).

Diante dessa problemática, esta pesquisa assume como título Escola Digna no Maranhão: relações intergovernamentais e implicações na educação municipal, sendo o

problema de pesquisa: Como se desenvolvem na Macropolítica Escola Digna as relações cooperativas entre Poder Executivo Estadual e Prefeituras Municipais de São Mateus e Aldeias Altas e suas implicações e reações no sistema municipal de ensino e em escolas?

A Macropolítica Escola Digna desdobra-se e articula um conjunto de ações públicas interventivas em sistemas de ensino (estadual e municipais) e escolas, podendo ter influências na ampliação do acesso escolar, no processo pedagógico, na qualidade dos resultados educacionais e na valorização do trabalho docente.

Assim, a Macropolítica torna-se relevante como interesse de pesquisa por colocar em análise as formas e dinâmicas específicas da ação cooperativa entre o Governo do Maranhão e Prefeituras Municipais, permitir apreender o sentido das relações cooperativas, suas ambiguidades, contradições e resistências. Essa pesquisa tem como objetivo geral: Analisar o desenvolvimento na Macropolítica Escola Digna de dispositivos referentes às relações cooperativas entre Poder Executivo Estadual e Prefeituras Municipais, e as implicações e reações no sistema municipal de ensino e em escolas em São Mateus e Aldeias Altas.

Esse objetivo desmembrou-se em outros específicos: (1) mapear, cronologicamente, concepções e regras de pactuação expressas na base normativa e documental dos movimentos de construção da Macropolítica Escola Digna no período de 2015–2024; (2) identificar ambiguidades e contradições no modelo de relações cooperativas intergovernamentais da Escola Digna; (3) relacionar ações previstas e realizadas na pactuação com dois municípios (com IDH médio e baixo); (4) analisar os significados da Macropolítica Escola Digna na indução de políticas educacionais municipais, na elevação do IDEB e no processo pedagógico, confrontando visões de gestores institucionais e de escolas.

A pesquisa foi definida a partir da análise das relações cooperativas entre governos subnacionais, autonomia/ submissão, direito à educação e qualidade educacional, contempladas nos documentos oficiais que dispõem sobre a Macropolítica (Leis, Decretos, Acordos de cooperação e relatórios técnicos). Nesse propósito, tem um recorte temporal de 2015 a 2024, ou seja, no percurso de vigência do Plano Estadual de Educação (2021-2024) e de desenvolvimento das ações da Macropolítica Escola Digna pactuadas com os municípios.

1.2 As bases teórico-metodológicas da pesquisa

O itinerário investigativo e analítico da pesquisa está sendo fundamentado teoricamente no método Materialismo Histórico-Dialético (MHD), desenvolvido por Karl Marx e Friedrich Engels (1820-1895) como o caminho epistemológico da análise e interpretação do modo capitalista de produção enquanto da realidade histórica e social.

A definição pelo método MHD, em relação a este trabalho, perpassa pela forma de produzir a pesquisa, mas de certa forma, trata-se, também, da possibilidade de expressar um pensamento político, considerando que “[...] a educação tem uma dimensão política, e não pode deixar de tê-la” (Charlot, 2006, p. 13). E para Gadotti (1997, p. 22), o MHD tem um duplo objetivo:

1º) como dialética, estuda as leis mais gerais do universo, leis comuns de todos os aspectos da realidade, desde a natureza física até o pensamento, passando pela natureza viva e pela sociedade. 2º) como materialismo, é uma concepção científica que pressupõe que o mundo é uma realidade material (natureza e sociedade), onde o homem está presente e pode conhecê-la e transformá-la.

Segundo Saviani (1996), o método MHD é uma concepção revolucionária que admite a reconstrução da realidade mediante o empenho de aproximação com a estrutura dos fenômenos investigativos. Assim, o materialismo constitui-se como um método de interpretação da realidade concreta, que reconhece a dinâmica da sociedade como processo histórico em constante transformação.

Assim sendo, esse é um método que permite compreender o movimento contraditório da realidade e de suas múltiplas dimensões, indo além da aparência fenomênica, ou seja, é um método que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência e visa alcançar a essência do objeto de pesquisa, não apenas com o objetivo de desvendar a realidade estudada, mas também para ações que visem transformar a realidade social.

A partir deste entendimento, apreender o MHD como dispositivo teórico e metodológico em direção a explicação da realidade, “[...] significa compreender esse processo de interpretação e análise que vai do empírico (realidade aparente, imediata) ao concreto (realidade pensada, compreendida) pelo movimento do pensamento (contradições) no mundo como ele é” (Tozoni-Reis, 2020, p.75).

Portanto, as categorias que constituem esse método têm expressivo significado por serem os elementos essenciais para explicação dos fenômenos sociais. Nesse sentido, categorias como mediação, contradição e prática social são fundamentais para a nossa pesquisa. Destaca-se aqui uma breve explicação das categorias que estão sendo usadas neste trabalho.

A mediação, como categoria, encontra suas bases de sustentação “[...] nos conceitos de “movimento” e de “negação”, por isso, ela não pode ser entendida como um produto, mas sim como um processo, pois esta é a noção aceita pela dialética” (Almeida, Oliveira, Arnoni, 2007, p. 103). Segundo os autores,

A mediação permite que, pela negação, o imediato seja superado no mediato sem que o primeiro seja anulado ou suprimido pelo segundo, ao contrário, o imediato está presente no mediato e está presente naquele, então ela é a responsável pela reflexão

recíproca de um termo no outro. O mediato não supera o imediato, quem o faz é a mediação. Assim, a força inerente à superação não se manifesta nos polos da relação, o imediato e o mediato, ela é uma propriedade da mediação (Almeida; Oliveira; Arnoni, 2007, p. 103).

Segundo o MHD, as aparências obscurecem aquilo que é essencial que se conheça, isto é, aquilo que está visível é irreal, a aparência impede a apreensão do verdadeiro significado, das reais causas, das deliberações do mundo. Nesse sentido, a categoria mediação, permite ao pesquisador superar as aparências, isto é, aquilo que está visível, para que se possa observar e identificar os propósitos que estão acobertando os fatos ou situações, e ainda mais, aprofundar-se no contexto e ver o que está por trás daquilo que se mostra (Gadotti, 1991).

No mesmo sentido, Pontes (1989) enfatiza que a categoria da mediação permite que se chegue à essência, em outras palavras, que se dilua o espaço existente entre fenômeno, aparência e essência. Portanto, mediações são processos de passagens entre o universal e o singular e vice-versa. Para Ciavatta (2014, p. 227-228), a categoria mediação [...] permite trabalhar com a singularidade empírica, com o local, com o tempo breve dos acontecimentos, não como objetos individuais, isolados, mas em sua articulação com o contexto, com a cultura, com o mundo do qual fazem parte”. Para a autora, é o conceito de mediação que permite não só ver historicamente um objeto, mas também localizá-lo no tempo e no espaço. Portanto, no campo da pesquisa educacional, é mediante essa categoria que se aspira estabelecer as correlações entre os distintos elementos que constituem a realidade educacional e construir o todo dessa realidade investigada.

A segunda categoria a ser trabalhada nesta pesquisa é considerada como a essência ou a lei² fundamental da dialética. Trata-se da categoria contradição. Para Gadotti (1997, p. 27), “A transformação das coisas só é possível porque no seu próprio interior coexistem forças opostas, tendendo simultaneamente à unidade e à oposição [...]”.

Na concepção marxista, só há contradição quando há movimento, isto é, “[...] a contradição mostra que o inacabado é fundamento da transformação: ela é o princípio básico do movimento que permite aos seres existirem e se modificarem” (Gadotti, 1991, p.62). Esta é uma categoria que não deve ser apreendida exclusivamente como uma “categoria interpretativa do real, mas também como sendo ela própria existente no movimento do real, como motor

² Marx e Engels, aplicando a lei da contradição das coisas ao estudo da história social, demonstraram a contradição existente entre as forças produtivas e as relações de produção, a contradição entre as classes exploradoras e as classes exploradas, a contradição entre a base económica e a superestrutura, a política e a ideologia, e como essas contradições conduzem inevitavelmente às diferentes revoluções sociais em diferentes sociedades de classe (Gadotti, 1997, p. 28).

interno do movimento já que se refere ao curso do desenvolvimento da realidade” (Cury, 2000, p. 30). Neste sentido:

Os contrários em luta e movimento buscam a superação da contradição, superando-se a si próprios. Na superação, a solução da contradição aparece enriquecida e reconquistada em nova unidade de nível superior. Cada coisa é uma totalidade de movimentos e de momentos que se envolvem profundamente, e cada uma contém os momentos e elementos provenientes de suas relações, de sua gênese e de sua abertura (Cury, 2000, p. 30).

A contradição, nesse sentido, não se restringe, portanto, a uma categoria analítica capaz de elucidar as dinâmicas da sociedade. Ela também abrange todo o universo do trabalho humano e seus efeitos, além de toda atividade humana. (Cury, 2000). Assim, a educação, enquanto atividade humana que participa da totalidade da organização social traz inúmeras contradições que num movimento de sobrelevação e permutação faz com que se determine o modelo educacional que se estabelece em determinado contexto histórico e social.

A terceira categoria do método trata-se da prática social. Para o materialismo dialético a prática é um critério de verdade, ou seja, todo conhecimento é legítimo se é aferido “[...] na prática, na produção, no experimento, na revolução social” (Triviños, 2006, p. 139).

A prática e a teoria, compreendidas como históricas, surgem nas “[...] sociedades de classes e estão orientadas pelos interesses das classes dominantes”, mas não se extinguem “[...] totalmente as possibilidades da existência, nessas sociedades, de teorias e práticas que tenham origem nas classes dominadas” (Triviños, 2009, p. 123).

Mediante as abordagens apresentadas, interessa, neste trabalho, analisar os elementos teóricos³ do objeto que está sendo investigado para compreender e refletir sobre a prática da política educacional e seus movimentos. Isso porque, na concepção materialista dialética, a teoria derivou da prática como um processo social. Contudo, se o homem desconhece os componentes teóricos de uma certa prática, ele não conceberá a prática e sua realidade. (Triviños, 2009). Assim, a prática social pode ser compreendida como:

[...] unidade da teoria e da prática. É o mundo material social elaborado e organizado pelo ser humano no desenvolvimento de sua existência como ser racional. Esse mundo material social, ou conjunto de fenômenos materiais sociais, está em constante movimento, organizando-se e reorganizando-se perpetuamente. Na existência real o ser humano, como ser social, realiza uma atividade prática, objetiva, que está fora de sua consciência, e que visa a transformação da natureza, da sociedade. Este processo de mudanças fundamentais, ou não, se realiza através dos seres humanos, das classes

³ Podemos entender a teoria como um conjunto de conceitos, sistematicamente organizado e que reflete a realidade dos fenômenos materiais sobre a qual foi construída e que serve para descrever, interpretar, explicar e compreender o mundo objetivo. Podemos entender a teoria como um conjunto de conceitos, sistematicamente organizado e que reflete a realidade dos fenômenos materiais sobre a qual foi construída e que serve para descrever, interpretar, explicar e compreender o mundo objetivo (Triviños, 2006, p.122).

sociais, dos grupos e dos indivíduos (Trivinos, 2006, p. 122).

Para o autor, é por meio da prática social que o homem pode conhecer a realidade objetiva e “[...] captar suas relações, suas propriedades, sua essência” (Trivinos, 2006, p. 135). Todavia, “[...] a prática não é só a base do conhecimento, é ponto inicial dele, algo que o movimenta que é sua origem” (Trivinos, 2006, p. 135). Desta forma, a prática social só poderá ser compreendida se contextualizada no funcionamento geral da sociedade (Libâneo, 2010).

Quanto aos fins, esta pesquisa é exploratória, descritiva e explanatória. Assim, é exploratória porque o estudo se propõe a esclarecer conceitos, formular problemas e descobrir possibilidades de desdobramentos empíricos em contextos específicos. Esse tipo de pesquisa tem uso frequente no campo da educação no desvelamento de problemas complexos, reconhecendo e compreendendo particularidades do objeto em estudo. Também, é descritivo-analítico, uma vez que tem em vista a descrição de dispositivos normativos e instrumentais componentes ao objeto pesquisado, as relações entre eles e com as ações cooperativas entre os entes federados, bem como as implicações e reações na gestão municipal. E ainda é explanatória a medida em que construirá sínteses interpretativas do desenvolvimento das relações cooperativas entre o Poder Estadual e dois municípios maranhenses, pontuando ambiguidades, contradições, conformismos e resistências, bem como os significados produzidos para as políticas educacionais, admitindo a possibilidade de generalização no diálogo com teorias científicas.

Portanto, ao afirmar os propósitos exploratórios, descritivos e explanatórios (explicativas) desta investigação, concorda-se com Yin (2010), que contesta a hierarquização do valor científico desses tipos de pesquisa e dos conhecimentos por eles produzidos, exemplificando com o estudo de caso, comumente classificado com intenção exploratória e etapa preliminar de outros com fins descritivos ou experimentais. Em suma, apesar de reconhecer o viés positivista de Yin, concorda-se também em uma matriz histórico-dialética que as estratégias de pesquisa podem reunir as três finalidades, não tendo limites rígidos, uma vez que se encontram relacionadas e integradas na objetivação do movimento histórico no pensamento. Todas estratégias de pesquisa têm vantagens e desvantagens e a escolha relaciona-se ao problema investigado e seus objetivos. Assim, caminha-se para além dos estereótipos hierárquicos.

Compreende-se que, além das categorias do método, outras devem dialogar com o objeto de estudo, a saber: autonomia, direito à educação, e qualidade educacional. De acordo com Bardin (2011), as categorias podem ser criadas *a priori* ou *a posteriori*, isto é, a partir apenas da teoria ou após a coleta de dados. Dessa forma, as categorias gerais estabelecidas para

esse trabalho foram definidas a partir do referencial teórico, da revisão de literatura e da pesquisa exploratória. Portanto, cabe ressaltar que, neste estudo, será adotada como base conceitual a ideia de um Estado responsável pela promoção de uma educação democrática e emancipatória, marcado pela equidade, pela promoção da autonomia dos sujeitos e das instituições.

Outro conceito importante, cuja elaboração conceitual é substancial para o entendimento dos resultados deste trabalho, está ancorado na ideia de que a educação é uma prática social, que se constrói historicamente no complexo das relações socioeconômicas e culturais. No entanto, a falta desse pressuposto tem acarretado políticas educacionais equivocadas, que se repetem ao longo das décadas (Favero; Horta; Frigotto, 1992. p. 8).

Dessa forma, neste estudo, é importante ressaltar que a reflexão sobre as Políticas Educacionais e seus desdobramentos remete ao entendimento de que elas são “[...] públicas e sociais sob a responsabilidade do Estado e expressam-se nos Programas de Governo, sendo direcionadas e controladas por forças sociais dominantes nas relações sociais do modo de produção econômica [...]” (Lima, 2012, p. 80).

E o Regime de Colaboração entre governos subnacionais possibilita uma organização que permite a ação de um governo compartilhado para determinados fins comuns. Contudo, o princípio da autonomia das unidades subnacionais, neste caso, os municípios, deve ser respeitado, pois as grandes decisões sobre os rumos da política educacional não devem ficar, neste caso, centralizadas no âmbito do estado, pois, se assim acontece, em vez de proporcionar o fortalecimento do regime de colaboração na prática, fortalecer-se-á a execução de políticas e programas educacionais, baseados numa relação de dependência e não autônoma como definido constitucionalmente.

Conforme argumenta Camini, “[...] a fragilização da autonomia dos entes federados e, por vezes, até a sua subordinação, pode ocorrer dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica” (2010, p. 540). E, segundo aponta Libânio, “[...] numa instituição, a autonomia significa ter poder de decisão sobre seus próprios objetivos e suas formas de organização, manter-se relativamente independente do poder central, administrar livremente seus recursos financeiros” (2004, p. 115). Ou seja, a autonomia evidencia a qualidade de se autodeterminar, comandando os rumos de suas políticas locais.

O Direito à Educação se apresenta como fundamental para este trabalho de pesquisa, levando em consideração que a educação é ratificada como direito social fundamental na CF/1988. E, conforme redação dada pela Emenda Constitucional n. 64, de 2010, não resta dúvida no texto legal: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o

trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

Inequivocamente, a Carta Magna sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Desta maneira, a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) foi estabelecida como princípio básico para consolidação do direito à educação de qualidade. Assim, entende-se que o direito à educação não se dissocia dos demais conceitos apontados neste trabalho. E ressalta-se que:

O direito à educação básica de qualidade constitui um grande desafio para o Estado brasileiro e se explicita por indicadores educacionais, demarcados por assimetrias regionais, estaduais e municipais que requerem um novo esforço e um pacto federativo assentado na efetiva coordenação e cooperação, para a maior organicidade entre os processos, as políticas e programas educacionais, a gestão e o financiamento, e para a democratização da organização e gestão educacional, incluindo a ampliação do direito e a regulação (Dourado, 2013, p. 772).

E no desafio de desvelar e compreender os engendramentos e desdobramentos práticos nessa efetivação de direitos, cumpre reconhecer neste estudo que

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar sine qua non a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos (Cury, 2002, p. 260).

Quanto ao conceito de qualidade educacional, inicialmente, faz-se necessário relembrar que, na década de 1990, nas reformas educacionais, houve um enfoque voltado à melhoria da qualidade da educação brasileira, dado que muito se discutiu acerca dos problemas de desigualdade no acesso à escolarização, das elevadas taxas de reprovação, de evasão escolar e, no decorrer dos anos, essas discussões sobre a qualidade da educação enveredaram por diversos prismas.

A legislação brasileira no campo educacional, com destaque para a LDBEN/1996 e para o PNE/2014-2024, revela a importância da definição de padrões de qualidade da educação. Da mesma maneira, apresenta, contudo,

[...] dificuldades e diferenças significativas no que concerne à definição de um padrão único de qualidade, envolvendo questões em termos de variedade e de quantidades mínimas, por aluno-ano, insumos indispensáveis ao processo de ensino e de aprendizagem, custo-aluno, relação aluno-professor etc. (Dourado; Oliveira, 2009, p. 206).

Desta forma, partiu-se do entendimento de que a qualidade “[...] é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado

processo histórico” (Dourado; Oliveira, 2009, p. 203-204). Portanto, a concepção de qualidade da educação não pode ser tomada isoladamente, ao contrário, a qualidade da educação:

[...] é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (Dourado; Oliveira, 2009, p. 205).

Assim, o entendimento sobre qualidade se confirma com base em uma perspectiva plurívoca, em que, segundo os estudos desenvolvidos por Dourado e Oliveira (2009, p. 202) “[...] a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social”, em contraponto à qualidade total da educação.

Cabe ressaltar que a qualidade social da educação, por ser democrática, popular e fundamentar-se em direitos sociais de cidadania, em que a qualidade social buscada deve superar o modelo empresarial e voltar-se aos interesses da maioria representada pela classe dos trabalhadores (Peroni, 2006).

Para Dourado, “[...] o conceito de qualidade social não pode ser reduzido a rendimento escolar, nem tomado como referência para o estabelecimento de mero *ranking* entre as instituições de ensino” (2007, p. 941), como acontece na qualidade total da educação, uma vez que o próprio sistema de avaliação gera a disputa, o ranqueamento dos resultados, embora cada instituição educacional tenha uma meta a cumprir de acordo com o perfil da escola e dos seus sujeitos.

Desse modo, ancorar a análise das ações da Macropolítica Escola Digna na dimensão conceitual e legal do direito à educação, do caráter da autonomia dos entes federados e da qualidade educacional, certamente, trará grandes possibilidades de análise dos resultados das relações intergovernamentais, apreendendo nos dispositivos dessas relações e nas ações cooperativas as implicações na educação municipal, na elevação do índice de desenvolvimento educacional do estado e nos processos pedagógicos.

1.3 Caracterização da pesquisa

No percurso metodológico da pesquisa, foram utilizadas as pesquisas documental e bibliográfica. Esta última para construir a base conceitual da investigação que permite

contextualizar, problematizar, explorar, descrever e explicar o problema, mediante processos de análise e síntese.

Para tal, através de um estado da arte, foram consultados os bancos de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); publicações da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); sítios dos programas de pós-graduação das universidades brasileiras; além das publicações em periódicos da área. A partir dessas consultas, estruturou-se um banco de dados, com as produções selecionadas, contando com 20 teses de doutorado e 29 de dissertações de mestrado, totalizando 49 trabalhos.

Esse levantamento permitiu sistematizar pesquisas que investigam: problemas e possibilidades de desenvolvimento do Federalismo Cooperativo brasileiro com base na Constituição Federal de 1988; pesquisas que buscaram compreender o termo Regime de Colaboração e investigar as repercussões dos Programas e Planos Educacionais na implementação do Regime de Colaboração; e pesquisas que buscaram identificar modelos de relações intergovernamentais que se mostram como políticas em Regime de colaboração com foco na Educação. Nesse conjunto, encontram-se dissertações e teses que remetem a estudos de casos de realidades específicas como o estado do Ceará, Pernambuco, Goiás e Tocantins.

Essa estratégia foi relevante para clareza conceitual do federalismo cooperativo brasileiro e das relações intergovernamentais entre entes federados, no compartilhamento de responsabilidades na promoção das políticas públicas, em um regime político democrático. Também, contribuiu para as escolhas teórico-metodológicas e procedimentais. Vários autores iluminaram esse caminho, entre os quais citam-se: Abrucio e Segatto (2014), Almeida (2001); Karl Marx e Friedrich Engels (2007); Elazar (1995); Dourado (2007, 2013); Gadotti (1997); Arretche (2012); Ciavatta (2014); Triviños (2006); William Riker (1996) Lima (2012); Lustosa (2022); Camini (2010); Oliveira e Araujo (2005); Ferreira e Santos (2023); Silva (2022) Afonso (2005) Lima J.P.M (2023), Lima F; Bianchini; Lima (2019), entre outros.

Ademais, a pesquisa documental foi imprescindível para análise da base normativa e documentos oficiais produzidos no âmbito nacional e dos entes federados, focalizados nesse processo de pesquisa. Isto porque os documentos oficiais expressos em leis e outras normas são relevantes para a pesquisa em política educacional, conforme entendimento de Castanha (2011):

Entendo que as leis relacionadas à educação se constituem como fontes históricas documentais de mais alta importância para se produzirem conhecimentos histórico-educativos. Todavia, não basta analisar a legislação de forma mecânica, ou seja, a lei pela lei, sem (ou só) estabelecer ligações entre o poder político hegemônico, sem fazer conexões entre a legislação educacional e o projeto político social ou a própria prática social, sem

considerar as reações (incorporações/resistências) da sociedade ou setores diretamente afetados pelas medidas legais etc. (Castanha, 2011, p.319-320).

Nesta pesquisa, a análise documental consiste em identificar, verificar e contextualizar os documentos governamentais com uma finalidade específica. Contudo, considera-se que os documentos não estão isentos de intencionalidades e concepções ideológicas, portanto, não podem ser apreendidos como verdades absolutas, mas analisados na conjuntura histórica em que foram gerados.

Especificamente, em relação ao problema da pesquisa, a análise dos documentos oficiais perpassa por dois níveis de governo: estado e municípios maranhenses (selecionados por critérios), contemplados com ações da Macropolítica Escola Digna, desde 2015, porém não se desconsideraram documentos nacionais indutores de pactos federativos.

Estes procedimentos de pesquisa permitiram a seleção de uma base documental organizada por meio de consultas realizadas na página oficial da Secretaria de Estado da Educação–SEDUC; no *site* do Movimento Colabora Educação; e no *site* do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAED. Essa busca foi realizada com base na legislação, especificamente sobre a Macropolítica Escola Digna, no período de 2015 a 2023.

No âmbito do governo estadual, foram analisados documentos normativos publicados no período de 2015 a 2024, tais como Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, Termos de adesão e/ou Acordos de Cooperação, bem como Relatórios e Manuais sistematizados pela equipe técnica da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e/ou instituições envolvidas no desenvolvimento da Macropolítica Escola Digna. Entre eles, encontram-se os dispositivos normativos arrolados no Quadro 1.

Quadro 1 - Normas estaduais do Maranhão de cooperação com municípios

NORMAS	REFERÊNCIAS
Lei nº 10.099 de 11 de junho de 2014	Plano Estadual de Educação do Maranhão – PEE-MA,
Decreto nº 30.612 de 02 de janeiro de 2015 que institui o Plano de Ações Mais IDH	Institui o Plano de Ações Mais IDH
Decreto nº 30.620 de 02 de janeiro de 2015, que institui o “Programa Escola Digna”	Institui o “Programa Escola Digna”
Decreto nº 31.110 de 11 de setembro de 2015	Altera os artigos 2º e 4º e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 30.620/2015 que institui o Programa Escola Digna e Revoga o inciso VI do §1 do artigo 4º do mesmo decreto.
Decreto nº 32.596, de 19 de janeiro de 2017	Altera o Decreto nº 30.620, de 2 de janeiro de 2015, que institui o Programa Escola Digna. O artigo 2º do Decreto nº 30.620 passa a vigorar acrescido de dois incisos IV e V
Decreto nº 33.631, de 14 de novembro de 2017	Altera o Decreto nº 30.620, de 2 de janeiro de 2015, que institui o Programa escola Digna no artigo 2º, 4º (mudando a redação) e revoga o parágrafo único do artigo 5º do mesmo Decreto

Resolução do Conselho Estadual de Educação do Maranhão nº 285/2018	Aprova o Documento Curricular do Território Maranhense como referência na implantação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no Sistema de Ensino do Estado do Maranhão.
Decreto n.º 34.649 de 2 de janeiro de 2019	Instituiu o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão, com o objetivo de reforçar a colaboração entre a Secretaria de Estado da Educação e as Secretarias Municipais de Educação, por meio do desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos indicadores e à concretização das metas dos Planos de Educação.
Lei nº 10.995 de 11 de março de 2019	Institui a Política Educacional “Escola Digna”, que tem por objetivo institucionalizar as ações voltadas à promoção da aprendizagem e articulação com as redes públicas de ensino
Medida Provisória nº 293, de 08 de maio de 2019.	Promove a reorganização administrativa da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC - Dentre as mudanças no organograma, destaca-se a criação da Superintendência do Planejamento da Rede e Regime de Colaboração e Supervisão do Regime de Colaboração.
Portaria nº 814, de 21 de maio de 2019.	Dispõe sobre a operacionalização do artigo 3º, IX e X, Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019. Institue o Programa Mais IDEB com o objetivo de fomentar a qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades das escolas públicas da rede estadual de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos estudantes, de modo a favorecer a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)
Lei nº 11.105, de 19 de setembro de 2019	Dispõe sobre a reorganização administrativa da Secretaria de Estado da Educação -SEDUC – Os atos contidos na Medida Provisória nº 293, de 08 de maio de 2019 tornaram-se legislação ordinária.
Lei nº 11.515, de 29 de julho de 2021	Institui, no âmbito da Política Educacional "Escola Digna", o Prêmio Escola Digna e o Bolsa-Auxílio Educacional (BAE)
Lei nº 11.815, de 26 de agosto de 2022	Dispõe sobre a repartição da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, pertencente aos municípios.
Portaria nº 1.321, de 27 de dezembro de 2022	Regulamenta o Índice de Desempenho Escolar, previsto no artigo 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 11.515, de 29 de julho de 2021 – Índice de Desempenho Escolar de Alfabetização (IDE – Alfa), o Índice de Desempenho Escolar do 5º ano (IDE – 5º ano) e o Índice de Desempenho Escolar do 9º ano (IDE – 9º ano) que serão utilizados, no âmbito do Pêmio Escola Digna, para condecoração das escolas públicas municipais ou estaduais com melhores resultados de aprendizagem
Decreto Estadual nº 38.065, de 28 de dezembro de 2022,	Institui o Selo Prefeito(a) da Educação, no âmbito do Estado do Maranhão, com o objetivo de estimular e prestar reconhecimentos aos avanços reais e positivos, desenvolvidos pelos municípios, para melhoria da educação de qualidade e equitativa, que conduza a superação das desigualdades.
Decreto Estadual nº 38.066, de 28 de dezembro de 2022.	Institui e regulamenta o Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão - SEAMA,
Medida provisória nº 398, de 23 de fevereiro de 2023/ Lei nº 11.903 de 21 de março de 2023	Regulamenta o inciso II, do artigo 1º, da Lei Estadual nº 11.815, de 26 de agosto de 2022, que dispõe sobre os critérios de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS pelo Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão IDE-MA.
Decreto nº 38.121, de 23 de Fevereiro de 2023.	Regulamenta o Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão -IDE-MA, conforme art. 2º, da Lei Estadual nº 11.815, de 26 de agosto de 2022, que dispõe sobre os critérios de distribuição

	do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS
Decreto nº39.143, de 10 de junho de 2024.	Institui o Prêmio Professor Alfabetizador, com o objetivo de estimular e prestar reconhecimento aos professores alfabetizadores pelo desenvolvimento da excelência, equidade e da qualidade social dos sistemas públicos no Maranhão, na promoção da alfabetização das crianças.
Portaria nº 568, de 09 de julho de 2024	Regulamenta o Prêmio Professor Alfabetizador, previsto no Decreto nº 39.143, de 10 de junho de 2024. Será utilizado, no âmbito da Política Educacional Escola Digna, para condecoração dos professores que atuam nas turmas de 2º ano do ensino fundamental, da rede pública de ensino, em todo Estado do Maranhão, em execução ao disposto no artigo 3º, inciso X, combinado com o artigo 5º, da Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019.
Portaria nº 667, de 07 de agosto de 2024	Torna pública o Índice de Desempenho Escolar (IDE) das redes públicas municipais de ensino, referente ao ano de 2023 e estabelece metas de elevação para o biênio 2024-2025, com base nos resultados finais da avaliação somativa do Sistema Estadual de Avaliação do Estado do Maranhão-SEAMA realizada em 2023.
Portaria nº 668, de 07 de agosto de 2024	Homologa os resultados da segunda edição do Selo Prefeito(a) da Educação, que tem por finalidade estimular e prestar reconhecimento aos avanços reais e positivos, desenvolvidos pelos municípios, para melhoria da educação de qualidade e equitativa, que conduza a superação das desigualdades educacionais, no ano de 2023.
Portaria nº 669, de 07 de agosto de 2024	Homologar os resultados das escolas públicas premiadas e apoiadas nos termos da Lei nº 11.515/2021
Portaria nº 750, de 18 de novembro de 2024.	Dispõe sobre a instituição das Coordenadorias Regionais do Pacto pela Aprendizagem, define as diretrizes de gestão e de governança e estabelece os procedimentos de indicação dos Articuladores Pedagógicos Municipais e Regionais.

Fonte: Elaboração da autora.

No âmbito do governo municipal, foram analisados documentos oficiais, relacionados à implementação das ações da Macropolítica pactuadas com o governo estadual, tais como Termos de adesão/ou Acordos de Cooperação, bem como Projetos, Relatórios e demais documentos que possibilitem relacionar ações previstas e realizadas na pactuação com o Governo Estadual e/ou ações desenvolvidas de forma autônoma pelo município, tendo como referência a Macropolítica Escola Digna.

Cabe, aqui, explicitar ênfases da análise em cada legislação atinentes à Macropolítica Escola Digna, justificando, portanto, a opção na seleção destes instrumentos jurídicos. Nesse conjunto de documentos, considerou-se também importante alguns dispositivos normativos nacionais, devido às conexões com o problema de pesquisa, a exemplo da Constituição Federal de 05/10/1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e do Plano Nacional de Educação Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, na medida em que permitem reconhecer formas de apropriação de direitos educacionais, do federalismo cooperativo brasileiro e relações intergovernamentais.

Nas análises dos documentos da coordenação estadual, priorizou-se a análise da cooperação federativa com os municípios maranhenses, observando: a concepção de Escola Digna; as relações horizontais e/ou verticais (autonomia e/ou subordinação) dos municípios como ente federativo; regras da pactuação; as ações pactuadas, a avaliação dos compromissos realizados e responsabilização; o direito à educação; e a elevação do IDEB como medida de qualidade.

Em relação a documentos do Poder Municipal, foram considerados o Plano Municipal de Educação, Termos de Adesão e dispositivos normativos locais, decorrentes da pactuação com a Macropolítica Escola Digna. Na análise, consideraram-se as relações com a Macropolítica Escola Digna, com os Termos da Pactuação e com a autonomia do ente municipal de propor Políticas Públicas Educacionais, bem como ambiguidades, contradições, conformismos e resistências.

Nesta pesquisa, a análise de conteúdo dos documentos buscou estabelecer uma relação “[...] entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas [...] dos enunciados [...]” (Bardin, 2011, p. 47) com o propósito de estabelecer contato com o significado da mensagem para especificar a manifestação do discurso e desvendar as compreensões e os sentidos latentes.

No percurso metodológico, ainda, selecionaram-se dois municípios, ou seja, Aldeias Altas - MA e São Mateus do Maranhão, como exemplos empíricos ou de casos de realização de pactos federativos entre o estado do Maranhão e entes municipais, com propósitos de aprofundar conhecimentos sobre essas relações federativas e dos sentidos que produzem no desenvolvimento da educação municipal, especialmente no atendimento ao direito educacional, na qualidade educacional, medida pelo IDEB, e na indução de novas políticas educacionais, tais como programas, projetos e ações interventoras na qualidade do processo político-pedagógico.

O município de Aldeias Altas, caracterizado por uma predominância rural em seu território, está localizado no Leste do estado do Maranhão, na área dos Cacaís. Sua economia é baseada, principalmente, na agropecuária e na agricultura familiar. Com um IDH-M de 0,513 evidencia restrições históricas ligadas à renda, à saúde e à educação e cuja dinâmica social e educacional exige políticas públicas constantes e integradas para fomentar o desenvolvimento local.

No que se refere ao município de São Mateus do Maranhão, situado na região Centro Maranhense, representa uma área de transição entre zonas rurais e urbanas, caracterizada por uma variedade de dinâmicas sociais. Com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 0,616, a cidade demonstra progressos significativos, em relação a outros município

com IDH mais baixo, contudo ainda enfrenta desafios relacionados à renda, educação e qualidade de vida dos habitantes. Sua economia baseia-se, principalmente, no comércio, serviços e atividades agropecuárias, formando um cenário produtivo em constante mudança. Esses fatores, juntamente com as particularidades geográficas e ao perfil socioeconômico da região, destacam a urgência de políticas públicas integradas que promovam o desenvolvimento humano e a diminuição das desigualdades.

Esses municípios foram selecionados com base em informações obtidas junto à SEDUC-Maranhão, considerando três critérios principais: (i) o tempo de adesão e participação desde o ano inicial de implementação da Macropolítica Escola Digna, em 2015; (ii) a classificação do município com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) baixo e médio; e (iii) a existência de, no mínimo, duas unidades escolares do Programa Escola Digna, construídas e/ou reformadas em substituição aos prédios escolares inadequados para o exercício da atividade escolar. A pesquisa realizou-se junto às secretarias de educação (estadual e municipais) e a profissionais da educação a elas ligados, por meio de análise de documentos, dados, relatórios governamentais e entrevistas semiestruturadas.

Com esse propósito de conhecer, identificaram-se os documentos dos municípios relacionados com a pesquisa. Em Aldeias Altas, foram analisados: o Plano Municipal de Educação, Lei n.º 329, de 23 de junho de 2015; Termo de adesão, assinado em 2015; Termo de adesão ao Pacto pela Qualidade da Escola Pública da Política “Escola Digna”; e o Decreto nº 357, de 09 de agosto de 2023, que institui a Coordenadoria de Fortalecimento da Alfabetização e de Regime de Colaboração. No município de São Mateus do Maranhão, definiram-se como documentos relevantes o Plano Municipal de Educação; o Termo de adesão assinado em 2015; Termo de adesão ao qualidade da escola pública da Política “Escola Digna”. Também, complementaram-se as informações com a análise de Projetos e Relatórios elaborados pela equipe da Secretaria de Educação Municipal, que apontam para a realização de ações pactuadas com o Governo Estadual e/ou ações desenvolvidas de forma autônoma pelo município, tendo como referência a Macropolítica Escola Digna.

Vale sublinhar que, ao analisar documentos, concorda-se com os autores Evangelista e Shiroma (2019) quando ressaltam que os documentos governamentais,

[...] são produzidos por órgãos e instituições vocacionados à defesa dos interesses dominantes no confronto com os interesses das classes subalternas na relação entre oferta e demanda de educação. Tais materiais expressam diretrizes para a educação e articulam interesses, projetam políticas, induzem intervenções sociais, razão pela qual é importante não incorrer no erro de circunscrever o estudo da política à análise de documentos produzidos pelo aparelho de Estado. (Evangelista; Shiroma, 2019, p. 111 e 112)

Além disso, as informações também foram complementadas e aprofundadas com a realização de entrevistas. Assim, concorda-se com Triviños (1987) ao considerar as possibilidades da entrevista por se apoiar em teorias e hipóteses da pesquisa para levantar questões sobre o problema com possibilidades de desdobramentos diante das respostas do Informante. Esse autor ainda complementa asseverando que este instrumento de pesquisa “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” (Triviños, 1987, p. 152). Isso, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações.

Na visão de Amado e Ferreira (2014), a entrevista é um importante instrumento para obter informações e produzir conhecimentos em diversos campos de investigação científica, porém requer planejamento com objetivos especificados e rigor de procedimentos de controle de emoções, necessidades e influências interpessoais, de modo a favorecer a transferência pelo Informante de dados e o sentido de suas compreensões sobre o problema de pesquisa para o Entrevistador. Eles reconhecem que a entrevista pode apresentar-se em diferentes modalidades e ter uso com diferentes propósitos, sendo uma delas a Entrevista Semiestruturada, opção assumida nesta pesquisa.

Nesta pesquisa, a análise do *corpus* foi realizada por intermédio de Entrevistas Semiestruturadas, que se articulam ao aspecto teórico do estudo, com testemunhas da cooperação federativa inerente à Macropolítica Escola Digna, sendo elas, na esfera estadual da SEDUC com atuação nos setores responsáveis pelo desenvolvimento da Política Educacional, e na esfera municipal os sujeitos entrevistados atuam na Secretaria Municipal de Educação em funções gestoras e atuação no pacto federativo e três gestores escolares.

A escolha da Entrevista Semiestruturada deve-se à complexidade dos problemas educacionais, ao princípio de flexibilidade da técnica, à possibilidade de aprofundamento ou à inclusão de novas questões, além de seguir um plano de pesquisa sem rigidez e favorecer análises qualitativas e interpretações do movimento histórico. Ressalte-se, nesse contexto, que

Uma entrevista qualitativa semiestruturada se configura em uma comunicação verbal e interativa com objetivos específicos, relacionados à busca do entendimento de como os sujeitos percebem e vivenciam determinada situação. Para compreender as motivações, os significados e valores que sustentam as opiniões e visões de mundo dos informantes é preciso que o entrevistador assuma um papel menos diretivo que favoreça um diálogo aberto com o entrevistado. Só assim é possível aos participantes reconstruírem sua experiência dentro do contexto de suas vidas e a emergência de novos elementos significativos sobre a temática (Oliveira; Guimarães; Ferreira, 2013, p.229).

Assim, elegeu-se a Entrevista Semiestruturada por criar possibilidades de uma interação mais completa entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa, visando ao levantamento de dados

qualitativos e quantitativos, tendo como propósito verificar se, na concepção dos gestores institucionais e escolares, as ações pactuadas correspondem às ações executadas no município e de que forma as ações da Macropolítica têm implicações na educação municipal para a elevação do IDEB municipal, na indução de políticas educacionais articuladas e no processo pedagógico.

Nesse sentido, os roteiros das entrevistas utilizadas tiveram como eixos: ações estaduais realizadas de forma colaborativa com os municípios relacionadas à educação; relações intergovernamentais entre entes governamentais; participação das secretarias municipais de educação na Política Educacional Escola Digna/ Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem; relevância da Política Educacional Escola Digna e do Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem para os municípios.

1.4 Locus da pesquisa

O campo investigativo envolve a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), Secretarias Municipais de Educação (SEMED'S); e Escolas municipais de dois municípios do território maranhense, ou seja, Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão. Os critérios de escolha dos municípios foram o tempo de adesão e participação desde o ano inicial (2015) de implementação da Macropolítica e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (lançado em 2013), representando, respectivamente, índices médio e baixo.

Importante sublinhar que o Município de Aldeias Altas apresenta o IDH baixo e o Município de São Mateus o IDH médio. O primeiro município faz parte da Unidade Regional de Educação (URE) de Caxias e está localizado na mesorregião Leste Maranhense. O segundo município integra a URE de Codó e está localizado na mesorregião Centro Maranhense.

Acerca das entrevistas, a seleção dos sujeitos entrevistados foi realizada com base no envolvimento destes com o objeto de estudo, com a Macropolítica Escola Digna. Desse modo, foram relacionados 19 (dezenove) sujeitos, Nessa pesquisa, os gestores institucionais e gestores escolares foram entrevistados por possuírem as informações sobre objeto deste estudo.

A distribuição dos sujeitos, a nomenclatura utilizada ao longo deste trabalho e as posições que eles ocupam no âmbito da Secretaria de Estado da Educação e suas Regionais de Educação, das Secretarias Municipais de Educação e Escolas Municipais de Ensino Fundamental podem ser conferidas no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Entrevistados e Instituições da Pesquisa

INTITUIÇÃO	CÓDIGO ENTREVISTADOS	POSIÇÕES QUE OCUPAM
Secretaria de Estado da Educação (SEDUC).	SUP.SEDUC1	Supervisão de avaliação educacional da (SUPAVE/SEDUC);
	SUPERINT.SEDUC	Superintendencia de Planejamento de Rede e Regime de Colaboração (SUPREC/SEDUC)
	SUP.SEDUC2	Supervisão do Regime de Colaboração (SUPERC/SEDUC);
	APR-SEDUC	Articuladora Pedagógica Regional
Secretaria Municipal de Educação de Aldeias Altas (Gestores institucionais e Gestores Escolares)	APM-SEMED-A1	Articulação Pedagógica Municipal
	APM-SEMED-A2	Articulação Pedagógica Municipal
	COORD.SEMED-A	Coordenadoria da Educação
	ASS.SEMED-A	Assessoria da Secretaria Municipal de Educação
	GEST.ESCOLA-A1	Gestão Escolar
	GEST.ESCOLA-A2	Gestão Escolar
	GEST.ESCOLA-A3	Gestão Escolar
Secretaria Municipal de Educação de São Mateus do Maranhão (Gestores institucionais e Gestores Escolares)	APM-SEMED-SM1	Articulação Pedagógica Municipal
	APM-SEMED-SM2	Articulação Pedagógica Municipal
	GEST.ESCOLA-SM1	Gestão Escolar
	GEST.ESCOLA-SM2	Gestão Escolar

Fonte: Organizado pela autora

As informações coletadas foram utilizadas, unicamente, para fins científicos e o sigilo e anonimato das participantes foram garantidos. Assim, definiu-se o *lócus* de pesquisa, concentrando-o na Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), localizada em São Luís Maranhão, capital do estado do Maranhão, como instituição que coordena a Cooperação Federativa com os municípios. Priorizaram-se os Setores responsáveis pela gestão das ações cooperativas como a Superintendente de Planejamento de Rede e Regime de Colaboração (SUPREC), a Supervisão do Regime de Colaboração (SUPERC), Supervisão de avaliação educacional (SUPAVE) e Técnicos que trabalham nas Regionais de Educação, intitulados de Articuladores Regionais do Pacto pelo Fortalecimento da Educação (APR's), totalizando 4 (quatro) entrevistados.

Além da SEDUC, (duas) Secretarias Municipais de Educação foram definidas como espaços de pesquisa. Uma Secretaria de Educação está localizada no município de Aldeias Altas e a outra no município de São Mateus do Maranhão. Nas Secretarias Municipais de Educação, definiu-se por Técnicos em função de gestão na Secretaria que atuaram ou estão atuando na Política Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem e Técnicos que estão

atuando como Articuladores Municipais do Pacto (APM's). No Município de Aldeias Altas, foram 4 (quatro) gestores institucionais entrevistados, e São Mateus do Maranhão, (2) dois participantes.

Um outro espaço de pesquisa, em cada município, foram escolas públicas de Ensino Fundamental atendidas pela Macropolítica, onde se priorizou entrevistar os gestores escolares. No município de Aldeias Altas foram entrevistados 3 (três) gestores, e no município de São Mateus do Maranhão foram entrevistados 2 (dois) gestores

1.5 Procedimentos de coleta e análise das informações

O Comitê de Ética em Pesquisa–CEP-HUUFMA (Plataforma Brasil), por meio do Parecer nº 5.790.535, de acordo com as atribuições definidas na Resolução CNS nº.466/2012 e Norma Operacional nº. 001 de 2013 do CNS, manifestou-se pela aprovação do projeto de pesquisa sem restrições.

Após parecer de aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética, avançou-se na realização de pesquisas bibliográfica e documental, com a exploração de textos sobre produções intelectuais, base normativa e outros documentos de políticas educacionais.

Nesse ínterim, iniciou-se a fase de coleta de informações por meio da entrevista semiestruturada. Assim, respaldada pela liberação do Comitê de Ética, encaminhou-se o Termo de Concordância (TC) à SEDUC e às Secretarias Municipais de Educação de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, para conhecimento e liberação da pesquisa na dependência física das instituições e das escolas.

Nessa fase, foi estabelecido o contato com técnicos e gestores previamente, para solicitar suas contribuições como entrevistados, via *e-mail* e ligação telefônica. Com o consentimento favorável dos sujeitos entrevistados para participar, encaminhou-se o resumo do projeto de pesquisa, explicando os objetivos da entrevista/pesquisa, a duração da entrevista e o compromisso com o anonimato do entrevistado e sua liberdade de participação na pesquisa. Após esse processo, marcaram-se os dias para a ação em questão e a entrega dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

As entrevistas foram organizadas em 3 (três) momentos: o primeiro gestores institucionais e escolares do Município de Aldeias Altas; o segundo com os gestores institucionais da SEDUC, e, por último, com os gestores institucionais e escolares de São Mateus do Maranhão.

A fase seguinte, após agendamento com os sujeitos da pesquisa, seguindo a sequência indicada anteriormente, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas, de forma individual,

com gravação e registro, em datas e horários variados, de acordo com suas conveniências, bem como da disposição de um ambiente propício à troca de informações.

Após a coleta de informações, iniciou-se o processo de organização, codificação, categorização e inferência de conhecimentos por meio da técnica de Análise de Conteúdo, defendida por Laurence Bardin como um agrupamento de técnicas que analisa

[...] comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 2011, p. 48).

Assim sendo, o processo de organização foi o momento de escolha dos documentos mais importantes, isto é, aqueles que mais faziam sentido analisar. Muitos dos documentos estavam disponíveis, mas, durante o percurso do trabalho, identificou-se a necessidade de fazer várias revisões dos documentos existentes e inclusões de outros documentos sobre a cooperação federativa, entre estado e municípios maranhenses, no âmbito da Macropolítica Escola Digna.

A priori, o estudo da Macropolítica Escola Digna seria no período de 2015 a 2020, mas, ao longo do percurso da pesquisa, observou-se a necessidade de alterar para 2023 e, por fim, para 2024. Dessa forma, *a posteriori*, houve a necessidade de alterações e inclusões de novos documentos importantes no contexto do trabalho. A análise dos documentos objetivou compreender criticamente a relação entre o dito e o posto, quais as concepções contidas na elaboração e implementação da Macropolítica Escola Digna, suscitando, dialeticamente, suas contradições, ambiguidades no modelo de relações intergovernamentais.

Quanto à exploração do material, ou melhor, às etapas de codificação e categorização do material, converteram-se os dados iniciais em unidades de registro e unidades de contexto, ou seja, fez-se um recorte na pesquisa, elencando as palavras e frases faladas pelos entrevistados, para melhor compreender o sentido do Regime de Colaboração entre o estado e municípios maranhenses.

Na perspectiva da análise dos dados, verificou-se a necessidade de agrupá-los em função dos aspectos comuns, isto é, organizá-los nas categorias pré-definidas. Segundo Bardin (2016), para realizar a classificação de elementos em categorias, é imprescindível investigar o que cada um deles tem em comum com os outros. Ainda segundo a autora, “A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação, em seguida, por agrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (Bardin, 2016).

Desta forma, a organização das categorias baseou-se na frequência dos termos empregados nas palavras e frases-chave e no corpo do texto, bem como algumas terminologias

utilizadas pelos sujeitos entrevistados que conseguissem oferecer um sentido mais amplo ao objeto de estudo, a fim de atender aos objetivos da pesquisa. Além destes aspectos, o grau de especificação metodológica e os referenciais teóricos utilizados também foram considerados, a fim de garantir o princípio da pertinência.

Logo após a etapa de categorização, iniciou-se o processo de inferência e a análise do significado e do significante dos documentos e das falas das entrevistadas. E através das leituras realizadas de forma minuciosa e das entrevistas semiestruturadas, abstraiu-se o que realmente estava nas entrelinhas, ou seja, o que não foi manifestado claramente.

Por fim, os dados coletados foram analisados à luz do MHD, como já foi destacado anteriormente, por compreender que a proposta em estudo “[...] se situa no plano da realidade, no plano histórico, sob a forma da trama das relações contraditórias, conflitantes, de leis de construção, desenvolvimento e transformação dos fatos” (Frigotto, 1987, p.75).

Cabe destacar que esta técnica de Análise de Conteúdo articulada ao MHD, além de utilizar procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens contidas nos documentos e instrumentos de pesquisa, teve como função ajudar a compreender e interpretar, criticamente, o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas com o devido rigor científico, permitindo comparações e significados que fundamentaram a elaboração final do relatório interpretativo.

Nessa conjunção, é que se apresenta este estudo, visto que a relevância da pesquisa consiste em colocar em análise as formas e dinâmicas específicas da cooperação federativa entre o Governo do Maranhão e prefeituras municipais na Macropolítica Escola Digna, despertando uma reflexão entre gestores institucionais e de escolas sobre os significados da Macropolítica na indução de políticas educacionais municipais, na elevação do IDEB e no processo pedagógico, além de contribuir para objetivar o movimento de políticas de educação básica no estado do Maranhão para garantia de direitos assegurados formalmente.

A relevância científica da pesquisa engloba o aporte dado com a produção de conhecimentos correntes sobre Regime de Colaboração entre governos subnacionais. Ademais, servirá de contributo para a reflexão e discussão sobre as atuais políticas educacionais, implementadas de forma colaborativa entre os entes federados, sobre autonomia, direito à educação e qualidade educacional.

1.6 Estrutura da dissertação

Este trabalho de pesquisa foi estruturado em seis seções, tendo como primeira seção a introdução, que está disposta de forma a possibilitar compreender todo o itinerário deste trabalho.

A seção dois, intitulada “Relações intergovernamentais, regime e formas de colaboração entre estados e municípios”, volta-se para a sistematização da produção bibliográfica sobre Federalismo, Federalismo brasileiro; Regime de colaboração e Relações intergovernamentais com foco na política educacional brasileira, associado a modelos e formas de relações intergovernamentais entre os entes subnacionais. Com essa finalidade, está organizada em dois subitens, acerca dos quais se passa a discorrer.

O primeiro subitem empreende uma discussão, ainda que sucinta, sobre o conceito de Federalismo e suas principais abordagens teóricas e, logo em seguida, sobre o federalismo cooperativo no Brasil, associado ao regime de colaboração como caminho para a concretização do pacto federativo brasileiro, conforme fundamenta a Constituição de 1988. No segundo subitem, destaca-se o Regime de Colaboração entre estados e municípios, adentrando fatores presentes nas relações intergovernamentais, tais como, clientelismo, subordinação/ou autonomia dos entes subnacionais frente ao movimento das políticas educacionais, em especial no estado do Maranhão.

Na seção três, intitulada “Escola Digna como Macropolítica Educacional no Maranhão” procede-se a uma análise da conjuntura sociopolítica do estado do Maranhão, quando essa Macropolítica foi instituída, localizando-a no contexto de mudança de governo de estado. A partir dessa contextualização, a seção subdivide-se em dois subitens, organizados conforme se passa a relatar.

No primeiro subitem, realiza-se o mapeamento de forma cronológica dos atos normativos e concepções da Macropolítica Educacional expressas na base normativa e documental dos movimentos de construção da Macropolítica Escola Digna no período de 2015 – 2024. Já no segundo subitem, analisam-se as dimensões do Regime de Colaboração na Macropolítica Escola Digna, a fim de identificar as regras de pactuação e a forma como estas foram estabelecidas, bem como ambiguidades e contradições no modelo de relações intergovernamentais.

A seção quatro, intitulada “Colaboração entre governo estadual do Maranhão e os municípios de São Mateus e Aldeias Altas”, inicia-se com a análise do contexto-histórico e político do município, dentro do qual demonstra dados oficiais da educação municipal. A

sistematização da análise está organizada em dois subitens. No primeiro subitem, analisa-se a série histórica do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Município (IDEB), assim como os últimos dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como ponto de partida para a adesão do município à Macropolítica Escola Digna. O segundo subitem tem como foco identificar a forma de pactuação e as ações colaborativas realizadas entre o Governo estadual do Maranhão e o Governo Municipal de São Mateus e relacionar as ações previstas e realizadas na pactuação.

A quinta seção, intitulada “A Macropolítica Escola Digna e Implicações na Qualidade da Educação Municipal: confrontando dados oficiais e compreensões de gestores institucionais e de escolas”, trata das compreensões dos profissionais da educação que integram as secretarias de educação e as escolas sobre as implicações da Macropolítica Escola Digna na qualidade de educação municipal. Essa seção é composta por um subitem, no qual se desenvolve a análise das compreensões dos gestores acerca das contribuições da Escola Digna e de suas implicações para a educação municipal. Ressalta-se que a análise se fundamenta nas entrevistas realizadas com gestores institucionais das Secretarias de Educação, bem como com gestores das Escolas Dignas municipais.

E, por último, apresentam-se as Considerações Finais, momento em que se faz a síntese do percurso da pesquisa, ou melhor, a interpretação da realidade, em que for possível. Nelas, avaliam-se as potencialidades e limites da pesquisa, no que tange ao alcance dos objetivos, assim como as possibilidades de ampliação da análise do tema sob outras circunstâncias ou perspectiva, inclusive pós governo Flávio Dino, em que pesem a continuidade ou descontinuidade dessa macropolítica de educação e dessa busca da qualidade social da educação.

2 ESTADO E FEDERALISMO BRASILEIRO: regime de colaboração entre entes subnacionais

Esta seção apresenta a escolha e percurso teórico da autora nesta pesquisa e, em especial, reflexões sobre os conceitos de Estado e federalismo, destacando a forma de Estado federado assumida pelo Brasil, bem como de Regime de Colaboração e Relações intergovernamentais. explicitação de tais conceitos é condição indispensável na análise do objeto de estudo.

Por certo, o Estado moderno como unidade ou ente de organização de um território soberano registra-se na história desde o início do século XV, desenvolvendo-se com estruturas institucionais políticas e jurídicas, incluindo também as administrativas e de segurança, para regular a exploração de recursos naturais e as relações sociais e de poder internas no âmbito do espaço geográfico, bem como para decidir formas de participação em relações mundiais. Essa entidade política também deve gerir direitos humanos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais, por meio de políticas públicas. E, a educação é direito social, portanto deve ser política pública de responsabilidade do Estado, enquanto sistema político de um país.

Ainda, percebem-se diferentes formas de organização de poder em uma estrutura estatal, a exemplo de Estado unitário com poder centralizado ou Estado federativo com poder compartilhado, este último sendo a opção brasileira. Nesse sentido, os artigos 1º e 2º da Constituição Federativa do Brasil de 1988 (CFF/1988) definem a República Federativa brasileira como Estado Democrático de Direito, estruturado pela conjunção indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, e com compartilhamento de atribuição/funções e de poder tripartite entre o governo nacional e os entes subnacionais e entre executivo, legislativo e judiciário.

Desta forma, entende-se que, no Federalismo, a repartição do poder e a visão de autonomia política e administrativa dos entes federados é condição para o estabelecimento de relações intergovernamentais baseadas na cooperação entre as diferentes esferas de governo. Nessa perspectiva, esse sistema de organização territorial, infere diretamente na concepção, elaboração e execução de políticas educacionais em âmbitos nacional, regional e local.

Assim, as políticas públicas devem ser organizadas com o intuito de garantir a coordenação entre os atores territoriais, considerando que políticas básicas, como educação, saúde e segurança, devem ser elaboradas e implementadas por meio de negociação, pactuação e compartilhamento, de modo que todos possam participar da tomada de decisão e dos processos de execução.

Apesar de o Federalismo Cooperativo brasileiro, estabelecido na CF/1988, conferir aos governos subnacionais uma maior autonomia política, administrativa e financeira, e, mais especificamente, acompanhada de uma descentralização de recurso e algumas atribuições para os entes federados, para alguns autores, a ausência de medidas regulatórias específicas sobre o regime de colaboração tem dificultado o desenvolvimento de políticas.

Em suma, a CF/1988, ao elevar os municípios à condição de entes federativos, atribuindo-lhes a responsabilidade pela oferta dos níveis educacionais – educação infantil e ensino fundamental – mais demandados e custosos, aprofundou as desigualdades no âmbito da oferta e da qualidade da educação, considerando que os municípios são os entes federativos menos favorecidos em termos de recursos financeiros, se comparados aos demais entes da federação. Dessa forma, os municípios ainda dependem, e muito, dos recursos econômicos e administrativos das outras esferas de governo (estadual e federal),.

À luz dessas considerações, esta seção se estrutura em três subseções e foi elaborada com base em uma revisão bibliográfica sobre conceitos básicos e de análise de documentos sobre Estado e a cooperação federativa entre os entes subnacionais, a partir da CF/1988, da LDBEN nº 9.394/96 e do Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005/2014. Nela, encontram-se presentes reflexões sobre as relações intergovernamentais, bem como suas formas e conteúdos, as quais serão relevantes para as análises que se prosseguirão ao longo do trabalho.

Assim, a primeira subseção traz uma discussão ainda que sucinta sobre o conceito de Estado e Federalismo com suas principais abordagens teóricas; na sequência fez-se uma reflexão sobre o federalismo cooperativo no Brasil, associado ao regime de colaboração como caminho para a concretização do pacto federativo brasileiro, conforme fundamenta a Constituição de 1988; e a terceira destaca a cooperação entre estados e municípios, adentrando fatores presentes nas relações intergovernamentais, como clientelismo, subordinação ou autonomia dos entes subnacionais frente ao movimento das políticas educacionais do Maranhão.

Para sustentar o direcionamento da discussão, foram priorizados como referências relevantes os estudos de Bonavides (1994, 2006); Burgess (1996; 2006); Cavalcanti- (2019); Celina Souza (1992, 2001, 2008); Abrucio e Segatto (2014,); Cury (2010); Almeida (2001); Carvalho (2017); Daniele J. Elazar (1995).

2.1 O Estado federativo brasileiro e o regime de colaboração entre os entes subnacionais

Inicialmente, torna-se relevante uma reflexão sobre o conceito de Estado em diversas visões teóricas e de suas diversas formas de organização como ente político da sociedade em

diferentes contextos históricos, com registro de presença desde a antiguidade aos tempos atuais. Apesar de denominações e formatos diferentes em diferentes tempos, esse ente político superou-se de Estado feudal para Monarquias absolutas ou constituindo-se em Estado moderno ou contemporâneo com fortalecimento de aparatos administrativos e órgãos de controle, conforme Bobbio (2021). Na análise do autor, predominou uma concepção de ente político (questionado o uso do termo Estado nesse período), centrada nos poderes dos governantes e obediência de governados da Antiguidade ao final da Idade Média, mas a partir da idade moderna constituiu-se um novo movimento de formação de Estado de direitos com o poder de governar em prol da coletividade.

Ainda segundo Bobbio (2021), a palavra “Estado” se estabeleceu a partir da disseminação e da importância conferida pela obra o Príncipe de Maquiavel, que no início do texto já considerava estado todas as formas de domínios sobre os homens, organizadas na forma de república ou principado. Porém, alguns estudos mostram que, no vocabulário dos séculos XV e XVI, já estava presente o sentido do Estado moderno com o transcurso do sentido *status* de “situação” para “Estado”, por intermédio do isolamento do primeiro termo da expressão clássica *status rei publicae*.

Esse conceito de “Estado” foi substituindo ao longo do tempo os termos tradicionais usados para designar a forma de organização de um grupo de pessoas sobre um território com um poder de comando, entre os quais: *civiás*, que se relacionava ao grego *polis*; *civitas*,⁴ ou *res publica* empregado pelos escritores romanos para intitular as várias formas de governo e organização das instituições políticas de Roma. O termo ‘Estado’ se deslocou de uma interpretação mais abrangente associada à conjuntura e circunstância para uma explicação mais específica de posição de posse imutável e privativa de um território, e de controle e direção sobre os seus respectivos residentes (Bobbio, 2021).

Outra contribuição importante, nesse sentido, é dada por Isuani (1984), segundo o qual a compreensão do Estado pode ser organizada em três concepções fundamentais, ou seja: (1) Estado como uma associação ou comunidade envolvendo uma instituição do governo; (2) Estado como uma dimensão da sociedade, abrangendo ou se opondo a outras dimensões sociais; (3) e Estado como um instrumento para a ação do governo, da administração e da coerção.

A primeira abordagem caracteriza o Estado como uma associação ou comunidade. Segundo o autor, o Estado é concebido como uma forma de associação humana que reúne os

⁴ *Civitas* – termo utilizado pelos romanos para designar o conjunto das instituições políticas de Roma (Bobbio, 2021). Significa também: cidadania, conjunto de cidadãos, cidade, sede de governo, Estado, pátria.

habitantes de um território sob um conjunto de instituições político-administrativas. A noção assume duas vertentes: a) a associação vista “de baixo”, vinculada às teorias do contrato social, nas quais o Estado surge de um pacto entre indivíduos que decidem constituir uma autoridade comum; b) a associação vista “de cima”, que entende o Estado como uma estrutura de dominação na qual grupos ou elites exercem controle sobre outros. Essa interpretação, segundo Isuani (1984), foi fortemente influenciada por Max Weber⁵. Isso porque Weber oferece ferramentas conceituais para entender o Estado como uma entidade que organiza, centraliza e legitima relações de dominação.

A segunda abordagem teórica de Estado foi construída por Hegel, que preconizou o Estado numa perspectiva abstrata de sociedade, isto é, o Estado não é governo nem sociedade, mas uma dimensão eminentemente subjetiva da sociedade que ora abrange, ora se opõe a outras esferas sociais. Hegel traz para o centro da discussão o conceito de sociedade civil (interesses particulares) para reafirmar que o Estado é o momento da universalidade, em que a pulverização e o individualismo que caracteriza a sociedade civil são transcendidos, isto é, os interesses particulares devem ser postos em correspondência com os interesses universais. Portanto, o conceito de Estado não coincide mais com o conceito de sociedade, mas contém e transcende a sociedade civil.

Sustentada por Marx e Engels (2007)⁶, a terceira abordagem entende o Estado como um instrumento governamental, administrativo e repressivo. Difere da visão de Hegel no sentido em que o Estado não é uma dimensão social abstrata, mas uma instituição concreta, separada do resto da sociedade. Na teoria marxiana, o Estado não é entendido como protetor social e muito menos como garantidor dos interesses universais como pensou Émile Durkheim

⁵ Na perspectiva de Weber, o Estado está diretamente associado às relações de dominação e poder, sendo este compreendido como a capacidade de impor a obediência a determinadas ordens. Para o autor, o Estado, assim como as demais formas políticas que o antecederam, configura-se como uma relação de dominação de indivíduos

sobre outros indivíduos, sustentada pelo uso legítimo da coerção. Nesse sentido, a manutenção do Estado pressupõe a aceitação, por parte dos dominados, da autoridade exercida por aqueles que detêm o poder, condição

fundamental para a sua própria subsistência

⁶ Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), são considerados os criadores de uma nova forma de compreensão da sociedade e por extensão da educação – o materialismo histórico-dialético. Nasceram e viveram, portanto, numa época marcada por grandes transformações em todos os campos da vida econômica, política, social e cultural.

(2002)⁷ muito menos como o Estado ético-racional, inextinguível, perdurável e superior à sociedade civil como sugestionava Hegel.

Desta forma, o Estado é um órgão analisado a partir da realidade política concreta, atuando como reflexo da sociedade civil e, portanto, como resultado direto da luta de classes. Portanto, nessa perspectiva, o Estado representa a expressão legal, jurídica e policial dos interesses de uma classe social específica: a burguesia, ou seja, a classe dos proprietários privados dos meios de produção ou classe dominante. Trata-se portanto, de uma compreensão em que o Estado se apresenta como um aparato de dominação que a classe burguesa utiliza para preservar a ordem vigente por meio de instrumentos jurídicos, administrativos e repressivos. Assim, a coerção institucionalizada constitui elemento fundamental do funcionamento estatal, permitindo à classe dominante manter o controle sobre as demais frações sociais. Segundo Marx, este “[...] Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior para garantir recíproca de sua propriedade e de seus interesses” (Marx, 1993, p.98).

Embora não integre diretamente as investigações de Insuani (1984), vale ressaltar que a concepção de Estado em Gramsci (2000, 2001, 2004) contribui para ampliar a compreensão das relações de poder. O autor concebe o Estado de maneira ampliada, resultado da interação entre a sociedade política e a sociedade civil, exercendo suas funções através tanto da coação quanto da construção de consensos, sendo a hegemonia o elemento central desse mecanismo (Gramsci, 2000). Nesse cenário, a orientação intelectual e moral de certos grupos sociais é firmada, em grande parte, no âmbito da sociedade civil, com o auxílio de instituições como escolas e meios de comunicação, que desempenham um papel crucial na disseminação e na naturalização de valores e conceitos e maneiras de interpretar a realidade social. Dessa forma, o Estado também assume uma função cultural e educativa, o que permite entender o poder estatal como um fenômeno histórico e relacional, caracterizado pela constante interação entre consenso e coação (Gramsci, 2001; 2004).

⁷ Émile Durkheim, sociólogo, psicólogo e filósofo francês do século XIX, foi o primeiro a delimitar um conjunto de regras específicas para o método de trabalho sociológico. Para o teórico, o Estado é um construto da deliberação social, e que busca mediar as ações e ideias individuais e coletivas “[...] é desse conflito de forças sociais que nascem as liberdades individuais” (Durkheim, 2002, p.88). O Estado se torna necessário na modernidade, a fim de garantir os direitos individuais.

Outras abordagens teóricas do conceito de Estado desenvolvem-se e socializam-se na contemporaneidade, a exemplo da autoria de Poulantzas⁸ no livro *Poder Político e Classes Sociais*, lançado em 1969, no México e lançado no Brasil em (2019). Conceitos como político, política, Estado e Classe Social fazem parte desse referencial teórico. Poulantzas argumentou que os arcabouços ou instâncias políticas (superestrutura jurídico-política) ou o poder institucionalizado do Estado está relacionado ao político. De outro lado, por política, o autor apresenta não o campo das estruturas, mas das práticas e da luta política. Em síntese, “[...] o político é considerado como poder institucionalizado e a política como a luta pela conservação e transformação do poder político” (Poulantzas, 2019, p. 44). A contar desta distinção, o autor nomeia a atribuição principal do Estado que é a de “[...] constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social” (Poulantzas, 2019, p. 46).

Na análise de Isuani (1984) sobre o pensamento teórico de Poulantzas, algumas ideias são destacadas:

Este autor, num de seus primeiros trabalhos, adotou o ponto de vista de Althusser, que afirma que as estruturas política, ideológica e econômica (objetos formais-abstratos, segundo Poulantzas) constituem os diferentes modos de produção (também objetos formais-abstratos). O objeto concreto-real é a formação social, que é a combinação de diferentes modos de produção. O Estado é a estrutura política. À questão, "quais são as características específicas do Estado/político?", Poulantzas respondeu: suas funções. Em outras palavras, seguindo uma abordagem estrutural-funcional, o Estado é essa estrutura, instância ou fator que mantém a coesão de uma formação social. De acordo com Poulantzas, esta função geral admite várias e diferentes subfunções - política, ideológica e técnico-econômica - são desempenhadas pelos aparatos de Estado (Isuani, 1984, p. 47).

Ainda, segundo Isuani (1984), nessa abordagem teórica, o fator ideológico também cumpre a função de manter a coesão social e a Igreja, o partido político, os meios de comunicação, as associações e, de uma certa maneira, a família também constituem o aparato de Estado. Por isso, também, Poulantzas distancia o fator econômico do conceito de Estado, quando afirma que a principal atribuição do aparato econômico em relação às massas é explorá-las. Esse autor traz uma importante observação sobre os últimos estudos de Poulantzas após

⁸ Nicos Poulantzas (1936-1979), marxista e membro do Partido Comunista da Grécia, nasceu em Atenas. Transferiu-se para Paris em 1960. Lecionou no departamento de sociologia da Universidade de Vincennes e depois na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais. Foi aluno de Louis Althusser, do qual recebeu forte influência. Em suas últimas obras, Poulantzas, afasta-se da influência, estruturalista, do mestre, aspecto que pode ser apreendido na leitura do seu artigo “O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau”, de 1976, recentemente publicado no Brasil, na revista *Crítica Marxista* e no livro *O Estado, o poder e o socialismo*, publicado na França, em 1978, e, no Brasil, dois anos depois, pela Edições Graal.

uma sucessão de críticas à sua abordagem estruturalista⁹, considerando que esse teórico passou a usar muito menos o termo “função” para definir Estado e passou a defini-lo como uma relação de força entre as classes sociais, a qual condensa e materializa-se em instituições e aparatos.

Neste aspecto, o Estado passa a ser considerado como todos os aparatos nos quais há uma relação de poder entre as classes sociais. Desta forma, são as relações de luta entre as classes que definem o aparato do Estado e não mais a sua função. E, mais uma vez, o autor deixa de fora o fator econômico. Na verdade, Poulantzas, de fato, trabalha com, no mínimo, duas das noções de Estado aqui apresentadas: o Estado como uma estrutura da sociedade e o Estado como um aparato.

Essa importante discussão relacionada aos enfoques conceituais sobre o Estado, mesmo que em forma de síntese, revela, no mínimo, que a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade perpassa pela configuração do poder num determinado território e que, “[...] Estado não é um conceito universal, mas serve para indicar e descrever uma forma de ordenamento político” (Bobbio; Matteuci; Pasquino, 2000, p. 425).

Desse modo, torna-se importante destacar alguns elementos relacionados à forma de Estado Federal. Elementos como a política, território, poder, legitimidade, domínio político e econômico, dentre outros, são características que se apresentam, em alguma medida, nos diferentes tipos de Estado e em suas formas de governo. Para exemplificar, nas sociedades antigas, o Estado foi instrumento de dominação de uma oligarquia, ao passo que na sociedade liberal do século XIX se voltou ao dispositivo de dominação da classe hegemônica, a burguesa. Já na perspectiva das sociedades democráticas, nas quais, segundo alguns autores, existe o entendimento de que o Estado é instrumento por excelência da ação coletiva da nação e da sociedade civil, em um primeiro olhar esta associação não poderia estar baseada em dominação e subordinação.

Ademais, por se estar tratando aqui do Estado na perspectiva do mundo moderno, conforme os estudiosos do tema, podem-se encontrar reformulações nas formas de monarquia e república, principalmente porque a concepção de divisão de poderes com prerrogativas operantes diversas teria por intuito distanciar a probabilidade de coerção, opressão e tirania do poder de um superior. E, na abordagem dos Federalistas, são encontrados elementos

⁹ O estruturalismo é uma base epistemológica complexa, utilizada em diversas áreas de conhecimento e escolas/abordagens: a abordagem da administração científica de Taylor; da clássica de Fayol, das relações humanas de Mayo, da comportamental de Simon, da sistêmica de Katz e Kahn, etc. É neste conjunto de abordagens, composto majoritariamente pela perspectiva funcionalista, que o método estruturalista – e suas diversas perspectivas gnosiológicas – está inserido.

constituintes da separação atual de poderes. Portanto, a divisão dos poderes contribuiu para construção dos atuais Estados-nação do mundo democrático.

Na análise de Bonavides (1994, p. 247), os modelos de Estado encontram-se fixados “[...] na unidade ou na pluralidade dos ordenamentos estatais, a saber, a forma plural e a forma singular; a sociedade de Estados (o Estado Federal, a Confederação, etc.) e o Estado simples ou Estado unitário”. Na visão do autor, os critérios mais destacados para caracterizar a organização e o funcionamento estatal são: “a) o número de titulares do poder soberano; b) o da separação de poderes, com rigoroso estabelecimento ou fixação de suas respectivas relações; e c) o dos princípios essenciais que animam as práticas (Bonavides, 1994, p. 247-248).

Segundo Bonavides, o Estado Unitário atende à “[...] exigência unitária na organização do poder político, exprimindo uma forma de governo na qual se faz mister o respeito das leis” (1994, p. 248). Conforme conceituação mais geral dada por diversos autores, o Estado Unitário é uma forma de Estado caracterizada pela centralização política, isto é, existe apenas um único poder central, o qual é incumbido por todas as prerrogativas políticas, deixando de existir distribuição de responsabilidades. Esse modelo que está associado ao período absolutista que teve seu apogeu com a aglutinação do poder na pessoa do Rei.

Nos tempos atuais, segundo alguns estudos, pouco se conjectura a existência e/ou durabilidade de um Estado unitário e sem qualquer particularidade de descentralização, ao menos administrativa, que se dá quando a autoridade central corrobora com a existência e permanência de órgãos locais de definição sujeitos a órgãos ou organizações políticas gerais.

Dessa forma, pode-se compreender que as descentralizações administrativas em Estados unitários são consideradas um ato de generosidade do poder central, visto que a descentralização política já se desloca conceitualmente para a esfera do Estado federal. Como exemplos específicos, podem-se destacar a França, o Uruguai, Portugal e, no caso do brasileiro, o Brasil Imperial.

O Estado unitário, portanto, é caracterizado pela centralização política, entendida essa como a concentração exclusiva de poder soberano no governo central, de forma a assegurar relações de hierarquização e subordinação das unidades territoriais em relação a esse governo. Dito de outra forma, Estados unitários não apresentam autonomia política subnacional. Isso significa que, mesmo que possa existir alguma medida dos quatro tipos de descentralização (política, administrativa, legislativa e fiscal), que configuram a situação de autonomia para as unidades territoriais, face ao domínio político nacional, não se interrompe a relação hierárquica entre os entes territoriais.

Uma outra forma de organização estatal é a Confederação. Conforme literatura sobre a temática, a Confederação sugere a união entre diversas nações independentes agrupadas em torno de um só poder central, isto é, podem vários Estados assentar-se sob uma forma segura de união, que lhes garanta acompanhar, atrelar-se a políticas comuns, como por exemplo defesa de interesses econômicos, militares, dentre outros, mantendo sua soberania política preservada.

Assim, segundo Bonavides (2014), a Confederação é considerada como uma forma de organização de Estado definida por uma vasta descentralização na qual a soberania política é preservada em cada território e tem como característica reunir mais de um Estado soberano para atender a objetivos específicos ou partilhados, por meio de uma aliança internacional com a independência própria dos Estados soberanos. O grande diferencial deste modelo é a fragilidade do poder central de fazer valer suas leis e decisões face às unidades territoriais que fazem parte da confederação.

Nesse modelo, os Estados membros da Confederação submetem-se às regras gerais supraconstitucionais, mas sem que isso valha perenidade da união. Uma vez transformadas as conjunturas que levaram o Estado a incorporar a confederação, pode ele, de modo geral, afastar-se e agir com poder político equilibrado unicamente nas regras de sua própria constituição.

Cabe destacar que, segundo Soares e Machado (2018), a confederação tem na descentralização o componente que a diferencia do Estado Unitário. Já a soberania política das unidades territoriais frente à comunidade internacional e o direito de secessão diferenciam a confederação do Estado federal. Desta forma, segundo os autores, as confederações se manifestam como a união de entes territoriais soberanos para objetivos muito específicos e relativos a propensões comuns: união por motivação militar e/ou união por motivação econômica. Quanto ao direito de secessão, ou melhor, fazer parte da união ou deixar de fazer parte não é uma obrigatoriedade e, sim, uma escolha de cada unidade de poder. Isso, certamente, torna esse tipo de organização territorial bastante frágil, algumas vezes sem a capacidade de constituir um centro de poder efetivo que tome decisões para todas as suas partes.

A forma de Estado federativo opõe-se ao Estado nacional unitário por conceber pelo menos dois níveis de governo agindo sob o mesmo território. Também, opõe-se ao Estado confederado, por centralizar o poder político na esfera nacional. Nesse sentido, pode-se inferir que, em comparação com as outras formas de Estado, o federalismo ocupa uma posição intermediária em relação à centralização/descentralização.

Desse modo, torna-se relevante compreender o Estado federal, a partir de seu histórico-político de origem, na medida em que reflete na forma pela qual a federação se expandirá. Aquele com origem mais centralizadora, certamente, tende a reproduzir um modelo federal que

dispõe menos poder político aos entes federados. De outra forma, aquele Estado federativo originário de uma realidade histórico-política com caráter mais descentralizador, agrega experiências para construção de maiores níveis de autonomia no seu modelo federativo.

Nesse sentido, conforme destaca Cavalcanti (2019), “O princípio básico do federalismo é a integração permanente e tensionada, da unidade e da diversidade, do nacional e do local, da centralização e descentralização (Cavalcanti, 2019, p. 34). Logo, torna-se uma discrepância denominar unidade e diversidade como divergentes. “[...] Unidade deveria ser contrastada com desunidade e diversidade com homogeneidade, com ênfase nas dimensões políticas e implicações de cada uma” (Elazar, 1995 *apud* Cavalcanti, 2019, p. 34).

Por certo, mesmo na falta de possibilidade de entender o federalismo sob um conceito ou uma categoria universal, é possível identificar elementos particulares e essenciais à forma federal de organização territorial que estão presentes nas diversas federações, porém são interpretados com base em sua própria experiência social, política e econômica.

Como já afirmado anteriormente, parte-se aqui do entendimento de que o federalismo, na modernidade, deteve sua origem nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, como resultado de um acentuado debate e busca pela conciliação de dois principais interesses: o primeiro diz respeito à constituição de um Estado nacional, central, e o segundo nível de interesse era conservar a autonomia dos estados constituídos a partir das colônias na direção de seus interesses e inclinações políticas, sociais e econômicas.

O federalismo, portanto, é caracterizado pela díade autonomia territorial, ou seja, por uma divisão mais igualitária do poder político entre o governo central (governo nacional) e as subunidades nacionais (governos subnacionais) combinando centralização e descentralização na distribuição interna do poder no Estado nacional.

Além disso, o modelo de federalismo originado nos Estados Unidos da América se expandiu pelo mundo, desde 1787, e persiste até os dias atuais como referência para outros países que apresentavam ou apresentam interesses de conciliar unidade territorial e descentralização política. Além do interesse de conciliar unidade territorial e autonomia política, a literatura aponta como aprazíveis do federalismo certos fatores ou situações, como extensão territorial, diversidade de identidades culturais e políticas, clivagens sociais, religiosas, culturais dentre outros, presentes em alguns países.

Os autores Machado e Soares (2018) destacam alguns desses fatores presentes em vários países. Um dos primeiros fatores é a trajetória histórica da autonomia subnacional, vivenciada pelos Estados Unidos da América e outros países que experimentaram uma grande autonomia política em seu período pré-colonial, como o México, Venezuela, Argentina, Canadá e Brasil.

O segundo fator que os autores destacam é o fato de o federalismo ser uma das principais alternativas para agregar grandes áreas territoriais sob um único país.

O terceiro fator diz respeito ao fato de o federalismo ser uma alternativa para minimizar os conflitos gerados por grupos que conformam várias identidades culturais, isto é, este modelo pode melhor acomodar heterogeneidades linguísticas, étnicas, religiosas em um território nacional. Vários países que adotaram o federalismo são marcados por heterogeneidades culturais, com exceção da Alemanha, Austrália e Brasil.

Apesar de identificar diferentes definições de federalismo na literatura sobre o tema, há autores que estabelecem a distinção entre federalismo e federação como faz Barracho (1995). O autor destaca que o termo federalismo está associado a princípios e concepções do mundo, que, de certa forma, expressa o pensamento da diversidade na unidade, isto é, a compreensão da heterogeneidade como manifestação da unidade. Já o termo federação está vinculado à forma de aplicação concreta do federalismo, visando a garantir o funcionamento do governo nacional, a partir da incorporação dos governos subnacionais, em conformidade com as bases constitucionais.

Segundo os autores Carmo, Dasso Junior e Hitner (2014), a palavra federalismo abriga a concepção de relacionar, articular e integrar entes distintos em prol de objetivos conjuntos e o termo Federação está mais vinculado ao aspecto de proteção formal que será dado à concepção universal de agregação e colaboração, isto é, de associação.

Ainda, Almeida (2001) entende o Federalismo como uma forma de Estado que procura associar políticas independentes dentro de um mesmo sistema político, de modo a consentir a combinação entre os princípios de autonomia e interdependência, dando forma ao arranjo de dois princípios básicos: autogoverno e governo compartilhado (Almeida, 2001; Elazar, 1995; Abrucio; Segatto, 2014).

Sendo assim, o federalismo corresponde à forma como as nações se ajustam para assegurar a partilha de poder entre as unidades central e subnacional de governo. Entende-se, portanto, que cabe ao governo central a atribuição de dar importância ao percurso histórico trilhado pelas organizações políticas e ajustar-se às primordialidades das unidades subnacionais, continuamente levando em consideração, os aspectos históricos, culturais, religiosos, etc. do local.

Na concepção de Franzese (2010), a fundação de uma Federação a partir de estados autônomos seria especificamente uma das maneiras pela qual pode se originar uma nação federativa, isto é, existem cenários em que a forma federativa é fundada a partir da desagregação de um governo unitário, para dar conta, de maneira democrática, de diversidades linguísticas,

culturais ou étnicas, dentro de uma mesmo país, sustentando as diferentes partes unificadas. Na sua visão, essa abordagem de federação federalismo é importante porque consiste em observar o sentido de respeito e conservação da diversidade que representa um valor fundamental. Desta forma, “[...] as democracias federativas devem conciliar o princípio da maioria, característico do ideal democrático, com valor do respeito às diversidades, constitutivo do federalismo” (Franzese, 2010, p. 32,).

De acordo com Elazar (1995), essa configuração de Federalismo se dá para que as políticas sejam feitas e implementadas por meio de negociação, pactuação e compartilhamento na tomada e execução de decisões. E, segundo o autor, a expressão “federalizar” é empregada para representar a centralização de estados separados em uma política federal, bem como a multiplicação de autoridade e mando dentro de uma nação entre os governos constituintes. É nessa ambivalência que reside a essência do princípio federal: a perenização da união e da não centralização.

Nesta perspectiva, cabe destacar que o surgimento do termo federalismo se deu no século XVIII para conceituar o modo de organização instaurado nos Estados Unidos proveniente da união territorial do poder das colônias para constituir um Estado, mas o sentido etimológico do vocábulo federalismo é originário do latim antigo, *foedus-eris*¹⁰, que se refere a muitos termos, no entanto acaba confluindo ao sentido de acordo entre as partes, podendo ainda designar aliança, pacto, consenso, ato de unir-se, confiar-se, acreditar ou mesmo uma categoria de barganha.

Neste sentido, Almeida (2001) concebe o federalismo como uma combinação particular entre a expansão e aglutinação do poder político. Para a autora, isto ocorre, em razão do enfrentamento político e das idealizações e convicções preponderantes sobre as formas do Estado nacional e sobre os níveis necessários de acomodação política e de equidade social. Isso demonstra que no federalismo tensiona-se alcançar padrões que sejam suficientemente apropriados para diminuir os efeitos das heterogeneidades de assento territorial.

Por esse ângulo, é plausível enunciar que o federalismo configura um sistema político não centralizado, em que o comando central do país não pode ser constitucionalmente

¹⁰ O termo *foedus-eris* é proveniente das cidades da região do Lácio (originalmente Latim que remete ao povo do qual os romanos descendem e cujo idioma latim, tornou-se a língua formal do Império Romano). Presentes ao Reino de Roma, aquelas cidades se reuniram em uma liga (nomen) operando o dispositivo do *foedus-eris*, podendo os territórios integrados obter de Roma uma espécie de estatuto de igualdade de condições (*foedus aequum*) que consistia em estabelecer relações de obrigatoriedade mútua entre as cidades. Esta relação sedimentada num modelo de estatuto, se referia a comercialização, mudança de residência, casamento, bem como ajuda militar em caso de invasão, rateio de espólios de guerra e possibilidade de comandar o exército integrado (Liziero, 2018).

aglutinado sem romper com as características e diretrizes do arranjo federativo, precisando que os estados estejam desobrigados de ingerência do governo central.

Vários autores consideram o federalismo como o caminho para minimizar os conflitos de base territorial advindas das heterogeneidades existentes em diversas nações, bem como para favorecer o desenvolvimento econômico e a democracia. Trata-se de um sistema político com ampla presença no contexto mundial, conforme Quadro 3, disposto a seguir.

Quadro 3 – Projeção internacional do federalismo

Períodos	Países
Início do Federalismo moderno	Estados Unidos
Século 19	México, Venezuela, Suíça, Argentina, Canadá e Brasil.
Primeira metade, do século 20	Austrália, Áustria, Alemanha, Índia.
Segunda metade do século 20	Paquistão, Nigéria, Malásia, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Rússia, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Etiópia, África do sul.
Século 21	Iraque, Sudão, Nepal.

Fonte: Fórum of Federations (2022)

Esses dados acabam por enfatizar o nível de projeção internacional do federalismo. Certamente esses países priorizaram o sistema federalista por algumas motivações, como o fato de serem países historicamente marcados por diferenças políticas, culturais, linguísticas etc. ou, a exemplo da Alemanha, que, apesar de não apresentar grandes questões relacionadas a diferenças étnicas ou linguísticas, o que marcou a formação dessa federação foi a grande desigualdade regional de ordem socioeconômica que se instalou no país no pós guerra (Abrucio; Segatto, 2014).

Assim, é possível verificar que o debate atual sobre federalismo leva em conta as peculiaridades e demarcações existentes entre os espaços de poder político partilhados pelos governos (subunidades políticas territoriais com autonomia para legislar e elaborar políticas públicas), as diferenças territoriais, culturais, linguísticas etc. A fim de esclarecer este entendimento, os autores Abrucio e Sano (2013) acrescentam que a federação dispõe de um governo central com poderes próprios, apesar de ser monitorado pelos outros entes federados. Os autores ainda destacam que a partir do pacto federativo entre os entes federados, institui-se

um poder compartilhado, que deve sustentar a autogestão dos governos e a interdependência entre eles.

Mas estudiosos enfatizam o nível de complexidade teórica que engloba o tema federalismo e indicam problemas conceituais e metodológicos acerca desse campo de estudo, principalmente no que se refere às concepções sobre Estado Federal no mundo contemporâneo, não se encontrando uma teoria global e integrada (Souza, 2008; Carvalho, 2017).

Desse modo, o conceito de Federalismo expõe algumas dificuldades conceituais e procedimentais em seu sentido mais amplo, que se revelam na teoria e na prática, apesar da inegável importância do conhecimento sobre federalismo referente às diferentes formas de organização humana (Burgess, 2006), à forma de associação e organização política de um Estado (Elazar, 1995) e à forma de organização de um governo em níveis nacional e subnacionais (Riker, 1996)), Especialmente para esta pesquisa, torna-se importante destacar algumas destas dificuldades para melhor se compreender, a partir do marco constitucional norte-americano, o movimento teórico e prático do tema e saber, ainda, localizar, posteriormente, as configurações do sistema federalista brasileiro.

Aliás, os estudos de Souza (2008) classificam essas dificuldades teórico-práticas do federalismo a partir de cinco problemas básicos. O primeiro problema considerado pela autora é que algumas elaborações se inclinam a tratar o federalismo em certos momentos como uma configuração superior de governo e em outros momentos como uma ideia normativa a ser defendida e determinada, isto é, como doutrina. Todavia, alguns estudiosos do tema enfatizam que tal entendimento está distante de ser abrandado, visto que na prestabilidade das ideias do federalismo como doutrina, as propensões políticas e econômicas acabam induzindo e dominando as transformações que acontecem nos Estados federativos.

Nesse sentido, o segundo problema lembrado é que o federalismo, enquanto sistema, antecede sua teorização, considerando não ser a divisão territorial de autoridade da nação norte-americana uma teoria do federalismo. Já o terceiro problema, apresentado por essa autora, refere-se à dependência do federalismo de outras construções teóricas para sua materialização, o que suscita tanto facilidades como imprecisões no seu funcionamento. O quarto problema, por sua vez, corresponde ao caráter de mutabilidade dos arranjos federativos, o que, em princípio, contradiz a lógica da estabilidade das instituições, principalmente as regras constitucionais. E, por fim, o quinto problema apresentado neste campo teórico é que cada trabalho apresentado sobre o tema representa uma escola de pensamento diferente e que os autores pouco dialogam com outros achados teóricos anteriormente formulados.

Dessa forma, os problemas elencados por Souza (2008) induzem ao entendimento de que se pode encontrar na literatura sobre o Federalismo, por exemplo, diversas definições, características e conceitos associados ao tema, indicando haver, possivelmente, outros aspectos significativos a serem tratados neste campo teórico. Quando se refere a esse aspecto, Burgess (2006) reforça a ideia de que compreender plenamente o federalismo e a federação, e compreender suas muitas facetas, seria inexequível.

2.2 Federalismo cooperativo brasileiro e sua história

Uma particularidade a ser observada no federalismo brasileiro é a necessidade de manter a união que resultou de um processo de descentralização do poder direcionado para os governos subnacionais, diferentemente do federalismo originado nos Estados Unidos que tinha como intenção unir as esferas subnacionais com a centralização do poder. Essa é uma diferença importante para o entendimento sobre a configuração do federalismo atual.

No Brasil, a particularidade pertinente à federação localiza-se na presença de direitos originários concernentes aos entes federados subnacionais, com seus estados e municípios, ou seja, são direitos garantidos por meio da Constituição federal, que não podem ser autoritariamente auferidos pelo governo central. No entanto, Cavalcanti (2016) ressalta que deve existir clareza no compartilhamento do poder sem infringir a autonomia e, de forma paralela, continuar mantendo a interdependência entre os entes, tornando-se inevitável estabelecer normas precisas de atuação em cada nível de governo.

Ainda na perspectiva de garantir o maior grau de clareza sobre normas de atuação do federalismo em cada nível de governo, Abrucio e Sano (2013) apresentam algumas estruturas institucionais capazes de assegurar a funcionalidade do pacto federativo entre o governo central e os governos subnacionais. A primeira delas trata-se da Constituição escrita, conceituada como definidora das regras principais com relação a competências, poderes e vínculos entre os entes federativos. A segunda instituição refere-se à Corte Constitucional, responsável por sentenciar e deliberar sobre demandas, contestações e os litígios existentes entre as esferas de governo, designando a legislação dos direitos federativos. Como terceira, os autores destacam a representação política dos governos subnacionais no centro através do bicameralismo, isto é, o regime em que o Poder Legislativo é exercido por duas Câmaras, a Câmara baixa e a Câmara alta. Já a quarta, é caracterizada pela presença de entes federativos descentralizados, com um certo nível de autonomia e significativa atuação na construção de políticas públicas governamentais, a fim de atender às demandas sociais.

Enfim, os estudos apontam que não existe uma única regra para definir e organizar os sistemas federativos. Por isso, Abrucio (2010) chama atenção para quatro componentes que são bastante significativos para o êxito desta forma de Estado. Em primeiro lugar, o autor apresenta a necessidade de conformidade entre autonomia e interdependência dos entes federados, o que presume a indispensabilidade de cooperação intergovernamental. O segundo componente consiste na garantia dos direitos federativos por meio da Constituição Federal. Outro componente importante diz respeito à criação de arenas institucionais que assegurem aos entes federativos “[...] sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental.” Como quarto componente, o autor destaca que “[...] as políticas públicas têm de ser montadas com vistas a garantir a coordenação entre todos os atores territoriais” (Abrucio, 2010, p.42).

A partir dessas considerações, Abrucio (2010) ainda destaca que no sistema federalista existe a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações coletivas para resolução de problemas gerais da sociedade, portanto, ao adotar o federalismo, as nações enfrentam um certo nível de complexidade tanto do processo decisório como de sua legitimação, visto que aumenta o número de atores e de arenas aptos para decidir os caminhos da ação coletiva.

No entanto, essa configuração organizacional compreende potencialidades no campo democrático, como, por exemplo, “[...] a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político [...]” (Abrucio, 2010, p. 42)

Contudo, da mesma maneira, é possível despontar problemas decorrentes dessa forma de Estado, como o impasse em adequar os “interesses locais com os gerais” e a premência de “[...] coordenar inúmeros esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política” (Abrucio, 2010, p.42).

O sistema federativo e seu funcionamento, segundo os autores, inúmeras vezes é capaz de ser demarcado pela falta de objetividade e nitidez sobre a incumbência dos entes federativos; outras vezes, pela disputa e concorrência entre os entes federados (Abrucio, 2010). Assim, para apreender de forma mais acertada as vinculações que se instituem na esfera do federalismo, torna-se necessário visualizar as principais linhas teóricas sobre o tema, suas combinações e influências, pois cada abordagem teórica contempla diferentes ênfases, características e variáveis explicativas sobre a forma de governo federalista.

Desta maneira, como não é praticável explorar todas as teorias desenvolvidas à volta do tema Federalismo, tendo em vista a existência de um vasto campo de estudo sobre o tema, a opção aqui definida é de apresentar um resumo das principais concepções que permeiam o tema Federalismo. Nesse sentido, o resumo demonstrado no Quadro 4 a seguir utilizou-se do trabalho de Souza (2008), em que a autora se refere a quatro importantes abordagens ou melhor, mais suscetíveis de utilização ao caso do sistema federativo brasileiro. São elas:) 1) Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas; 2) Federalismo e democracia; 3) Federações e federalismos; 4) Federalismo como pacto.

Quadro 4 - Resumo das principais abordagens do Federalismo

Abordagens /Autores	Aspectos relevantes
Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas (William Riker)	O federalismo é um fenômeno político; Sistema em que as atividades políticas e econômicas são regionalmente descentralizadas no interior de um território nacional; A barganha política na origem e a descentralização partidária são as duas condições essenciais do federalismo; O processo de criação das federações é baseado na negociação entre entes autônomos, que decidem unir-se para formar uma Nação; O federalismo não exerce impacto sobre o resultado das políticas públicas; Permite a competição entre mercados políticos, a fim de promover a eficiência política e econômica; Serve de base para estudos sobre federalismo fiscal.
Federalismo e democracia (Vincent Ostrom e Alfred Stepan)	O federalismo está relacionado à democracia constitucional; As instituições federativas constituem mecanismos para dar espaço à diversidade dentro de uma unidade, com o objetivo de evitar rompimento e a separação por parte de alguma unidade subnacional; As instituições federativas exercem um alto impacto sobre a representação política; Somente por meio do sistema federativo é possível assegurar que as regras formais não serão arbitrariamente violadas, inclusive as do federalismo; Base dos estudos sobre federalismo constitucional.
Federações e federalismos (Michael Burgess)	Federação refere-se à estrutura institucional que acomoda a existência de um governo central e governos subnacionais dentro de um mesmo Estado; A federação é um tipo particular de Estado, uma forma singular de organização que integra estruturas, instituições e técnicas; Uma federação é um arranjo institucional que se distingue dos demais porque o governo nacional incorpora unidades regionais; Não existe federações sem a pré-configuração de uma variedade de federalismo; A ideia de respeito e preservação da diversidade constitui um valor essencial do federalismo nacional; A existência de heterogeneidades; Base para literatura sobre federalismo como valor (ideologia-política).

Federalismo como Pacto (Daniel Elazar)	Uma espécie de acordo de confiança estabelecido entre os entes federativos, baseado no mútuo reconhecimento, tolerância e respeito entre as partes; A coexistência de diferentes centros de poder, sem relação hierárquica entre eles; O foco está na interação entre os entes federativos, ou seja, nas relações intergovernamentais; Quando a federação se origina de um pacto entre os agentes implicados, o principal resultado é a produção de arranjos institucionais que não são baseados em um único centro, mas sim em diferentes centros de poder; Baseia-se em regras partilhadas entre os governos constitutivos que se envolvem com regras próprias de cada nível de governo, focalizando mais os interesses das populações locais, suas condições sociais, étnicas e econômicas; Apresenta o federalismo como situação de equilíbrio entre forças opostas: união versus autonomia, centralização versus descentralização, etc.; A teoria do federalismo como pacto serve de base para estudos cujo foco esteja na interação entre os entes federativos, ou seja, nas relações intergovernamentais.
--	---

Fonte: elaborado a partir de Abrucio (2010), Elazar (1994), Souza, C. (2008), Franzese (2010),

No Quadro 4, o federalismo pode ser definido pela via econômica, pela via da teoria administrativa, do direito constitucional e pela via da política institucional. A primeira abordagem, denominada o federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas, segundo os estudos de Souza (2008), com base em Riker, enfatiza a relevância da descentralização dos partidos políticos e a competição entre eles, a fim de que, um único partido não controle o governo central e subnacionais. Nesta abordagem, as federações não são consideradas produto de um desenho coerente, mas de barganha e manipulação política, desacreditando instituições e impondo limites governamentais.

Por sua vez, a segunda abordagem, associa o federalismo à democracia, visto que, segundo alguns argumentos, apenas sistemas democráticos podem ser verdadeiras federações, por preservar a liberdade, direitos dos indivíduos e a diversidade na unidade na regulação por meio da Constituição federativa, favorecendo o funcionamento do sistema político.

Na abordagem que define Federações e Federalismos, a base da configuração de organização do Estado consiste no entendimento de que valores refletem interesses, por isso é fundamental discutir as motivações da existência do Estado Federal. Para a maioria dos teóricos, uma federação é um arranjo institucional em que o governo nacional incorpora unidades regionais, isto é, considera a diversidade nos procedimentos decisórios, por força do ordenamento constitucional. Assim, o federalismo é a concepção, a ideologia política na percepção de ser um meio, através do qual propensões são conscientemente definidos e longamente almejado (Souza, 2008).

A abordagem do federalismo como aliança ou pacto tem o cientista político Elazar (1984; 1987; 1991; 1994) como um de seus principais autores. Conforme estudos de Sousa (2008) e Franzese (2010), nesta abordagem, o federalismo está centrado na cooperação entre as unidades constituintes de governo, um tipo de contrato de confiança acordado entre o governo

central e os governos subnacionais. Importante destacar que, para os autores, esse modelo de pacto federativo está fundado no mútuo conhecimento, tolerância e respeito entre os entes federativos para fazer valer a gênese da unidade mediante a autonomia das partes, com a presença de regras compartilhadas que convivem com regras próprias de cada unidade federativa.

Assim, cabe esclarecer que, para este estudo, optou-se pela abordagem do federalismo como pacto. Esta opção, centra-se na forma como se estabelece a relação entre federalismo e políticas públicas. Nessa perspectiva, enquanto pacto, o federalismo é a abordagem que melhor define a interação entre os diferentes centros de poder, e dialoga com a teoria das relações intergovernamentais, que será de grande importância para a análise da política pública apontada na pesquisa.

Outro aspecto que ampara a preferência por esta teoria é que, segundo Franzese (2010), a teoria do federalismo como pacto, além de dialogar diretamente com a teoria das relações intergovernamentais, ainda apresenta a possibilidade de aplicar em conjunto a teoria do federalismo cooperativo. Nessa perspectiva, é importante destacar que a ideia de federalismo como pacto instaurou o modelo do federalismo cooperativo, produzido como alternativa à abordagem norte-americana do federalismo dual (Franzese, 2010).

Assim, a implementação do sistema federativo, enquanto pacto, contempla a interdependência dos entes federados mediante relações de cooperação. As políticas públicas, nesse caso, devem ser organizadas com o intuito de garantir a coordenação entre os atores territoriais, considerando que políticas básicas são elaboradas e implementadas por meio de negociação, de modo que todos possam participar da tomada de decisão e dos processos de execução (Elazar, 1994).

Em síntese, a opção pela teoria do federalismo como pacto aproxima-se das ideias do federalismo cooperativo, pois se ocupa da interação entre as esferas de governo na produção de políticas públicas com base na relação intergovernamental de parceria e negociação. Sem a pretensão de esgotar o tema, cabe aqui, neste estudo, destacar a trajetória do federalismo brasileiro, pois os fatos históricos demonstram o caminho percorrido pelo país até consolidar o modelo de Federalismo Cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988.

Diversos estudos apontam que a adoção do federalismo brasileiro é resultado de um percurso histórico de conflito entre interesses centrípetos e centrífugos. Na análise de Cury (2010), o federalismo centrípeto se estabelece a partir do fortalecimento do poder da União sobre os Estados-membros, em que na relação centralização – disseminação do poder, preponderam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Já o federalismo centrífugo,

refere-se ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União em que, na relação centralização–disseminação do poder prevalecem as relações de autonomia dos Estados-membros.

Ademais, registra-se que o período inicial do federalismo brasileiro, como preceito legal, foi preconizado pelo Decreto nº 1, de 5 de novembro em 1889, que proclamou a República Federativa e logo em seguida foi assegurada pela Constituição de 1891, representando, assim, o fim da monarquia no Brasil. Assim, foi adotado um sistema federativo cujas províncias foram transformadas em estados, todos dotados de poder executivo, legislativo e judiciário, materializando, dessa forma, a descentralização política no país, comandada por elites oligárquicas. Ressalte-se que a Constituição de 1891, no seu artigo 68, ainda que de forma geral, fez referência à autonomia dos entes municipais, o que, porém, não passou de simbolismo, dado que o federalismo institucionalizado por esta Carta Magna concedeu grande autonomia política para as elites estaduais. Isso significa que os municípios ficaram subordinados aos interesses das elites estaduais.

Em síntese, os estudos demonstram que a primeira tentativa federalista brasileira não correspondeu às mudanças protagonizadas pelas aspirações republicanas na política brasileira apontadas pela Constituição de 1891, à medida que a grande maioria da população não participava do movimento político do país. Por um lado, porque as elites oligárquicas controlavam o processo eleitoral por meio do coronelismo e, por outro lado, a elite agrária que estava concentrada em poucas unidades federativas (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) conduzia o governo central em função de seus interesses.

Para alguns estudiosos (Bonavides-2004, Silva -2025), a República brasileira adotou uma configuração federativa de dualidade, isto é, os governos centrais e territoriais, com atuações distintas e independentes um do outro, similar ao modelo norte-americano, pois o sistema parlamentar foi substituído por um sistema presidencialista, sendo instituído um Congresso bicameral e um Supremo Tribunal independente, dentre outras mudanças significativas.

Na análise de Abrucio e Sano (2011), a Primeira República foi marcada, na maior parte do tempo, por um federalismo centrífugo, pois os governos estaduais gozavam de grande poder e autonomia política, deixando a União um tanto enfraquecida. Além deste aspecto, outra característica marcante é que, nesse período, as relações de integração e cooperação entre as unidades federadas eram incipientes.

O modelo de federalismo estadualista, centrífugo e assimétrico, predominante na Primeira República, acabou por aumentar as desigualdades regionais e desvitalizou o sentido

de nação. No âmbito da educação, durante a Primeira República, as responsabilidades governamentais com a política educacional ficaram concentradas nos governos estaduais, visto que o Governo Central, conforme a Constituição de 1891, responsabilizou-se apenas com a política educacional no Distrito Federal¹¹.

Segundo Oliveira e Sousa (2010), ao deslocar tamanha responsabilidade unicamente para os estados, desencadeou-se um processo de atendimento diversificado em cada um dos entes federados e conseqüentemente agravando o quadro de desigualdades educacionais da população, a exemplo dos estados do Sul que constituíram, ao longo século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios e, dos estados do Norte e Nordeste que não chegaram a construir um sistema de ensino amplo capaz de atender a população e, desta forma, os municípios terminaram, mesmo de forma insuficiente, assumindo as responsabilidades pela política educacional ofertada à população.

Por sua vez, os períodos de governos de Vargas, que na literatura são caracterizados como governo provisório (1930 -1934), governo constitucional (1934 -1937) e estado novo (1937 – 1945), são definidos como antifederativo e centralizador. Dentre as intervenções realizadas neste período, destacam-se: a diminuição do poder e da autonomia dos estados por meio da imposição de interventores; a concentração do poder na União; o fortalecimento da Presidência da República; a dissolução das assembleias estaduais; a instalação do regime autoritário unitário, em detrimento da democracia federal; e a ampla centralização político-territorial.

Desta forma, à medida que o Governo Federal ampliava sua capacidade de produzir políticas públicas, contrariamente os governos estaduais se desvitalizavam, perdendo, dentre outras questões, a autonomia federativa. Nesse novo contexto, o grande problema que desafiava o Governo Central era conduzir e organizar politicamente as várias propensões territoriais, bem como os novos atores de uma sociedade capitalista, urbana e de massas que se instaurava.

Segundo Cury (2010), esse crescente percurso de um federalismo centrípeto e interventor, desde 1930, significava uma mudança na natureza do federalismo brasileiro que deixou de ser mais dualista e descentralizado, como proposto na Constituição de 1891, para se tornar mais centralizado e controlado pela União, especialmente a partir da Revolução de 1930 e, com mais intensidade, após o golpe de 1937.

Na Era Vargas (1930 a 1945), poucos estados edificaram uma estrutura administrativa focalizada na expansão de suas funções. Pode-se considerar um feito importante, na medida em

¹¹ Artigo 35 da Constituição Federal de 1 (Brasil, 1891)

que a ocupação desses espaços com produção de políticas é determinante tanto para sua autonomia como para influenciar o conjunto do jogo federativo, quer no plano vertical quer no plano horizontal. (Abrucio-1998, Rodrigues, Nascimento – 2018)

Em suma, o federalismo, no período que vai de 1937 a 1945, evidencia um formato excessivamente do tipo centrípeto, apesar de que o marco normativo do país tenha conservado o federalismo como forma de organização do Estado (Cury. 2010). Porém, o contexto apresenta uma forte centralização como contradição, levando em consideração que a conjuntura vivenciada vai além de um federalismo centrípeto, avançando para o ato de cercear a autonomia dos entes federativos (Cavalcanti, 2016)

No campo da educação, segundo Cury (2010, p.157), a Constituição proclamada em 1934 traz avanços “[...] como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, o Plano Nacional de Educação e a institucionalização dos conselhos de educação”. E assim:

Essas realidades de um maior ou menor federalismo educacional vai criando uma cultura na qual as diretrizes e bases da educação nacional são da alçada da União, competindo aos estados e, subsidiariamente aos municípios, a efetivação do direito à educação no âmbito primário. Concorrentemente, os estados poderiam investir no ensino secundário e superior ao lado da União (Cury, 2010, pag. 157).

A partir da destituição de Vargas, a convocação de eleições diretas para a Presidência da República e para a formação de uma nova assembleia constituinte, o Brasil deu os primeiros passos rumo à democratização do país que se estabeleceu durante o período de 1945 a 1964.

A Constituição promulgada em 1946 incluiu, ampliou e fortaleceu o processo eleitoral, garantindo a realização das eleições de forma regular e competitiva. Esta Constituição resgatou as eleições diretas para governadores e deputados estaduais. Neste mesmo contexto, foram retomadas as eleições municipais, por voto popular, para prefeitos e vereadores.

O federalismo foi alcançado por este movimento democrático com maior autonomia dos estados e o surgimento do municipalismo como um fenômeno político, respaldado na Constituição de 1946 e na organização de grupos municipalistas. Desta forma, os autores sugerem que as relações intergovernamentais se tornaram mais dinâmicas e equilibradas em termos de convivência entre autonomia e interdependência (Abrucio, 2010).

Contudo, o baixo grau de democratização e republicanização no plano local permaneceu como um problema importante (Abrucio, 2010). Além deste aspecto, as relações clientelísticas entre os governos estaduais e a União, em razão da fragilidade dos partidos políticos em representar as demandas sociais, também aparece como um problema neste período.

Com o impulsionamento das reivindicações sociais da população em defesa de transformações no cenário político partidário, mudanças no campo da política agrária, entre outras, e o plebiscito ocorrido em 6 de janeiro de 1963, que interrompeu o parlamentarismo e carregou o Brasil à uma das piores crises institucionais e econômicas, acabou por associar o governo federal a vincular-se às Forças Militares.

Assim, o período democrático brasileiro, consagrado pela Constituição de 1946, foi descontinuado pelo Golpe Militar de 1964. Esse golpe impactou, prontamente, o federalismo brasileiro e suas instituições, na medida em que interrompeu as liberdades democráticas e ratificou o processo de confluência não só política, mas também fiscal.

A Constituição de 1967, por sua vez privilegiou e aumentou os poderes e competências da União e do Presidente da República e suspendeu as atribuições legais, os direitos e as garantias constitucionais por parte dos Estados, no âmbito da Educação, e retomou a obrigatoriedade do Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto, a responsabilidade pela elaboração do Plano deixou de ser do órgão normativo da educação e passou a integrar os Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Com o declínio da ditadura militar em 1985, foi retomada a redemocratização do país, tendo como momento representativo a aprovação da Constituição de 1988. Este período histórico brasileiro materializou-se com a nova Carta Magna, considerada um marco de descentralização federativa, com atribuição aos entes federados em assegurar que os direitos civis, políticos e sociais da sociedade brasileira fossem restaurados.

A questão da descentralização política, fiscal e administrativa é um ponto importante da Constituição de 1988, indicando para uma reconstrução do federalismo brasileiro. Os estudos apontam que a recuperação da autonomia pelos estados e a inclusão dos municípios como entes federativos também é considerado como um avanço histórico que marcou o sistema federativo brasileiro. No entanto, os avanços alcançados a partir do processo de descentralização fiscal, não significaram que a colaboração e o entrelaçamento intergovernamentais tenham ocupado um lugar de importância no sistema federativo brasileiro (Abrucio; Sano, 2011).

Após a Constituição de 1988, Abrucio e Sano (2011) também destacam que a competição entre os estados aumentou concretamente no que se refere à concorrência por investimentos privados por meio da guerra fiscal, e a coordenação e cooperação entre os entes governamentais tornou-se difícil e complexa. Tratou-se, portanto, de um arranjo mais compartimentalizado do federalismo, ou seja, uma forma de relações intergovernamentais na qual os entes se tornam mais autônomos e menos coadunados, tanto vertical quanto horizontalmente.

Não obstante, os ganhos tributários dos entes subnacionais, a crise financeira instaurada a partir da elevação da taxa de juros, a proibição de novas contratações de empréstimos, a recessão no governo Collor, dentre outras, terminaram fragilizando ainda mais estes entes, que, por sua vez, perderam força política e capacidade de pactuação (Lopreato, 2002, 2022).

Segundo Lopreato (2022), a descentralização como sinônimo de repasse de responsabilidade e funções decisivas aos estados e municípios; a distribuição desigual dos recursos aos municípios, associada ao esfacelamento político e à inabilidade de convencionar bases para defender os interesses destes entes, tornaram os governos reféns e dependentes da ajuda federal. Desse modo, o redesenho do arranjo federativo só veio a ganhar traços permanentes em 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso, principalmente, a partir do resultado positivo do Plano Real e a estabilização da moeda. Conforme destaca Lopreato (2022), o novo arranjo federativo que preconiza o distanciamento de elementos integrantes de arranjos anteriores, manteve-se em três bases:

- i) a descentralização das políticas públicas; ii) o aumento da concentração de poder na esfera federal e o controle das estruturas dos programas de gastos e do modelo de execução das políticas públicas pelos entes subnacionais e iii) a perda de relevância do papel dos estados na federação brasileira e o avanço dos municípios (Lopreato, 2022. p. 27).

O cenário político e econômico durante os dois mandatos do Governo FHC deu margem para a inserção de uma série de ações reformistas do Governo, que favoreceram um processo de coordenação federativa em algumas áreas de política pública, a exemplo da educação escolar.

Na análise de Abrucio (2001), torna-se importante transmutar a performance do federalismobrasileiro, em direção a uma soberania que seja passo a passo mais republicana, uma interdependência menos centralizada, além de incentivar a competição como sinônimo de controle mútuo do poder e construir instrumentos efetivos de cooperação vertical e horizontal.

No que se refere ao pacto federativo na educação, é por meio da distribuição de competências apontadas na Constituição Federal de 1988, que se observa o desenho da ação integradora dos entes federativos do Brasil para confirmar o direito à educação sem predomínio de um ente sobre o outro (Cavalcanti, 2016). E no sentido de atender à necessidade de

instituição de parâmetros educacionais adequados à realidade do país, foi estabelecida a LDBEN n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996)¹².

Importante observar que antes da Constituição Federal de 1988, a centralidade administrativa e financeira da política educacional brasileira pertencia à União. Somente após a promulgação da Constituição é que se dá a descentralização da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) às instâncias subnacionais como mecanismo de distribuição de competências¹³.

2.2 Regime de colaboração entre estados e municípios: clientelismo, subordinação ou autonomia?

A Carta Magna do Brasil de 1988 define no Art. 1º que a República Federativa do Brasil é estruturada pela conjunção indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito. E reafirma no Art. 18º que a organização política e administrativa da República Federativa “[...] compreende a União, os Estados e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (Brasil, 1988).

Cury (2010) assevera que, ao desaprovar tanto o federalismo centrífugo quanto o centrípeto, a Constituição Federal de 1988 optou pelo “[...] federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federativos (Cury, 2010, p. 158). Sendo assim, o ponto essencial desse federalismo é o regime de colaboração, que deve se fazer presente nas relações democráticas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A natureza do sistema federativo brasileiro, em vista do princípio da colaboração recíproca e da autonomia entre os entes federativos, não corrobora com a centralidade do poder, o que no campo da educação se compreende pela partição de competências entre União, estados,

¹² As diretrizes e bases da educação nacional foram estabelecidas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996b), que define e regulariza a organização da educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição de 1988 – sendo fundamentada no princípio do direito universal à educação, inseriu diversas mudanças em relação às leis anteriores, como, por exemplo, a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da educação básica. Segundo a LDBEN 9.394/96, a educação escolar é composta de dois níveis (art. 21), a educação básica (obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade) e o ensino superior.

¹³ O artigo 211 definiu que os Estados seriam os responsáveis pelo ensino médio enquanto os Municípios responsabilizar-se-iam pela educação infantil (creches e pré-escolas). O ensino fundamental passou a ser uma competência comum, ou seja, uma responsabilidade compartilhada entre Estados e Municípios. À União, foi atribuída a função redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias, mediante assistência técnica e financeira, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino. Além dessas atribuições, também é competência da União o financiamento das instituições de ensino públicas federais.

Distrito Federal e municípios, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 211 e, mais especificadamente, nos artigos 9º, 10º e 11º da LDBEN n.º 9.394/96.

Da mesma forma, é significativo examinar o conteúdo do artigo 8º da LDB, que prenuncia o mesmo conteúdo do artigo 211 da Constituição Federal, que “[...] a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (Brasil, 1996), o que indica, notadamente, na direção da não centralidade do poder, pois se parte do princípio de que o regime de colaboração só pode ser realizado se uma unidade federativa não estiver subordinada a outra.

Nesta perspectiva, a Constituição Federal estabeleceu um capítulo¹⁴ específico à educação, introduzindo modificações significativas para a atual forma do federalismo no âmbito educacional. Assim, o “Regime de Colaboração” entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios surgem como contributo do federalismo cooperativo que objetiva um melhoramento das diferenças e dos conflitos federativos com a definição das competências e das responsabilidades entre sistemas de ensino no Brasil.

Contudo, alguns entraves se apresentam no sentido de garantir a consolidação deste modelo federado. Segundo Cury (2002), um destes entraves está centrado na enorme desigualdade presente entre os estados brasileiros, tanto em termos de recursos financeiros e presença política, quanto em termos de tamanho da população e recursos naturais.

Um outro impedimento que chama atenção, segundo Cury (2002), é a inexistência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração. Afinal, “O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo conforme estabelece artigo 23 da Constituição Federal de 1988¹⁵. Na visão desse autor, “[...] trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino” (Cury, 2002, p. 173)

Os estudos apontam que a falta da necessária regulamentação do regime de colaboração por leis complementares, que até o momento ainda não foi formalizada, muito possivelmente vem contribuindo para a manutenção das desigualdades financeiras, técnicas e de gestão entre os entes federados, especialmente por parte dos governos subnacionais em prover políticas públicas educacionais de qualidade a todos os cidadãos.

¹⁴ Constituição Federal de 1988 - Capítulo III, Da educação, da cultura e do desporto. Seção I - Da educação (Brasil, 1988).

¹⁵ Artigo 23 da Constituição Federal de 1988: “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.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

De acordo com o Parecer do Conselho Nacional de Educação, n.º 11/2012, que relata sobre “Regime de Colaboração entre Sistemas de Ensino”, muitos dos obstáculos ligados ao frágil processo de efetivação do regime de colaboração estão relacionados a razões de caráter estrutural do regime federativo brasileiro, situados no contorno organizacional que mantém a ligação entre os distintos agentes do sistema federativo na formulação, implementação, controle e avaliação das políticas educacionais (Brasil, 2012).

Nesse curso, alguns estudos sobre o tema apontam as limitações técnico-financeiras que muitos municípios apresentam para assegurar as políticas educacionais de qualidade como aspecto limitante para a promoção da política educacional de forma equilibrada. Isso revela o descompasso entre o funcionamento dos sistemas de ensino, nos quais governos estaduais e municipais administram, num mesmo território, sistemas separados com a mesma finalidade, o que confirma a necessária normatização do Regime de Colaboração.

Na análise de Rezende (2010), a estabilidade entre a obrigatoriedade e recursos em uma federação exige dos governos respostas tão mais complexas quanto maiores forem as discrepâncias regionais e sociais. Criar, portanto, situações favoráveis para a implementação do Regime de colaboração entre os entes federados no campo da educação se torna um dos imensos desafios para a consolidação efetiva de um federalismo cooperativo.

Além disso, a LDBEN n.º 9.394/1996 em seu Art. 8, estabelece a organização da educação nacional em Regime de Colaboração entre os entes federados, e no § 1º responsabiliza a União pela coordenação nacional da política educacional, pela articulação dos diferentes níveis e sistemas de ensino, bem como pela competência da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (Brasil, 1996).

Assim, é pertinente realçar que no campo da educação tanto a CF/1988 como a LDBEN/1996 definem papéis e funções para a gestão da educação brasileira, em seus vários níveis e modalidades de ensino, mas não estabelecem a necessária regulação da cooperação federativa e da colaboração entre os sistemas de ensino que garanta de forma prática a regulamentação do Regime de Colaboração e, dessa forma, termina produzindo uma acentuada discrepância entre a aspiração das leis e a realidade.

Outro dispositivo legal que ordena sobre o Regime de Colaboração é o PNE aprovado pela Lei n.º 13.005/2014 (Brasil, 2014). O artigo 7º do PNE trata especialmente do Regime de Colaboração e da Cooperação, trazendo para o campo da educação a concepção das esferas contínuas de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o argumento de consolidação do Regime de Colaboração.

O texto do Art. 11º do PNE/2014 reforça a colaboração e a cooperação nos processos de avaliação da educação nacional, por meio do “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica”. Entretanto, estabelece que esse sistema fica sob o controle da União e se consolida em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dessa forma, a União concentra todas as informações que, segundo a legislação, subsidiará o processo de avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas da educação básica. (Brasil, 2014).

No entanto, no mesmo Art. 11º, §5º, a lei do PNE indica a função coordenadora da União, apontando “acordo de cooperação” no caso dos estados e do Distrito Federal e retira do município a competência legal para a avaliação. Esta afirmação pode ser confirmada na estratégia 7.32 do PNE (Brasil, 2014).¹⁶ Mas, destaque-se que muitas metas e estratégias do PNE, apesar de não esclarecerem a forma, enfatizam a cooperação ou a colaboração entre a União e os entes subnacionais.

Para efeito de entendimento, faz-se necessário ressaltar, também, que, no Art. 211, a CF prevê que a educação será ofertada em regime de colaboração e que de acordo com o estabelecido no PNE, a construção se daria a partir do estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

Compreende-se, portanto, que, a partir CF/1988, da LDBEN nº 9.394/96 e do PNE aprovado pela Lei nº 13.005/2014, as demandas por educação, apontadas por diversos segmentos da sociedade, ganharam ainda mais relevância e potencialidade política de enfrentamento em busca de garantia de direitos (Maia, 2017). Segundo o autor, de certa forma, o acolhimento e implementação das demandas apresentadas pelos segmentos da educação e da sociedade em geral, originou novas formas de colaboração entre os entes subnacionais.

No entendimento de Maia (2017), a colaboração se apresenta de diversas formas. Quando se trata da União, ela se expressa na forma da criação de normas redistributivas e de cooperação técnica. Já na esfera subnacional, além dos diversos modelos de colaboração empregados pelos estados e municípios (convênios, consórcios) no sentido de resolver as demandas no campo da educação, desponta neste cenário o chamado Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

¹⁶ Plano Nacional de Educação/2014, Meta 7. Estratégia 7.32 “fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com fornecimento das informações às escolas e à sociedade”. (BRASIL, 2014. Meta 7. Estratégia 7.32).

As ações colaborativas, especialmente nos ADEs começaram a ser modeladas e estruturadas no ano de 2008 pelo Movimento Todos pela Educação (TPE)¹⁷, representando os setores ligados aos “reformadores empresariais da educação” (Freitas, 2012) exatamente no contexto da elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR) instituídos pelo Ministério da Educação (MEC) onde o Movimento Todos pela Educação teve forte influência política nas tomadas de decisões.

Tais fatos levam a refletir sobre as influências do setor privado no campo das políticas educacionais pós-constituição de 1988 quando foram “[...] redimensionadas as fronteiras entre o público e o privado-mercantil” (Carvalho, 2019, p. 58), o que implica atentar para as formas de relações intergovernamentais que vêm sendo desenvolvidas entre os setores público e privado, isso porque

No Brasil, essa tendência se manifesta na atuação de empresas privadas em fundações, institutos e ONGs, cujo papel abrange a coordenação (monitoramento/controle de metas e de resultados) e a execução de ações. O movimento empresarial Todos Pela Educação, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e o Movimento Colabora Educação inserem-se nessa política que estimula a iniciativa privada e as organizações sociais do chamado ‘terceiro setor’ a se tornar parceiras do Estado no provimento de políticas públicas (Carvalho, 2019, p.62).

A Resolução nº 1/2012, do CNE/CEB, que legitima este modelo de colaboração entre governos subnacionais, considera os ADEs como uma forma de colaboração territorial, basicamente horizontal, estabelecida entre entes federados, intencionando garantir o direito à educação de qualidade (Brasil, 2012). A colaboração aqui proposta, em princípio, está pautada na ideia do regime de colaboração definido no Art. 211 da CF/1988, que dá aos municípios maiores responsabilidades e autonomia no âmbito da educação.

Contudo, diversos estudos bibliográficos, destacando-se o trabalho realizado por Araujo (2012), permitem compreender que, mediante o cenário de indefinição do regime de colaboração, assim como a ascensão das instituições do setor privado a espaços estratégicos na esfera governamental (a exemplo do Conselho Nacional de Educação), a institucionalização dos ADE’s, aperfeiçoou, em vez de elucidar, as enormes disparidades regionais e locais, ao

¹⁷ O Todos Pela Educação, conforme informado em seu *website*, foi fundado em 2006. Trata-se de um movimento da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade. Apartidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais de imprensa, empresários e as pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade. O objetivo do movimento é ajudar a propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhoria da gestão desses recursos.

incorporarem empresas nos ADEs, dado que o país apresenta desenvolvimento regional desequilibrado.

Assim, pode-se inferir, de um modo geral, que existe uma diferenciação entre Regime de Colaboração e formas de colaboração. Para Araújo (2013), o regime de colaboração é uma unidade jurídica e administrativa que engloba os aspectos gerais de uma política pública, conforme preconiza o art. 23 da CF/88. Já a forma de colaboração pode ser entendida como os aspectos mais específicos da política educacional, como determina o art. 211, § 4 da CF/1988.

De acordo com Araujo (2013), por conta da indefinição quanto à regulamentação do Regime de Colaboração e do SNE, é que diversas proposições e ações colaborativas vêm se concretizando no âmbito dos governos subnacionais, muitas vezes de forma sobreposta e desarticulada. E para Segatto (2015), em certos estados brasileiros, como Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina, a relação cooperativa seria praticamente inexistente.

As abordagens apresentadas pelos autores quanto à fragilidade do regime de colaboração, bem como essa diversidade de modelos e formas de relações cooperativas entre estados e municípios, levam a refletir, ainda, se estas relações podem vir a ser exercidas de forma clientelistas ou exercidas com base em mecanismos de subordinação. Além dessas duas formas, importa se saber se são exercidas com base nos princípios da autonomia como estabelece o Federalismo brasileiro por meio da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o artigo 18 da Constituição da República diz que a estruturação “[...] político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nesta Constituição” (Brasil, 1988). Portanto, entende-se que a autonomia política, legislativa, administrativa, financeira, dentre outros fatores, constituem-se uma qualidade comum a todos os entes federados e o seu exercício é uma obrigação constitucional e não uma concessão.

Assim sendo, os municípios, não estão subordinados ao Estado, assim como os municípios e o estado não estão subordinados à União. Em vista disso, a relação que se estabelece entre os entes federados, portanto, é de plena autonomia e que, por sua natureza, precisam relacionar-se entre si como semelhantes (Hentez, 2014)

No entanto, Werle (2006) revela não ser possível afirmar que o regime de colaboração vem sendo composto historicamente como cooperação e exercício autônomo e articulado entre os entes federados responsáveis pela educação, uma vez que muitos dados indicam um movimento inverso, que lhes recusa a autonomia e a participação.

Assim, torna-se importante destacar que o fato de a CF/1988 e a LDBEN/1996 sinalizarem diretamente para o entendimento que os sistemas de ensino têm como princípio Constitucional o exercício da autonomia, não significa que os sistemas atuam isoladamente e desprovidos de diretrizes e normas constitucionais que regulamentam educação nacional.

Em face desse panorama, os entes subnacionais têm a responsabilidade de cumprir as normas constitucionais e, segundo Hentz (2014, p. 139) deverá ainda “[...] estabelecer relações horizontais de colaboração com os sistemas de sua esfera de poder político, bem como com as outras, sem transigir com a perda de sua autonomia[...].

No entanto, segundo Sari (2009), a pouca experiência democrática e o fortalecimento da cultura política hierárquica e vertical da sociedade brasileira, explorada no Brasil ao longo dos anos, acarreta dificuldades à colaboração entre os entes federados, a partir do predomínio de definições tomadas pelo poder federal ou estadual e colocadas como obrigatoriedade aos municípios. Para a autora, constantemente a correlação, que deve existir “[...] entre os sistemas, é entendida como subordinação, somando-se, ainda, a presença do clientelismo e da partidarização, nas relações entre os governos” (Sari, 2009, p. 40). Segundo a autora, no momento que a Constituição Federal determinou o regime de colaboração a fim de assegurar a relação compartilhada entre os entes federados pela melhoria da educação, imperavam no plano educacional as convenções relacionadas à competição, ao clientelismo e à hierarquização (Sari, 2009). Portanto, o regime de colaboração aparece como [...] a possibilidade de se construir uma competente ação federativa coordenada entre iguais, promotora da unidade na diversidade e do compartilhamento das responsabilidades. (Sari, 2009, p. 17).

Sobre a prática Clientelista no Brasil, Matheus Müller (2018) enfatiza que o clientelismo despontou no Brasil colonial e se estabeleceu no período Imperial. Um período onde o clientelismo era empregado para assegurar a aprovação dos cidadãos ao governo imposto e também à simbólica presença do governante. Assim, para o autor, o clientelismo a todo o momento foi um “[...] mecanismo de controle político exercido por setores de classes dominantes sobre as classes populares e, dessa maneira, ajudou a compor as várias formas de domínio que a vida política brasileira conheceu” (Müller, 2018, p. 38).

É apropriado rememorar que o transcurso histórico construído pelo Brasil na década de 80, com o declínio do último regime militar e a abertura da redemocratização, um dos compromissos políticos foi a descentralização de programas instituídos pela União, assim como a atenuação de procedimentos clientelistas.

Contudo, mesmo as iniciativas de descentralização política, administrativa e financeira delineadas pela CF/1988, com o intuito de aperfeiçoar a gestão das políticas públicas, no âmbito

dos municípios, bem como os dispositivos de controle público para reduzir apadrinhamentos que ocorriam no governo federal, não foram capazes de extinguir esta prática clientelista (Arnaud e Marques, 2021). Nesse sentido, Arnaud e Marques (2021) e Arretche (1996) analisam que a descentralização não interrompeu as práticas clientelísticas, mas, contrariamente, facilitou o seu desenvolvimento e modernização na esfera local, tendo como personagens centrais os líderes locais e a sociedade. Exatamente neste aspecto, é que o clientelismo precisa deixar de ser caracterizado como fenômeno de subdesenvolvimento.

Na visão de D'ávila Filho (2002)¹⁸, existem duas características que explicam o processo de transmutação do clientelismo dos regimes não-democráticos para os democráticos. A primeira é dada pela sua capacidade de se emaranhar com o meio democrático, denominada pelo autor como capacidade mimética. A segunda, denominada de metamórficas, isto é, a capacidade de, repetidamente, alterar sua forma de acordo com a conjuntura política e social.

Portanto, as práticas clientelísticas não se coadunam com os princípios de igualdade, liberdade e soberania popular que são próprios das sociedades democráticas, isso porque

[...] o clientelismo é uma relação que *a priori* funda-se em trocas de ‘favores’ entre desiguais, estabelecendo uma corrente de **poder vertical altamente hierarquizada** e organizada por uma elite que não se intimida frente às instituições políticas livres para fazer valer seus próprios interesses. Nessa relação, os seus participantes são desiguais porque a hierarquia de poder e a manutenção desta é fundamental para sua sobrevivência. No clientelismo, aquele que detém o acesso os recursos públicos é a pessoa que decide a quem lhe é interessante destinar estes recursos (Veloso, 2006, p.26, grifo nosso).

Conforme preceitua Francisco Pereira Farias (2020), o Clientelismo Político encontra-se vigente nas relações horizontais¹⁹ entre os poderes executivo e legislativo, e

¹⁸ Na Tese de Doutorado de Matheus Müller (2018), páginas 19, 20 e 21, é possível identificar alguns estudos mais recentes sobre a dinâmica do clientelismo. Estudos que exemplificam como este fenômeno em nenhum momento deixou de existir e que subsiste na vida política até os dias atuais.

¹⁹ No plano horizontal, podem-se apontar as relações entre, de um lado, os Ministérios e o líder do Executivo e, de outro lado, o Parlamento. O padrão clientelístico torna-se plausível na relação do líder do Executivo com a área periférica de Ministérios, porque nesta se encontram, no caso de regimes democráticos e multipartidários, os partidos secundários da coalizão dirigente. Um ministro desse círculo busca influenciar as decisões do Governo favoráveis à sua pasta, sob a forma de uma barganha dos votos de seu partido para aprovação das matérias do Executivo no Parlamento. O lado menos visível dessa relação intergovernamental são as concessões feitas pelo núcleo da fração hegemônica aos interesses dos seus segmentos periféricos (Farias, 2020, p.31)

nas relações verticais²⁰ entre o Governo nacional e Governo regional, como também por meio de barganhas políticas em período eleitoral e no gerenciamento das políticas públicas.

As relações de poder no Brasil operam em uma complexa dualidade que combina práticas políticas tradicionais com estruturas institucionais inflexíveis. Nesse sentido, segundo Veloso (2006), o fenômeno do clientelismo encaminha-se produzindo e organizando espaços de poder vertical, nos quais a gênese capital é a configuração desigual de acesso e distribuição de recursos entre a população. Um fenômeno que termina estabelecendo esferas verticais de poder nas quais as concepções subjacentes são formas distintas e únicas de acesso e alocação de recursos entre os cidadãos.

Isso causa não só instabilidade na forma com que os recursos são alocados, podendo gerar má distribuição deste e atendimento desigual aos cidadãos nos órgãos burocráticos, como também desvirtua o que seria um direito em favores e privilégios (Veloso, 2006). Essa dinâmica não apenas contribui para a instabilidade na distribuição de recursos e para a ineficiência administrativa, como também desfigura a cidadania ao transformar direitos em concessões personalistas.

A estrutura do Estado brasileiro não só abriga como também amplifica, em grande medida, o modelo clientelista de intermediação política. Na análise de Arretche (2004), as relações verticais e horizontais no federalismo brasileiro são configuradas por um arranjo institucional por um desenho institucional fortemente centralizado das políticas sociais coexistindo com uma autonomia subnacional ssignificativamente limitada.

Dentro dessa configuração, as relações verticais de poder se consolidam por meio do protagonismo da União, que detém as principais atribuições relacionadas ao financiamento, regulamentação e condução das interações intergovernamentais. Esse arranjo exacerba o controle do governo federal sobre estados e municípios, já que o acesso a recursos e adesão a programas estratégicos dependem cumprimento rigoroso das diretrizes nacionais. Como consequência, a autonomia dos entes subnacionais é reduzida, reforçando relações de poder marcadas pela verticalidade e assimetria.

²⁰ No plano das relações verticais intergovernamentais, as práticas clientelísticas são análogas. É o caso da questão do emprego público. Os governos e as burguesias das regiões periféricas são, em parte, incorporados ao poder hegemônico nacional via concentração de emprego público. Se nessas regiões há maior pressão dos egressos do sistema educacional pelo acesso ao aparelho do Estado, a contraface disso remete à desorganização das atividades econômicas tradicionais, decorrentes da expansão capitalista. De um lado, o "apadrinhamento" dos cargos públicos pode significar um elemento de "irracionalidade" da organização estatal, pois diminuiria a sua eficiência técnica (relação de custos e benefícios, naqueles setores nos quais os resultados sejam quantificáveis). De outro lado, apesar de parecer paradoxal, há um elemento de "racionalidade" do empreguismo no aparelho de Estado, enquanto política de hegemonia ("integração nacional") (Farias, 2020, p.31).

No plano das interações horizontais, o modelo de coordenação em questão enfrenta substanciais disparidades nas capacidades fiscais e administrativas entre estados e municípios, limitando a efetividade das políticas públicas sob uma perspectiva redistributiva. Arretche (2004), aponta que, embora a centralização da autoridade possa favorecer a coordenação em âmbito nacional, a desigualdade horizontal dos governos subnacionais,

[...] permanece recomendando cautela na definição constitucional de competências exclusivas na gestão das políticas sociais, ainda que a descentralização fiscal e de políticas tenha aumentado as capacidades estatais-administrativas, fiscalizadoras e de produção de serviços dos governos subnacionais. A vinculação de gasto tende ainda a reproduzir no plano da implementação das políticas desigualdades preexistentes de capacidade de gasto (Arretche, 2004, p. 25).

Assim, o federalismo brasileiro encontra-se estruturado em uma tensão dialética: relações verticais marcadas pela assimetria e relações horizontais caracterizadas por desigualdades. Enquanto a coordenação nacional emerge como elemento unificador, ela não é capaz de reduzir de forma eficiente as disparidades regionais. Em síntese, embora a arquitetura institucional nacional ofereça mecanismos para a integração formal das políticas públicas, as desigualdades históricas entre regiões permanecem resilientes às intervenções institucionais. Dessa maneira, a coordenação promovida pelo governo central é condição necessária para a coesão do Estado, mas ainda é insuficiente para alcançar uma plena justiça territorial no país.

Comumente, a literatura indica forte presença do fenômeno do clientelismo nas relações político-administrativas do poder estatal e, no Maranhão, lócus desta pesquisa, não é diferente. Segundo os estudos de Guilhon (2018), o estado sempre apresentou um caráter tradicional na articulação dos processos políticos uma vez que o arranjo de representação e de intercessão de interesses se instituiu nas “[...] diversas expressões históricas do patrimonialismo estatal, sendo o sistema de participação caracterizado, sobretudo, pelo clientelismo político” (Guilhon, 2018, p.1).

Desta forma, segundo essa autora, o estado do Maranhão sempre atuou de forma ativa sobre a sociedade, “[...] tendo a articulação dos grupos sociais se dado sempre de forma subordinada à instância estatal” (Guilhon, 2018, p.2). Compreende-se, portanto, que, a partir do fortalecimento das estruturas governamentais, da centralização de recursos financeiros e

políticos nas mãos de um grupo (oligarquia²¹), assim como a facilidade de aplicação dos recursos do estado de forma clientelista, restringiu a capacidade de movimentação dos grupos sociais e de suas expectativas de influenciar, com autonomia, as deliberações em volta das Políticas Públicas” (Guilhon, 2018).

Especificamente, no Maranhão, os estudos demonstram que a tradição oligárquica dessa unidade federativa advém do Império e reproduziu-se mesmo no surgimento da República, expressando-se em vários governos. Podem-se destacar, pelo menos, dois grupos oligárquicos mais recentes de grande destaque histórico que se mantiveram no poder do estado do Maranhão por vários anos. São eles: Grupo de Vitorino Freire (vitorinismo) e Grupo de Sarney (sarneísmo). Não se intenciona, entretanto, aprofundar o tema sobre estes dois grupos, mas se torna importante destacar alguns elementos históricos da prática oligárquica do clientelismo no Maranhão, principalmente no período de domínio do grupo Sarney.

Na história do Maranhão, o período que ficou conhecido como Vitorinismo, foi uma época na qual o Maranhão foi governado, sob o domínio e liderança de Victorino Freire, por Sebastião Archer da Silva (1947-1951); Eugênio Barros (1951-1956); José De Matos Carvalho (1956-1961); e Newton De Barros Bello (1961-1965). Nesse período em que o Maranhão esteve sob esse domínio, o então senador Victorino Freire atuou como mediador das relações políticas estabelecidas entre o Governo Estadual e Federal.

Este arranjo político garantiu a edificação de uma estrutura oligárquica formada por proprietários de terra e mantida pelos latifundiários e coronéis que realizavam o monitoramento e aperfeiçoamento desse dispositivo com o objetivo fim de responder aos interesses da classe burguesa do Maranhão. Dessa forma, o clientelismo, reconhecido pela troca de favores e barganha política, fazia-se a forma de relação estabelecida por Victorino Freire (Dantas, 2016).

O vitorinismo deu pouca importância para as políticas de cunho econômico que pudesse viabilizar o desenvolvimento da industrialização no estado, diminuir a pobreza da maioria da população e melhorar os indicadores sociais. Já no plano político, a sua atuação convergia para o “[...] controle dos partidos políticos e das sub-lideranças políticas com ele identificadas que,

²¹ Para Reis (1992), as origens das oligarquias maranhenses encontram-se na passagem do Império para a República, quando se formou um grupo especificamente político-administrativo capaz de se apropriar dos recursos estatais e de agir com independência frente aos núcleos de poder econômico.

juntamente com os coronéis²² do estado davam a configuração real do vitorinismo” (Caldeira, 1978, p, 60).

No campo das políticas educacionais, os estudos de Silva (2005) destacam a negligência da educação durante o período dominado pela oligarquia de Victorino Freire. Conforme a autora, a era vitorinista no Maranhão foi caracterizada por um sistema educacional marcado por profundas desigualdades e condições precárias, refletindo o pouco investimento do governo na educação pública. Silva (2005) ressalta que o acesso à educação era restrito e concentrado em poucas áreas urbanas, o que resultava em baixas taxas de matrícula e elevada evasão escolar, principalmente nas séries iniciais do ensino fundamental. Além disso, o ensino médio estava majoritariamente sob controle da iniciativa privada, evidenciando a ausência do Estado na expansão da educação formal. Essas condições contribuíram para a manutenção de altos índices de analfabetismo e exclusão social, limitando a participação da população nos âmbitos político e social da província.

Com relação ao caso do Maranhão, Pinto faz algumas afirmações:

[...] sou levada a afirmar que havia níveis de concessão na política clientelística, própria da estrutura de poder dominante no Estado. Assim, consideraria como primeira instância as reivindicações partidas do poder local mais restrito, para o nível governamental e deste para o federal, intermediado por Victorino, resultando na liberação de recursos que eram anunciados como concessões, favores conseguidos graças a essas intermediações. No entanto essas benesses não partiam de planos traçados a nível local; pelo contrário, creio ser a concessão do auxílio, antecedente a seu plano de aplicação a nível local. Tanto é que estava em jogo o prestígio político dos chefes em vários níveis de hierarquia, conseguir carrear essas "benfeitorias" para sua área de atuação. Comportamento típico de uma política paternalista, repercutida também no setor educacional. Assim, a construção de escolas, a nomeação de pessoas para cargos do magistério, a liberação de verbas para o poder local, dependem da força política dos controladores do poder. (Pinto, 1982, p. 98)

Como se verifica a educação no estado estava subordinada aos interesses dos políticos constituídos que determinavam o alcance do ensino, pois, quanto menos informada fosse a população, mais fácil seria mantê-los sob domínio.

A queda da oligarquia clientelística de Victorino Freire foi determinada com a ascensão de José Sarney ao governo do estado em 1965. Ressalte-se que o grupo Sarney obteve grande

²² Para Victor Nunes Leal (1976) o coronelismo é um “[...] um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rurais, sobretudo cedendo-lhes o controle de cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seus apoios ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca de reconhecimento deste de seu domínio no estado.

apoio popular²³, por expressar uma alternativa política ao vitorinismo. Mas, cabe lembrar que a agenda política eleitoral de Sarney contou com a aprovação da população maranhense que se encontrava desejosa por modernização na forma de fazer a gestão do governo estadual. Entretanto, [...] o sarneísmo se caracterizou por sucessivas dissidências desde o seu surgimento, em razão das contínuas tentativas de seus aliados de subordinarem ao seu próprio poder os processos políticos locais” (Guilhon, 2018, p.3).

Importante salientar que a Oligarquia Sarney por meio de diversos artifícios políticos e sucessórios, até mesmo inserindo sua prole no desempenho do poder, teve potencial de se manter durante muitos anos (1966 a 2014), demonstrando capacidade política para transitar e se adaptar às exigências tanto de governos do período militar quanto do regime democrático sem perder a hegemonia política. Manteve-se extraindo sua força a partir da exploração do estado como propriedade privada com o objetivo de dominar os grupos sociais.

Nesse contexto, segundo Lustosa (2022), a realidade social e econômica do Maranhão segue na contramão de outros estados da Região Sul-Sudeste no que se refere a padrões de qualidade de vida. Os dados que compõem o perfil socioeconômico do estado confluem um cenário social apontado “[...] por desigualdades, expressas em baixos padrões de qualidade de vida da maioria da população, que vive em condições de pobreza, carente de direitos básicos, como o de acesso à educação (Lustosa, 2022, p. 46).

Naquele contexto, o governo José Sarney foi marcado pelo discurso de modernização do Estado, opondo-se às políticas vitorinistas (consideradas como atrasadas), fazendo com que esse Governador recebesse, por isso, o apoio dos militares que, com vistas à expansão das relações de produção próprias da modernização conservadora que acalentavam e almejavam também a extensão da sua influência política por todo o país. Além disso, o Clientelismo empregado pela oligarquia Sarney pode ser caracterizado pela relação mantida entre atores políticos, o que envolve a oferta de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios

²³ Apesar de José Sarney começar a vida pública como apoio de Victorino Freire, foram os movimentos sociais que faziam oposição ao governo que deram forças para sua ascensão ao Governo estadual. “Oposição política é a ação de quem se coloca contrário ao governo, que faz objeção, que combate as medidas do governo. No entanto, não é preciso muito esforço para identificar as similaridades entre Freire e Sarney no modo de governar (Dantas, 2016, p. 45-46)

fiscais, isenções, em troca de apoio político, em especial na forma de voto durante o período eleitoral.

Por sua vez, Oliveira (2017) destaca em sua tese de doutorado que uma das práticas clientelistas preponderantes na região nordeste até os dias atuais são as autorizações para funcionamento de redes televisivas, algo observado também no Maranhão:

A propriedade de meios de comunicação por parte de grupos políticos no Nordeste contribuiu para a propagação das práticas clientelistas à medida que com a redemocratização o modo de fazer campanha política ficou cada vez mais midiático. Assim, tais grupos políticos passaram a promover uma intensa propaganda política em seus veículos de comunicação das realizações de seu governo (Oliveira, 2017, p. 42).

Segundo essa autora, um outro bom exemplo diz respeito à forma de desenvolvimento e modernização da economia, justificada a pretexto da finalidade de trazer grupos empresariais para “[...] seus estados e assim gerar empregos para a população, prefeitos e governadores cedem incentivos fiscais aos grandes empresários para instalarem suas empresas na região, em troca estes acabam financiando campanhas eleitorais, visando à manutenção de seus benefícios. (Oliveira, 2017, p. 42).

E é nesta conjuntura que o Maranhão se destaca como uma das unidades da federação com os piores indicadores sociais. De acordo com o Censo do IBGE (2010) e do PNUD (2013), a renda *per capita* média do Maranhão é a pior do país R\$ 360,43. O percentual de pobres chega a 39,5% no estado, enquanto o índice nacional é de 15,2%. O estado possui o segundo pior IDH do país 0,639 ficando atrás somente de Alagoas.

No campo político, o Maranhão é o exemplo maior de um estado marcado pelo predomínio de oligarquias ou grupos políticos por um longo período. No campo Educacional, segundo Lustosa (2022),

[...] historicamente a oferta da educação pública tem ocorrido de forma desigual, o que repercute no crescimento do analfabetismo e no baixo IDH. Tal direito quando oferecido teve sua concepção enquanto objeto de troca, a fim de fortalecer interesses políticos particulares, reproduzir e tornar consentida a ideologia dominante da formação para o trabalho” (Lustosa, 2022, p. 53).

Sabe-se, portanto, que a educação é um direito fundamental, estabelecido pela Declaração Universal de Direitos Humanos e assegurada pela CF/1988, que define como princípio básico a igualdade de condições para todas as pessoas ao acesso e permanência na escola. Contudo, no Estado do Maranhão, a concretização deste direito ainda é algo bem distante da realidade de uma boa parcela da população mais pobre.

Cumprir destacar que, a partir de dados coletados pela Supervisão de Informação e Estatística da Secretaria de Estado da Educação da SEDUC, com base no Censo Escolar – INEP/MEC, quanto aos indicadores educacionais no ano de 1997, o estado do Maranhão:

[...] apresentava uma taxa de escolarização líquida, no ensino fundamental, da ordem de 78,6% e no ensino médio de apenas 16,6%. Quanto ao desempenho escolar no ensino fundamental, nesse mesmo ano, os dados indicavam uma taxa de 67,9%, 14,2% e 18,0% de aprovação, reprovação e abandono, respectivamente. O ensino médio, por sua vez, apresentava uma taxa de 72,4% de aprovação, 12,9% de reprovação e 14,7% de abandono (Costa, 2013, p. 54).

Cabe complementar destacando-se que, em 1999, a taxa de analfabetismo para estudantes que possuíam 15 anos ou mais era de 33,6% (IBGE, 2003). Em 2001, o tempo médio de estudos das pessoas de mesma faixa etária era de menos de 4 anos e a taxa de analfabetismo de 52,8%, a segunda pior do país. Já os dados de distorção idade/série àquela época configuravam-se como um gravíssimo problema educacional, tendo em vista que, na faixa etária dos 7 anos, conformava-se em torno de 35%. Já na faixa etária dos 14 anos, essa taxa chegava a 87%. Nesse sentido, dentre os diversos programas e projetos, destaca-se a implementação de programas relacionados à aceleração estudos de grande repercussão e críticas como o Programa Aceleração no Ensino Fundamental, especialmente voltado para alunos de 5ª a 8ª série e o Programa Viva Educação (Telensino), promovido, especialmente, para resolver o grave problema de distorção-de-idade série no Ensino Médio.

No que se refere à universalização do Ensino Básico, principalmente no nível do Ensino Fundamental, que, por orientação legal, seria instituído por meio de ações colaborativas entre os governos subnacionais para garantir matricular 100% das crianças de 7 a 14 anos, o estado do Maranhão ampliou a sua taxa de matrícula líquida para 94,6%. Mas, com base nos dados do IBGE em 2009, o atendimento aos estudantes do Ensino Fundamental terminou ficando sob a responsabilidade dos municípios ao responder por 78,53% da matrícula neste nível de ensino.

A Governadora Roseana Sarney manteve-se no poder executivo estadual do Maranhão por um longo período (1995-1998/1999-2001/2009-2010/ 2011-2014) dando sustentação à chamada “oligarquia Sarney” e, segundo as análises de Silva (2001, p.160) sobre o tema, ela “[...] apresentou os seus sucessivos governos como voltados fundamentalmente para a administração, de tal forma que, além de viabilizar as condições de reprodução do capital, ainda mascarou o projeto político de dominação de classe”. Os dois últimos mandatos deste governo foram marcados pelo redimensionamento da prática política oligárquica que caracterizava as práticas do grupo no poder por mais de 40 anos, tendo em vista a necessidade de se adequar às condições da “agenda das reformas neoliberais” em ascensão no País durante a década de 1990.

Este movimento se consolida por meio do emprego de novos dispositivos político-administrativos com o propósito de assegurar a permanência do grupo na esfera de governo local e da renovação do discurso da “modernização”, com o fino objetivo de alinhar a política governamental do estado do Maranhão à reforma do estado brasileiro, especialmente submetida à política dos órgãos multilaterais.

Todavia, os indicadores sociais e econômicos facilmente identificados por meio do IBGE (2003), os indicadores educacionais do Maranhão mostravam a realidade de um estado que expunha nacionalmente as piores posições no que se refere a garantir os direitos sociais como saúde, trabalho, alimentação, segurança e educação, conforme definido pela Carta Magna de 1988 e outros dispositivos legais instituídos pela União. Isso demonstra, pelo menos a princípio, um verdadeiro descaso na adoção de políticas públicas estruturantes, que, efetivamente, enfrentassem os problemas sociais, educacionais, dentre outros.

No governo de José Reinaldo (2002 a 2007), o trabalho de maior relevância na área da educação foi a ampliação do ensino médio para todos os municípios maranhenses. Mas, nesse sentido, segundo Costa (2008), o governo buscou parceria com as prefeituras para cessão de espaço físico por não haver prédios escolares suficientes para garantir a ampliação do ensino médio que se propunha naquele momento. Além dos prédios escolares, a parceria também englobava o transporte escolar dos alunos que precisam se deslocar da zona rural para os centros urbanos.

Isso demonstra uma relação entre o estado e os municípios para garantir a execução do projeto de ampliação do ensino médio. Uma relação entre os governos de bastante tensão, haja vista que, em conformidade com a autora,

Para firmar convênio de transporte escolar, os prefeitos que deslocavam os alunos do ensino fundamental viam-se obrigados a transportarem alunos, de responsabilidade do Estado, durante todo o ano letivo. Devido às greves dos servidores do Estado, o ano letivo dos municípios sempre terminava antes do ano letivo estadual e a alternativa para transporte dos alunos era não fazê-lo (Costa, 2008, p. 97).

Após o Governo de José Reinaldo, em janeiro de 2007, foi empossado como governador o médico Jackson Lago (Partido Democrático Trabalhista-PDT/MA), que venceu a disputa eleitoral com Roseana Sarney (PMDB) em 2006. Esta foi uma eleição que experimentou uma possibilidade concreta de interrupção das práticas políticas clientelistas da família Sarney, inclusive na relação intergovernamental com os municípios.

Quanto aos mecanismos de ação colaborativa entre estado e municípios para desenvolvimento de políticas educacionais, destaca-se o relevante trabalho de assistência

técnica aos municípios iniciado no Governo José Reinaldo e continuado até o final do Governo Jackson Lago.

A assistência técnica aos municípios experimentou uma melhora significativa no período em que uma Assessoria Especial formada por ampla equipe de educadores e educadoras, vinculada à Casa Civil, fez um trabalho focado neste sentido. Este trabalho foi iniciado no Governo José Reinaldo e continuado até o final do Governo Jackson Lago. Tal Assessoria teve papel ativo na implementação dos instrumentos de planejamento municipal derivados do Plano de Desenvolvimento da Educação PDE (2007), do Ministério da Educação. Entretanto, é importante frisar que essa institucionalidade funcionou fora da Secretaria de Estado da Educação, paralela à burocracia lá existente, sabidamente ineficiente, inoperante ou com boa vontade, mas sem margem de autonomia para agir (Souza; Lima, 2012, p. 463).

Entretanto, o governador Jackson Lago teve o mandato cassado em 2009, através de um julgamento feito pelo supremo cujo processo foi questionado pela sociedade civil e política. Após a cassação, assume o governo sua opositora nas eleições de 2006, a ex-governadora Roseana Sarney). Posteriormente, ela foi reeleita para o quarto mandato (2011-2014) num contexto político de disputa com Flávio Dino (PCdoB) em 2010. Todavia, o último governo de Roseana Sarney foi marcado por várias críticas pelo descaso à educação pública, bem como por grandes mobilizações e greves da categoria do magistério, no intuito de chamar a atenção do governo para os múltiplos problemas afetos à educação pública estadual na época.

No que se refere à relação com os municípios, o governo do estado do Maranhão acompanhou as diretrizes estabelecidas pela União na ocasião da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), como requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, mesmo porque a relação intergovernamental era realizada diretamente entre União e Municípios (Secretarias e Escolas) sem a mediação dos estados.

Neste cenário, foi se dando o processo de declínio da Oligarquia Sarney, primeiramente com a eleição de Jackson Lago (2006) e depois com a eleição de Flávio Dino (2014) como candidato com fortes condições políticas de suplantar o grupo Sarney. Com um discurso de ruptura da ininterrupção do poder oligárquico e do clientelismo político exercido pelo grupo, o candidato Flávio Dino foi vitorioso nas urnas com 63,52% de aceitação sobre o candidato do Lobão Filho (33, 69%).

Durante a campanha eleitoral o então candidato Flávio Dino, propôs o Pacto por um IDH associado a um novo modelo de desenvolvimento do estado, fundamentado na justiça, na participação popular e no controle social.

Publicamente firmamos o compromisso – movimentos sociais populares e sindicais e o candidato Flávio Dino – de construirmos políticas públicas capazes de inverter os indicadores negativos, com programas de democratização da renda, combate à corrupção e garantia de que os recursos públicos cheguem ao seu destino, **sem clientelismo** e patrimonialismo (Maranhão, Pacto por um Idh justo, 2014, p. 2-3, grifo

nosso).

Cabe salientar que o candidato Lobão Filho (PMDB), apoiado pelo Grupo Político de Roseana Sarney, perdeu a eleição para Flavio Dino (PCdoB) que, nesse período, foi apoiado pelos partidos que compuseram a “Coligação Todos pelo Maranhão”. Assim, Flávio Dino (PCdoB) foi eleito governador do estado do Maranhão com um forte discurso de oposição ao grupo político que governou o estado por muitas décadas. Afinal, os estudos, em geral, apontam: [...] foram 47 anos de domínio de um grupo político, apesar da troca de partidos e pessoas, ocorrendo outra direção política com a coligação que elegeu o governador Flávio Dino, que se manteve no poder no período de 2015 a 2018, sendo reeleito para novo mandato (Lima; Bianchini; Lima, 2019, p. 198).

O governador Flávio Dino assume o poder apresentando um Programa de Governo fortemente voltado para o desenvolvimento de políticas sociais, com foco na elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), melhoria da educação, saúde, distribuição de renda e outras políticas importantes para o enfrentamento e redução da extrema pobreza e para o desenvolvimento do Estado com justiça social em colaboração com os municípios.

Desta forma, é importante destacar que o “Plano de Ações Mais IDH”²⁴ foi uma das primeiras medidas anunciadas pelo Governador no início de sua gestão, juntamente com o Programa Escola Digna, demonstrando sua opção pela priorização do desenvolvimento de políticas públicas para atender às regiões e populações mais necessitadas do Maranhão.

No que concerne à educação, no dia da sua posse, o Governador eleito Flávio Dino instituiu o Programa Escola Digna com as finalidades de promover a substituição de escolas com estruturas físicas inadequadas e que não atendiam à real necessidade das práticas pedagógicas escolares e proporcionar a prestação de assessoria técnico-pedagógica aos municípios atendidos, para qualificar as práticas pedagógicas nas escolas atendidas pela Macropolítica na perspectiva de contribuir com a elevação dos indicadores educacionais do Maranhão. Esse Programa foi coordenado pela Secretaria de Estado de Educação compartilhada e participativa com os municípios (Maranhão, 2015).

Concluindo esta primeira seção, torna-se importante destacar que três argumentos levantados pela literatura que são imprescindíveis para este trabalho. O primeiro relaciona-se

²⁴ O Plano de Ações Mais IDH foi instituído através do Decreto N° 30.612, de 02 de janeiro de 2015 e tem como objetivo principal promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no ambiente urbano e rural, por meio de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável. As diretrizes do Plano de Ações Mais IDH compreendem: I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadores rurais, quilombolas.

ao fato de a Constituição Federal de 1988, mesmo conferindo aos governos subnacionais uma maior autonomia política, administrativa e financeira, a literatura mostra que os municípios são os entes federativos mais demandados pela oferta da educação infantil e ensino fundamental e continuam sendo os menos favorecidos em termos de recursos financeiros, isto é, são dependentes de recurso econômicos e administrativos das outras esferas de governo.

O segundo está relacionado à falta de regulamentação do regime de colaboração por leis complementares, que até o momento ainda não foi formalizada e tem provocado limitações técnico-financeiras dos municípios para assegurar as políticas educacionais de qualidade. Deste modo, a literatura demonstra que este fato vem proporcionando o surgimento de uma diversidade de modelos e formas de relações intergovernamentais entre os entes subnacionais, incluindo relações clientelísticas, ou baseadas na dependência do município em relação ao estado, ou do estado e dos municípios, funcionando como executores de medidas concebidas pela União. Todavia, tanto a CF/1988 quanto a LDBEN nº 9.394 (Brasil, 1996) estabelecem a organização da educação nacional em Regime de Colaboração entre os entes federados, sem sobreposição de um ao outro.

O terceiro trata-se da dimensão vertical e horizontal do regime de colaboração. No primeiro caso, a coordenação/cooperação se dá entre o governo federal e unidades federativas. Uma expressão que, por sua vez, vem sendo bastante criticada pelos autores porque pressupõe a existência de níveis diferentes (hierárquicos) entre os entes federados e, em muitos estudos apresenta-se com fortes marcas de centralização, ocasionando desta forma a limitação do poder de decisão dos entes federados. No segundo caso, refere-se ao fato de as relações não ocorrerem somente entre níveis distintos de governo, mas podendo acontecer entre os entes subnacionais de um mesmo nível, contudo pressupõe a participação, o diálogo e o poder de decisão dos entes envolvidos. E ressalte-se que o próprio CNE emitiu o Parecer nº. 9/2011, sobre o fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), pontuando que nas relações intergovernamentais não existe espaço para relações hierárquicas entre os entes federativos.

Entre a União, Estados e Municípios, não existe relação de subordinação, mas uma relação esperada de colaboração. No entanto, a Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação, reforça que o ADEs é uma forma de colaboração horizontal e, ao mesmo tempo, diz que promove o regime de colaboração horizontal, de forma articulada com o tradicional regime de colaboração vertical, visando entre outros aspectos garantir o direito a educação.

3 ESCOLA DIGNA COMO MACROPOLÍTICA EDUCACIONAL NO MARANHÃO

Esta seção tem como objetivo apresentar um breve cenário da conjuntura sociopolítica e também da educação pública do estado do Maranhão, quando a Macropolítica Escola Digna foi instituída, localizando-a no contexto de mudança de governo de estado entre os anos 2014-2015, bem como o movimento de construção da Macropolítica no período de 2015 -2020 e as regras de pactuação estabelecidas entre estado e municípios. Para responder a esse objetivo, a seção está organizada em dois subitens.

No primeiro subitem, apresenta-se um panorama da conjuntura sociopolítica e educacional do Maranhão e realiza-se o mapeamento de forma cronológica dos atos normativos e concepções da Macropolítica Educacional, expressas na base normativa e documental e que caracterizam o movimento de construção da Macropolítica Escola Digna no período de 2015 – 2020. Já no segundo subitem, analisam-se as dimensões do Regime de Colaboração na Macropolítica Escola Digna, a fim de identificar as regras de pactuação e a forma como estas foram estabelecidas, bem como ambiguidades e contradições no modelo de relações intergovernamentais.

3.1 Movimento de construção da Escola Digna no Maranhão: atos normativos e concepções da Macropolítica Educacional

O estado do Maranhão localiza-se na região Nordeste do Brasil com uma organização político-administrativa associada a 217 municípios. O território maranhense limita-se a leste com Piauí, a oeste com Pará e ao sul e sudoeste com Tocantins. O estado apresenta a segunda maior costa litorânea do país e abriga um porto com posição geográfica privilegiada no globo que permite exportar não apenas a produção do estado do Maranhão, mas também a da Região Centro-Oeste, para várias regiões do mundo como América do Norte, Europa, Ásia, dentre outros. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), a população estimada do Maranhão é de 6.775.805 pessoas, distribuídas nos municípios, com uma densidade demográfica de 20,55 habitantes por quilômetro quadrado.

O Maranhão é constituído por dois biomas que representam o território brasileiro, a Amazônia e o Cerrado e mais dois biomas de transição, a Amazônia/Cerrado e a Caatinga/Cerrado, somando quatro biomas que possuem uma ampla e valiosa gama de recursos naturais. Com referência aos recursos hídricos, o estado é cortado por rios perenes e extensos, dentre eles, o Itapecuru, o Mearim e o Munim. Ressaltam-se, ainda, as bacias hidrográficas do Gurupi, Turiaçu, Pericumã-Aurá, Parnaíba, Tocantins, Balsas, Pindaré e do Grajaú.

Essa unidade federativa conta com recursos naturais que proporcionam numerosas potencialidades de desenvolvimento econômico e de fontes de renda. Além dos recursos naturais, o estado também conta com uma cultura vasta e um amplo acervo histórico e arquitetônico, reconhecido como Patrimônio Histórico da Humanidade. No entanto, contrariando todas essas potencialidades, estudos sobre os aspectos socioeconômicos demonstram que o Maranhão é um dos estados pouco desenvolvido do país, apresentando baixos indicadores sociais, educacionais, de saúde e de renda. A realidade é que o Maranhão se coloca entre os Estados mais pobres da federação, apresenta baixos índices sociais, como o nível de desenvolvimento humano, a taxa de analfabetismo, taxas de pobreza, dentre outros indicadores desfavoráveis.

Naquele contexto de surgimento do Programa Escola Digna, em 2015, os indicadores socioeconômicos do estado do Maranhão evidenciavam profundas desigualdades regionais e desafios estruturais. Conforme, dados divulgados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em julho de 2013, com base nos resultados do Censo Demográfico de 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do Maranhão era de apenas 0,639, considerado baixo segundo os parâmetros do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Entre os 217 municípios do território maranhenses, São Luís, capital do estado, destacava o maior IDH-M, com valor de 0,768. Em contrapartida, a maioria dos municípios apresentava índices preocupantes: apenas 4 municípios apresentavam IDH-M alto; 55 estavam na faixa de IDH-M médio; 154 possuíam IDH-M baixo; e 4 registravam IDH-M muito baixo. Nenhum município do estado alcançava o patamar de IDH-M muito alto, o que evidenciava um cenário de significativa vulnerabilidade social e condições econômicas adversas no estado à época.

Sobre as finanças públicas do estado nesse período antecedente à Macropolítica Escola Digna, os estudos de Nascimento (2013, p.18-19), enfatizavam que:

O Maranhão apresenta como característica de suas finanças públicas um elevado grau de dependência (divisão do total das transferências pelo total das receitas). Em relação às transferências federais para o estado, tem-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) como as principais. Para os municípios, o FUNDEB e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são as mais significativas. Some-se a isso o grande peso das transferências diretas de renda nos rendimentos das famílias do estado. Para se ter uma ideia, em 2012, um total de 951,6 mil famílias recebiam o Bolsa Família no Maranhão, repasse anual de R\$ 1,4 bilhão (BRASIL, 2012). Considerando que a média de moradores por domicílios, baseada no Censo 2010 é de 4,1, chega-se a uma quantidade de 3,9 milhões de pessoas que dependem direta ou indiretamente desse benefício (59,5% da população total do estado).

Esses dados evidenciavam um cenário de graves problemas socioeconômicos do estado do Maranhão naquele período anterior ao governo Flávio Dino. Conforme análise de Ottati (2013), os estudos acadêmicos sobre as desigualdades regionais no Brasil, à época, apontavam o Maranhão como um dos estados mais pobres da federação, com indicadores econômicos, sociais e humanos alarmantes. Segundo o autor:

[...] um dos Estados mais pobres e que apresentava um dos piores indicadores econômicos, sociais e humanos, representados pelos mais baixos valores do PIB, a mais baixa renda *per capita*, com uma das maiores concentrações de renda, os menores IDH's, os mais altos índices de analfabetismo, com um alto grau de desigualdade digital, os maiores índices de mortalidade infantil etc. A evolução dos indicadores de desigualdades configuram-se como um problema para população à medida que evidenciam o grau de dificuldade em que vivem, fato agravado ainda mais na maioria dos municípios que, em geral, apresentam evidências de atrasos econômicos, tecnológicos, de infraestrutura, de saúde, culturais e educacionais (Ottati, 2013, p. 19).

No âmbito educacional, o estado do Maranhão também figurava entre os menores desempenhos da região Nordeste, apresentando indicadores alarmantes em diversas áreas. A exemplo de alguns dados relacionados à alfabetização no primeiro ciclo do Ensino Fundamental, à taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais, à distorção idade série, e ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dentre outros, revelavam um quadro de persistente fragilidade nos resultados educacionais do estado.

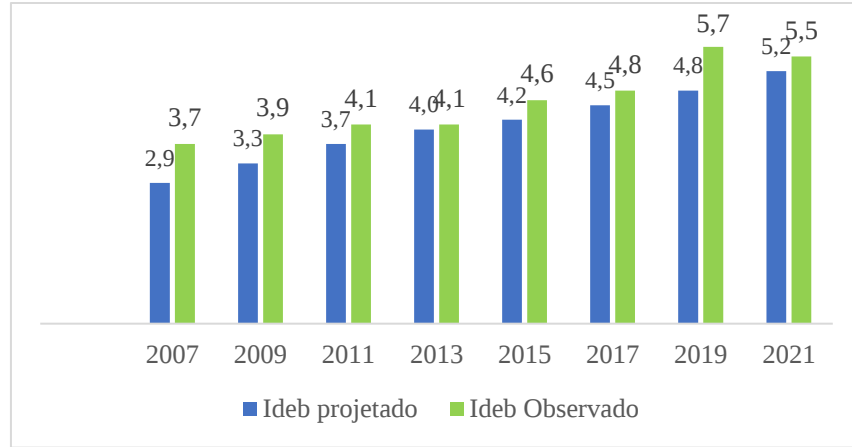
Os baixos indicadores educacionais, divulgados a partir de 2005 (primeiro ano do IDEB) a 2014, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dentre outros, demonstram, repetidamente, que o Maranhão enfrenta diversos contrastes, rupturas e discontinuidades nas políticas educacionais em governos de Roseana Sarney (1995-2001/2009-2014), de José Reinaldo (2002-2007), Jakson Lago (2008- 2010) e Flávio Dino (2015-2022).

No que se refere ao IDEB do estado, enquanto o Ensino Fundamental nos anos iniciais sobressai-se bem nas avaliações, percebe-se, a partir de 2013, o declínio no desempenho dos alunos nos anos finais do Ensino Fundamental. No Ensino Médio, a queda se dá a partir de 2015, o que pode ser observado nos Gráficos 1, 2 e 3, nos quais se apresenta uma comparação entre o IDEB projetado²⁵ e o IDEB observado para todos os níveis da Educação Básica. Como se trata de um indicador de qualidade e de um diagnóstico, é possível inferir que não se vem

²⁵ Trata-se de uma ferramenta de acompanhamento da meta de qualidade estabelecida para a Educação Básica.

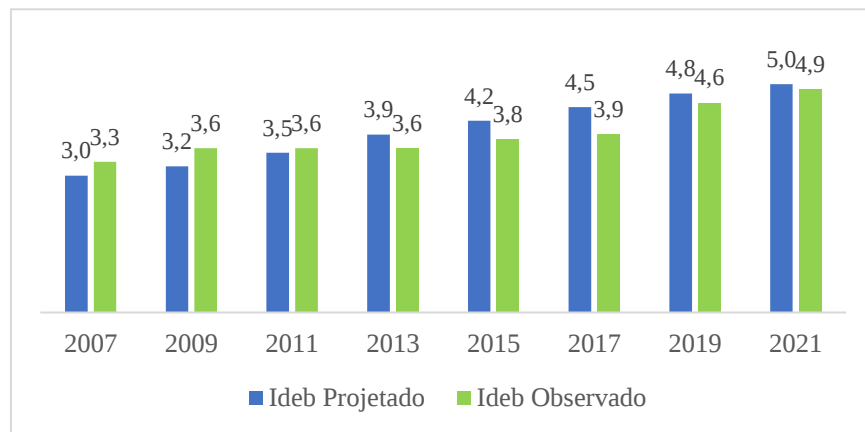
adotando estratégias adequadas para o enfrentamento desse quadro ou a execução da macropolítica de educação não vem surtindo os efeitos necessários.

Gráfico 1 – IDEB do Ensino Fundamental da Rede Pública do Maranhão (anos iniciais)



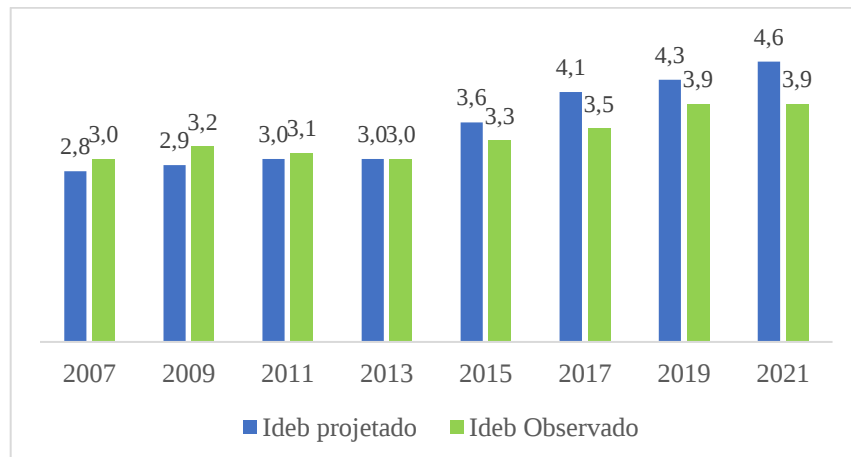
Fonte: Mec /Inep (2023)

Gráfico 2 – IDEB do Ensino Fundamental da Rede Pública do Maranhão (anos finais)



Fonte: Mec /Inep (2023)

Gráfico 3 – IDEB do Ensino Médio da Rede Pública



Fonte: Mec /Inep (2023)

No que concerne à universalização do Ensino Básico, principalmente na Etapa do Ensino Fundamental, o estado do Maranhão ampliou a sua taxa de matrícula líquida para 94,6%, porém, com base em orientação legal, deveria garantir matrícula para 100% das crianças de 7 a 14 anos, por meio de ações colaborativas. Mas, com base nos dados do IBGE, em 2009, o atendimento aos estudantes do Ensino Fundamental terminou ficando sob a responsabilidade dos municípios ao responder por 78,53% da matrícula neste nível de ensino.

No que se refere ao índice de distorção idade-série, os dados do Censo de 2010, evidenciavam que nas escolas de Ensino Fundamental dos municípios maranhenses, a distorção dos estudantes era de 33,9%, sendo que 47 municípios apresentavam taxa superior a 40,0%; e no Ensino Médio era de 53% (INEP, 2013). Esses dados claramente violavam a Constituição Federal, uma vez que, “[...] o direito à educação não é o direito de se matricular na escola, mas o direito de aprender na escola” (Gadotti, 2013, p. 8-9).

Ainda, conforme os dados do Censo 2010, a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade, chegou a 20,87% da população maranhense dentro desta faixa etária. Já segundo os dados apresentados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil²⁶/PNAD, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais em 2012 foi de 18,70 %, em 2013 correspondia a 17,70 % e, em 2014 foi de 17,1%. Observa-se, portanto, que esta série demonstra que os avanços na redução do analfabetismo das pessoas nesta faixa etária são demasiadamente morosos no estado do Maranhão.

Ademais, no estado do Maranhão, os níveis de alfabetização dos estudantes de 8 (oito) anos de idade não eram adequados. Conforme dados da Avaliação Nacional da Alfabetização de 2014 do Ministério da Educação (MEC), 80,89% das crianças nessa faixa etária, matriculadas na escola, não sabiam ler de forma adequada, ficando o Maranhão como o segundo estado com desempenho mais baixo na área de alfabetização de crianças.

Outro problema que atingia as redes de ensino no estado de Maranhão, no início da Macropolítica Escola Digna, era a falta de estrutura adequada das escolas. Conforme dados da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão, em 2014, existiam 1.245 escolas que funcionavam em galpões, casas de taipa, sem energia elétrica, sem abastecimento de água potável, isto é, em prédios sem condições estruturais para a prática educativa. Tais registros eram evidências de ausência de políticas relacionadas à melhoria da infraestrutura escolar em

²⁶ O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é produto da parceria entre o Ipea, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a Fundação João Pinheiro (FJP). Concebido com a finalidade de apresentar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o Atlas hoje disponibiliza, além do índice, mais de 330 indicadores. O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é produto da parceria entre o Ipea, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a Fundação João Pinheiro (FJP) (Brasil/IPEA).

Regime de colaboração entre estado e municípios maranhenses, no sentido de qualificar os espaços escolares, principalmente aqueles localizados na zona rural.

Dessa forma, os indicadores educacionais do Maranhão, em referência ao Ensino Fundamental, demonstravam a realidade de um estado que expunha nacionalmente as piores posições no que se refere a garantir os direitos à educação, conforme definido pela Carta Magna de 1988 e outros dispositivos legais instituídos pela União. Isso demonstrava, pelo menos a princípio, um verdadeiro descaso na adoção de políticas estruturantes, que, efetivamente, enfrentassem os problemas educacionais potencialmente localizados na educação básica.

Deve-se enfatizar que o cenário de descaso e atraso do Maranhão se caracteriza como parte da política oligárquica e clientelística em que esteve submerso por mais de “[...] 47 anos de domínio de um grupo político, apesar da troca de partidos e pessoas [...]” (Lima; Bianchini; Lima M. L, 2019, p. 197-198). Para os autores, esses dados educacionais indicam que o estado do Maranhão tem grandes desafios na salvaguarda de direitos sociais da população e indicam, ainda,

[...] a presença de demandas permanentes de políticas e de melhorias da qualidade educacional, a exemplo da necessidade de superação de graves problemas de exclusões crescentes, à medida que se eleva a etapa educacional e da qualidade de oferta da Educação Básica (Lima; Bianchini; Lima M. L, 2019, p. 199).

Assim, entre 1966 a 2014, o estado do Maranhão esteve submetido ao controle do grupo político comandado por José Sarney com uma breve alteração nos anos de 1987 a 3 de abril de 1990, data em que o governador eleito renunciou ao mandato. Houve, ainda, mais dois anos de tentativa de ruptura no período de 2007 a abril/2009, com a eleição do Governador Jakson Lago, declarado opositor ao grupo político dominante, mas logo foi interrompido pela cassação dos eleitos provocada por “[...] denúncia daquele grupo hegemônico que reassume o poder” (Lima; Bianchini; Lima M. L, 2019, p. 197).

Destarte, é nesse contexto de negação de direitos básicos e de grandes disparidades sociais, econômicas e educacionais que, no estado do Maranhão, nas eleições de 2014 para governo do Estado, o candidato de oposição do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) derrota o grupo político do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), até aquele momento considerado dominante. O Candidato Flávio Dino foi eleito para governar o estado por 4 anos (2015 -2018), sendo reeleito em 2019 e ficando no governo até o ano de 2022, quando se afastou para se candidatar ao Senado.

Vale ressaltar que o percurso político partidário e eleitoral de Flávio Dino (PCdoB) iniciou-se com a eleição para deputado federal. Em 2008, ele disputou e perdeu a eleição para prefeitura de São Luís, capital do estado do Maranhão. Em 2010, Flávio Dino desistiu da

reeleição para deputado federal e concorreu ao governo do Maranhão, quando foi derrotado pela governadora da época, Roseana Sarney. Em 2014, foi eleito no primeiro turno, com 64,02% dos votos válidos e reeleito em 2018, também no primeiro turno, com 59,29% dos votos válidos, contra 30,07% de Roseana Sarney (MDB). Já em 2022, foi eleito senador da república, porém assume o mandato por poucos dias, tendo participação no Poder Executivo nacional como Ministro da Justiça e, atualmente, Ministro do Supremo Tribunal Federal, por indicação do Governo Lula e avalizado pelo Senado da República Federativa do Brasil.

Especificamente, na disputa pelo governo do Maranhão (2015 – 2018), Flávio Dino com o lema de campanha “Para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social” foi apoiado por uma frente ampla de partidos como, Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Progressista Nacional (PP), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Solidariedade (SD) e o Partido Trabalhista Cristão (PTC).

Com esses propósitos, defenderam o Plano de Governo intitulado “Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social”. Esse Plano foi construído a partir do levantamento de propostas para solucionar os graves problemas do Maranhão apresentadas por mais de trinta mil pessoas em reuniões partidárias e plenárias setoriais e temáticas. A estruturação do Plano apresenta doze diretrizes programáticas e 65 propostas prioritárias para a administração do estado do Maranhão. Desse total, seis foram para a educação básica, sendo duas com ênfase na realização de parceria com os municípios. (Coligação Todos pelo Maranhão, 2014).

Em 2018, Flávio Dino foi candidato a reeleição, quando foi vitorioso, juntamente com o vice-governador Carlos Brandão do Partido Republicano Brasileiro (PRB). A coligação foi denominada “Todos pelo Maranhão” e foi composta pelo Partido Comunista do Brasil PCdoB, Partido Democrático Trabalhista PDT, Partido Republicano Brasileiro PRB, Partido Popular Socialista PPS, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Democratas (DEM), Partido Progressista Nacional PP, Partido da República (PR), Partido Trabalhista Cristão PTC, Partido da Pátria Livre (PPL), Partido Social da Ordem Social (PROS), AVANTE, PEN, Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Solidariedade (SD)

No seu primeiro mandato (2015- 2018), o governador Flávio Dino traz como proposição as políticas sociais com foco na educação, saúde, saneamento básico, distribuição de renda, segurança, fortalecimento das relações federativas e, sobretudo, a superação do baixo IDH em que o estado ainda se encontrava (Verde; Lima, 2021).

Logo no Ato de Posse, o governador do estado Flávio Dino declarou à população a edição de dezessete medidas, datadas de 02 de janeiro de 2015, voltadas para as áreas sociais e de combate à pobreza, educacionais e de estrutura de governo, distribuídas da seguinte forma: dez medidas em forma de decreto, quatro medidas provisórias e mais três projetos de lei.

Quanto às medidas de estruturação de governo, combate à pobreza, saúde e outras providências estratégicas para o governo naquele momento, destaca-se o Decreto nº 30.611/2015 que cria a Comissão Especial para providências destinadas à alienação do imóvel denominado "Casa de Veraneio do Governador". Decreto nº 30.613/2015, que regulamenta o Conselho Empresarial do Maranhão (CEMA); Decreto 30614/2015, que determina realização de auditoria em caso que especifica – Auditoria no caso do precatório da Constran, investigado na Operação Navalha;

Além das medidas acima descritas, destacam-se: o Decreto nº 30.615/2015, que regulamenta a convocação dos aprovados na primeira fase do Concurso Público de Soldado da Polícia Militar e Soldado Bombeiro Militar e institui a Comissão Especial para análise administrativa dos processos de candidatos que se encontram litigando em Juízo; Decreto nº 30.617/2015, que cria a Comissão Especial para elaboração de proposta visando à revisão das regras de ingresso, lotação, transferência e promoção dos membros da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares; Decreto nº 30.618/2015, que dispõe sobre a denominação de logradouros e prédios públicos sob o domínio ou gestão estadual; Medida provisória 184/2015, que dispõe sobre a reforma administrativa na estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do estado do Maranhão; Medida Provisória 185/2015, que autoriza a representação judicial de membros das polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros Militar pela Procuradoria Geral do Estado nos casos que especifica; e Medida Provisória 186/2015, que cria a Secretaria de Transparência e Controle (Altera as leis nº 6895 de 26 de dezembro de 1996, nº 9571 de 28 de março de 2012 e a Lei nº 6107 de 27 de julho de 1994. Outra medida foi um projeto de lei que institui a transição republicana de governo, dispõe sobre a formação da equipe de transição, define o seu funcionamento e dá outras providências.

As medidas relacionadas às políticas sociais e de saúde podem ser identificadas, inicialmente, no Decreto nº 30.612/2015 que institui o Plano de Ações "Mais IDH" e seu respectivo Comitê Gestor; Decreto nº 30.616/2015, que institui a Força Estadual da Saúde do Maranhão (FESMA) e a Medida Provisória 187/2015, que dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado de Agricultura Familiar;

Do total de medidas apresentadas no dia da posse do Governador Flávio Dino em 2015, quatro delas foram direcionadas para a educação básica, visando reverter a realidade

educacional na qual o estado se encontrava, melhorar os indicadores socioeducacionais e posicionar o Maranhão na direção do desenvolvimento social e econômico por meio da educação como política estratégica deste governo.

As medidas educacionais foram anunciadas por meio do Decreto nº 30.619, de 02 de janeiro de 2015, que dispõe sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da rede pública estadual; do Projeto de Lei que trata da Gratificação de Incentivo de Desempenho da Gestão Escolar; pelo Decreto de nº 30.620, de 2 de janeiro de 2015, que Institui o Programa "Escola Digna" e o Projeto de Lei que institui o Programa Mais Bolsa Família-Escola.

Cabe enfatizar que estes atos normativos indicam que o governador eleito já inicia o mandato anunciando alguns dos compromissos assumidos no período eleitoral, como destacam os autores Lima; Bianchini; Lima M. L (2019):

A proposta coletiva submetida no período eleitoral com o título *Para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social* afirma a esperança na mudança, no desenvolvimento e na justiça social com direito humano à dignidade, incluindo a educação de qualidade, saúde, segurança, habitação, trabalho, água e saneamento, e comprometia-se com a redução da desigualdade e pobreza e um governo político moderno, descentralizado e municipalista, com a participação popular e controle social, com combate à corrupção, com captação de recursos federais e de organismos multilaterais e, ainda, com a adequação do orçamento público às prioridades, o aumento de arrecadação tributária sem ampliar impostos e com a parceria público-privada. (Lima; Bianchini; Lima M. L, 2019, p. 199-200).

Dessa forma, Flávio Dino assume como governador do estado do Maranhão, apresentando um Programa de Governo fortemente voltado para o desenvolvimento de políticas sociais com foco na elevação do IDH, melhoria da educação, saúde, distribuição de renda e outras políticas importantes para o enfrentamento e redução da extrema pobreza e para o desenvolvimento do estado com justiça social em colaboração com os municípios,

Em vista disso, a dinâmica das Relações Intergovernamentais entre estado e municípios maranhenses na Macropolítica Escola Digna assumiram formas e contornos relevantes para a dinâmica da educação maranhense, considerando que o Maranhão possui um histórico marcado por relações clientelistas, eleitorais e dependentes entre estado e municípios.

No início (2015), a Macropolítica Escola Digna foi instituída como Programa, por meio do Decreto Estadual nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, com o objetivo de assegurar às

[...] crianças, jovens, adultos e idosos atendidos pelo Sistema Estadual de Ensino e pelo Sistema Público de Ensino dos Municípios, o acesso à infraestrutura necessária para as suas formações como cidadãos livres, conscientes e preparados para atuar profissionalmente nos mais diversos campos da atividade social. (Maranhão, 2015).

As ações previstas nesse Decreto concentram-se na expansão e melhoria da rede escolar; construção e reformas de prédios escolares; infraestrutura básica, tais como poços, melhoria da rede hidráulica e elétrica; formação de professores; fortalecimento da gestão escolar democrática; insumos educativos; assessoria pedagógica às redes escolares; e indução financeira com bolsas e prêmios. Inicialmente, voltava-se para 30 municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano, mas rapidamente se amplia com a inclusão de mais municípios por adesão e a rede estadual na medida em que se constitui a Macropolítica de Educação do estado do Maranhão.

Desta forma, a Macropolítica Escola Digna inclui o regime de colaboração como um dos eixos estruturantes, mantendo o princípio de promover todas as condições necessárias para ofertar aprendizagem de boa qualidade às crianças, tendo em vista o fortalecimento da educação básica das redes públicas de ensino estadual e municipais. Nessa perspectiva compromete-se em desenvolver cooperação técnica aos municípios por adesão quanto a orientações curriculares com base em diretrizes nacionais e estaduais, com a continuidade da municipalização do Ensino Fundamental, com a certificação de professores alfabetizadores, oferta de apoio às secretarias municipais e escolas públicas, bem como apoio ao fortalecimento da Educação Infantil.

Assim, a Macropolítica Escola Digna constituiu-se por 6 (seis) eixos²⁷ articulados de atuação, quais sejam: Ensino Médio Integrado em Tempo Integral; Eixo formação continuada; Eixo Regime de Colaboração; Eixo Gestão Educacional; Eixo Avaliação Educacional; Eixo Pesquisa, Ciência e Tecnologia. E, a partir de 2019, priorizam-se as ações de: infraestrutura escolar; gestão; avaliação educacional; planejamento, suprimento e suporte; apoio na gestão de programas e projetos federais. Importante observar que o Eixo de Regime de Colaboração foi se ampliando com ações interconectadas com os Eixos de: Formação Continuada (professores e técnicos articuladores); de Gestão escolar (assessorias, formação, currículo e pactos colaborativos); e Avaliação Educacional (SEAMA, Índices Educacionais e Premiações e outras responsabilização).

Podem-se, ainda, perceber relações com: o Programa Estadual de Transporte Escolar - PEATE/MA; o Programa de Educação Integral e o Documento Curricular do Território Maranhense; o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão; o Programa Mais IDEB e a Reorganização Administrativa da Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, que

²⁷ Eixos da Macropolítica Escola Digna definidas em 2015 e publicado no *site* oficial da SEDUC: **Eixo Ensino Médio Integrado em Tempo Integral** que desenvolverá uma proposta para atendimento do Ensino Médio, tendo em vista o desenvolvimento de uma formação integral; As ações preveem o desenvolvimento de uma política curricular que visa integrar as etapas referentes ao desenvolvimento de ações curriculares coordenadas; e ainda, ações de formação na perspectiva do letramento em todas as áreas por meio do Pacto de fortalecimento do Ensino Médio. **Eixo Formação Continuada** dos profissionais da educação que articulará com os setores a política de formação continuada SEDUC em Leitura, escrita, Educação Matemática e letramento em todas as áreas; a formação de gestores escolares em processo formativo inicial e continuado; formação de coordenadores/supervisores escolares, tendo em vista subsidiar o trabalho pedagógico dos professores; e o acompanhamento na formação de professores no Pacto de Fortalecimento do Ensino Médio; **Eixo Regime de Cooperação** com os Municípios desenvolver-se-á através da cooperação técnica com os municípios, incluído o programa “Escola Digna”; atendimento pedagógico às escolas municipais, visando oferecer subsídios para elaboração e implementação de orientações curriculares a partir das diretrizes nacionais e estaduais; bem como, o plano de continuidade do processo de municipalização do Ensino Fundamental; a certificação dos professores alfabetizadores; a política de apoio às secretarias municipais, escolas públicas, prioritariamente as que se encontram em situação crítica; a política de apoio e fortalecimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos municípios; **Eixo Gestão Educacional** que realizará a eleição de gestores das unidades de ensino, estabelecendo critérios para inscrição, escolha e acompanhamento de todo o processo de alcance das metas apresentadas pelos gestores no plano de melhorias da escola; a realização de processo formativo dos gestores escolares, instituindo a certificação e acompanhamento da prestação de contas da gestão; **Eixo Avaliação Institucional e da Aprendizagem** que se refere à realização de avaliação diagnóstica de alfabetização, a fim de obter informações sobre o processo de leitura, de escrita e do nível de letramento dos estudantes; realização de avaliação dos alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e do 1º, 2º e do 3º ano do Ensino Médio; estabelecimento de uma política de avaliação e acompanhamento da repetência e do abandono; bem como, a instituição do índice de desenvolvimento da educação maranhense. **Eixo Pesquisa, Ciência e Tecnologia**: terá a função de estruturar uma política de desenvolvimento de atividades que envolvam a alfabetização científica por meio da pesquisa e aplicação de novas tecnologias, no intuito de estabelecer um novo olhar para o ensino e aprendizagem por meio das mediações tecnológicas, para aproximar cada vez mais o estudante da pesquisa por meio dos laboratórios virtuais e laboratórios físicos em atendimento a uma educação que se propõe de forma mais dinâmica e prática, atendendo aos pressupostos de uma educação transformadora e dialética. (Maranhão -SEDUC, 2015)

incorpora ao organograma uma Superintendência para fazer a gestão do Regime de Colaboração. Além disso, outras relações intersetoriais se percebem com o

Assim, observa-se que o arcabouço legal da Macropolítica sofreu várias alterações e complementações no período de 2015 a 2020, conforme demonstrado no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5 - Atos normativos relacionados à Macropolítica Escola Digna

Legislação/Ato normativo	Caracterização
Decreto nº 30.612, de 2 de janeiro de 2015	Institui o Plano de Ações “Mais IDH” e seu respectivo Comitê Gestor
Decreto nº 30.620, de 2 de janeiro de 2015	Institui o “Programa Escola Digna”
Decreto nº 30.619 02/01/2015	Regulamenta a seleção democrática para gestores escolares na rede pública estadual (um dos eixos da Macropolítica Escola Digna)
Lei nº 10.231 de 24/04/2015	Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar - PEATE/MA no Estado do Maranhão.
Lei nº 10.307 de 10 de setembro de 2015	Dispõe sobre a autorização legislativa para a instituição do Fundo Escola Digna, visando garantir e aplicar recursos em despesas de capital na área de Educação que colaborem com a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado do Maranhão e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M.
Decreto nº 31.110, de 11 de setembro de 2015	Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, que institui o Programa “Escola Digna”.
Lei nº 10.414 de 7 de março de 2016	Cria o Programa de Educação Integral, no Sistema Estadual de Ensino. a implantação, de forma progressiva, da Educação Integral, em regime de tempo integral, no Sistema Estadual de Ensino, com a transformação gradativa das Unidades de Ensino em Centros de Educação Integral de Ensino Médio e com a criação de Núcleos de Educação Integral do Ensino Médio, em consonância com o Programa Escola Digna, respeitando-se a conveniência e a dotação orçamentária do Estado
Decreto nº 32.596, de 19 de janeiro de 2017	Altera o Decreto nº 30.620, de 2 de janeiro de 2015, que institui o Programa Escola Digna. O artigo 2º do Decreto nº 30.620 passa a vigorar acrescido de dois incisos IV e V.
Decreto nº 33.631, de 14 de novembro de /2017	Altera o Decreto nº 30.620, de 2 de janeiro de 2015, que institui o Programa escola Digna no artigo 2º, 4º (mudando a redação) e revoga o parágrafo único do artigo 5º do mesmo Decreto.
Resolução do Conselho Estadual de Educação do Maranhão nº 285/2018	Aprova o Documento Curricular do Território Maranhense como referência na implantação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no Sistema de Ensino do Estado do Maranhão.
Decreto nº 34.649, de 02 de janeiro de 2019	Institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão, com o objetivo de reforçar a colaboração entre a Secretaria de Estado da Educação e as Secretarias Municipais de Educação, por meio do desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos indicadores e à concretização das metas dos Planos de Educação.
Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019.	Institui a Política Educacional “Escola Digna”, que tem por objetivo institucionalizar as ações voltadas à promoção da aprendizagem e articulação com as redes públicas de ensino.
Medida Provisória nº 293, de 08 de maio de 2019.	Promoveu a reorganização administrativa da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC - Dentre as mudanças no organograma, destaca-se a criação da Superintendência do Planejamento da Rede e Regime de Colaboração e Supervisão do Regime de Colaboração.
Portaria nº 814, de 21 de maio de 2019.	Dispõe sobre a operacionalização do artigo 3º, IX e X, Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019.

Lei nº 11.105, de 19 de setembro de 2019	Dispõe sobre a reorganização administrativa da Secretaria de Estado da Educação -SEDUC – Os atos contidos na Medida Provisória nº 293, de 08 de maio de 2019 tornaram-se legislação ordinária.
--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir da legislação divulgada no Diário Oficial do Estado do Maranhão

Esse Quadro 5 mostra o desenvolvimento cronológico da base normativa da Macropolítica Escola Digna, avançando da condição inicial de Programa (2015) para Política Educacional (2019) e a articulação intersetorial e interinstitucional da Macropolítica com outras políticas governamentais, a exemplo do Plano de Ações Mais IDH que foi gestado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) em 2015.

O Plano Mais IDH teve como objetivo promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais no meio urbano e rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Nesse contexto, a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) integrou o Comitê Gestor e atuou por meio de ações vinculadas à Macropolítica Educacional Escola Digna. O Plano constituiu-se como uma estratégia do Governo do Maranhão voltada à redução da extrema pobreza, com justiça social e cidadania para as populações vulneráveis das 30 cidades mais pobres do Maranhão. Para tanto, articulou diversos programas e ações nas áreas de Educação, Saúde e Saneamento; Infraestrutura; Trabalho e Renda; Gestão, Cidadania e Participação Popular; Gênero, Raça e Juventude.

Nesse conjunto, a SEDUC integrou o Comitê Gestor do Plano Mais IDH com o objetivo de implementar as ações do Programa Escola Digna. As metas estabelecidas pelo Programa para os 30 municípios do Plano Mais IDH foram formuladas em 2015, apresentadas por meio de Projeto Básico e atualizadas em 2016, são elas: construir 71 escolas; assessorar 100% as secretarias municipais de educação dos municípios que fizeram adesão ao Programa; ampliar as matrículas realizadas; reduzir a taxa de abandono; ampliar a taxa de aprovação; elevar a nota média da Prova Brasil (Maranhão, 2016).

Na mesma sessão solene de posse, o Governador do Estado institui o “Programa Escola Digna” por meio do Decreto 30.620, de 02 de janeiro de 2015. Na análise desse documento, é possível interpretar as principais ações em três campos de atuação: I – desenvolvimento do Programa pelo Governo do Estado em Regime de Colaboração com os municípios maranhenses visando a melhoria dos indicadores educacionais do estado; II - construção e/ou reforma de prédios escolares em substituição a estruturas inadequadas para o desenvolvimento das práticas pedagógicas, tanto na rede municipal quanto na estadual, assim como um forte investimento na melhoria do Ensino Médio com a implantação da educação integral e valorização dos profissionais da educação; III – desenvolvimento de assessorias técnico-pedagógicas aos profissionais da educação infantil e ensino fundamental dos municípios atendidos, oferta de

formação continuada para professores em todas as etapas e modalidades da educação básica incluindo as áreas de gestão, currículo, planejamento e avaliação de aprendizagem.

Percebe-se que, ao longo da implementação do Programa, em 2015, a Secretaria de Estado da Educação- SEDUC propõe, no Programa Escola Digna, a instituição do Pacto Pela Qualidade da Escola Pública no Estado do Maranhão, por meio de “Termo de Adesão”²⁸ apresentado aos prefeitos municipais. Observa-se que o Pacto Pela Qualidade da Escola Pública no Estado do Maranhão foi desenvolvido por meio de Regime de Colaboração com os Municípios e busca

[...] oferecer subsídios para elaboração e implementação de orientações curriculares a partir das Diretrizes Nacionais e Estaduais, bem como efetivar o plano de continuidade do processo de municipalização do Ensino Fundamental e dar apoio às secretarias municipais quanto às escolas que se encontram com baixos indicadores educacionais. Dito de outro modo, o regime de colaboração com os municípios visa estabelecer o desenvolvimento de ações técnico-pedagógicas, de fundamental importância para a qualificação do processo de ensino e aprendizagem e para o fortalecimento da escola enquanto instituição responsável por tal processo (Maranhão, 2016).

Verifica-se que, logo no início da Gestão de Flávio Dino, a Secretaria de Estado da Educação deflagra o processo de seleção democrática de gestores em atendimento ao Decreto de nº 30.619 de 02 de janeiro de 2015 que regulamenta os artigos 60 e 61 da lei nº 9.860, de 01 de julho de 2013, dispondo sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da rede pública estadual, assim como a Meta 20 do Plano Estadual de Educação (PEE), Lei 10.099 de 11 de junho de 2014, que define o prazo de dois anos para a efetivação da eleição de gestores das escolas públicas maranhenses.

Conforme registros documentais, em abril de 2015, foram divulgadas as regras do processo seletivo especificamente para a Rede Estadual. As ações desse processo integram o Eixo Gestão Educacional da Macropolítica Educacional. Contudo, não consta nos documentos que regulamentam o referido processo seletivo, nenhuma observância à pactuação com os municípios quanto a gestão escolar, conforme definido no Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, que instituiu o Programa Escola Digna.

Art. 2º O programa abrange as seguintes ações de:

II - implementação de ações ou iniciativas para o **fortalecimento da gestão escolar democrática**, a melhoria das práticas pedagógicas, a valorização dos profissionais do magistério, com vistas à melhoria dos indicadores educacionais da **rede pública maranhense**”

²⁸ Termo de Adesão é um documento jurídico que estabelece as condições e os termos pelos quais uma pessoa ou uma instituição (pública ou privada) pode aderir a um determinado serviço, produto, contrato. É um acordo formal que define os direitos e obrigações de ambas as partes dos envolvidos.

IV - **assessoria às redes públicas municipais de ensino**, por meio da oferta de formação técnico-pedagógica aos seus profissionais da educação infantil e do ensino fundamental, em todas as suas modalidades e diversidades, **nas áreas de gestão currículo, planejamento e avaliação**, por um período mínimo de 24 meses; (Maranhão, 2015, grifo nosso)

Concorda-se com os autores Ferreira e Santos (2023), ao tratarem sobre a importância da institucionalização do processo de seleção de gestores escolares para a gestão democrática, ao afirmar que:

[...] houve o abandono ao modelo de indicação para o cargo de diretor escolar, tão característico de um modelo oportunista e fisiológico, antidemocrático inclusive. Adotou-se a eleição direta para a escolha dos gestores escolares, com direito de participação e voto a toda a comunidade escolar envolvida (Ferreira; Santos, 2023, p. 9).

Outra articulação intersetorial da Macropolítica que se considera importante no eixo Regime de Colaboração com os municípios trata-se do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Estado do Maranhão -PEATE/MA, instituído por meio da Lei estadual nº 10.231/2015, e funciona em caráter complementar ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PENATE) do Fundo Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.

O PENATE consiste em assegurar o acesso a meios de transporte escolar de alunos do ensino médio, residentes na Zona Rural, por meio da transferência de recursos financeiros diretamente aos municípios. Segundo o Secretário de Educação, o estado tem por responsabilidade:

[...] dar condições para o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Nesse sentido, o Governo entregou 136 ônibus e 2 lanchas para incrementar o transporte escolar nos municípios, além dos recursos repassados por meio do Programa de Apoio ao Transporte Escolar (Camarão, 2022, p. 161).

No que concerne ao financiamento do Programa Escola Digna, ainda em 2015, a Assembleia Legislativa do Estado decretou e o Governador do estado sancionou a Lei nº 10.307 de 10 de setembro de 2015, que dispõe sobre a criação do Fundo Escola Digna. De acordo com o seu Art. 1º, o Poder Executivo fica autorizado a instituir o Fundo Escola Digna, sendo ele de natureza financeira e contábil, vinculado à Secretaria de Estado da Educação. Esse Fundo Escola Digna foi constituído com o objetivo colaborar com a elevação do IDH do estado e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), por meio da aplicação de recursos em despesas de capital na área de Educação (Maranhão, 2015).

De acordo com Art. 2º da Lei 10.307/2015, as receitas que constituem o Fundo são decorrentes de: I – doações e contribuições de entidades públicas ou privadas; II – recursos oriundos de operações de crédito contratadas com instituições financeiras nacionais e

internacionais; III - outros recursos destinados pelo Tesouro Estadual; IV – rendimentos de aplicações financeiras de seus recursos.

Como observado, o ato normativo que institui o Fundo Escola Digna prevê a participação de empresas privadas. Vale ressaltar que chama bastante atenção o fato de que outros dispositivos legais do Escola Digna também permitam e reforcem a realização de parcerias público-privada.

Com relação a gestão do Fundo, é realizada diretamente pelo Secretário de Estado da Educação e o processo de acompanhamento e controle sobre a transferência e a aplicação dos recursos serão exercidas por conselho²⁹ formado por cinco membros, nomeados pelo Governador do Estado (Maranhão, 2015).

Nessa relação intergovernamental, o próprio governo do estado executa as ações diretamente no município após assinatura do Termo de Cooperação ou Adesão. Dessa forma, não existe transferência de recursos diretamente para as prefeituras através da modalidade de convênios, estratégia essa usada com muita frequência em governos anteriores a 2015. Fatos dessa natureza podem favorecer a redução de práticas clientelísticas e consequente dispersão de recursos públicos. Porém, é importante ressaltar que, mesmo que a pactuação seja definida numa perspectiva de cooperação federativa, não implica uma interação tranquila e amigável entre os entes de governo.

Concorda-se com Terto, Castro e Sano (2017, p. 398) no sentido de que a “[...] interrelação entre os distintos níveis de governo não elimina a possibilidade de conflito entre eles e nem a predominância de uma instância sobre outra [...]”, inclusive, em certo momento e conjuntura, “[...] determinadas unidades de governo ocuparão mais espaços nas arenas de tomadas de decisão” (*Ibid.*).

Quanto às alterações ao Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, em setembro de 2015 ocorreu a primeira modificação. Basicamente, para alterar os artigos 2º e 4º e revogar o

²⁹ O Fundo Escola Digna foi instituído no Estado do Maranhão por meio da Lei nº 10.307, de 10 de setembro de 2015, como instrumento financeiro vinculado à Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), com a finalidade de captar, gerenciar e aplicar recursos destinados a investimentos em infraestrutura educacional, especialmente no âmbito das ações do Programa Escola Digna. O Fundo teve como objetivo central contribuir para a melhoria das condições físicas das escolas públicas estaduais e municipais, visando à elevação dos indicadores educacionais e de desenvolvimento humano, em consonância com as diretrizes de redução das desigualdades territoriais e sociais. Sua vigência foi estabelecida por prazo indeterminado, sendo composto por recursos provenientes do Tesouro Estadual, transferências voluntárias, doações e outras fontes legalmente admitidas. A gestão do Fundo ficou sob responsabilidade do Secretário de Estado da Educação, a quem competiu a designação dos membros responsáveis pelo acompanhamento e pela execução das ações financiadas, observados os critérios administrativos definidos em regulamento próprio. A aplicação dos recursos ocorreu por meio de conta bancária específica, sujeita aos mecanismos de controle interno e externo do Estado, assegurando a transparência, a legalidade e a finalidade pública dos investimentos realizados (Maranhão, 2015)

inciso VI do §1º do artigo 4º do mesmo decreto. Entende-se que estas alterações estão relacionadas às questões de formas de captação e investimento dos recursos destinados à construção de prédios escolares.

Em seguida, por meio da Lei 10.414 de 7 de março de 2016, o Governo estadual instituiu o Programa de Educação Integral (PROEIN), em consonância com o Programa Escola Digna. Segundo seu Artigo 1º:

Art. 1º - Fica criado, na estrutura da Secretaria de Estado da Educação, o Programa de Educação Integral - PROEIN, com a finalidade de planejar e executar ações educacionais focadas em conteúdo, método e gestão, direcionadas para a melhoria da oferta e qualidade do ensino no Sistema Estadual de Ensino, segundo princípios da corresponsabilidade e coparticipação, envolvendo Estado, municípios, comunidades, entidades civis e classe empresarial.

Assim, o programa Escola Digna articulou diversas outras ações da Secretaria de Estado da Educação em consonância com os seis Eixos de atuação definidos pela gestão da Secretaria de Educação em 2015, como forma de orientar o processo de implementação e consolidação da Macropolítica.

Em face disso, é possível inferir que a Macropolítica Escola Digna vai se configurando como uma das principais políticas de governo do estado do Maranhão, como declara o Governador Flávio Dino no seu Artigo “Escola Digna para nossa gente”, publicado no Portal Vermelho, em 02 de abril de 2017, ao expor que no maior programa educacional da história do estado do Maranhão, inaugura-se uma escola a cada dia útil, no qual várias dessas unidades escolares novas:

[...] são estruturas inéditas nas cidades ou substituição de antigas escolas de taipa ou barracões. São alguns dos frutos de ***uma caminhada corajosa que começamos há dois anos***. Alguns ainda não entenderam que priorizamos os mais pobres, os que mais precisam, pois isso é condição para que tenhamos uma sociedade justa e verdadeiramente desenvolvida”. (Flávio Dino, 2017, grifo nosso)

A cronologia dos atos normativos indica que ao longo da implementação da Macropolítica, outras alterações e acréscimos foram realizadas conforme descrito no Quadro 6.

Quadro 6 - Alterações, Revogações e Acréscimos ao Decreto que instituiu o Programa Escola Digna

Legislação	Alterações/Revogações/ Acréscimos
Decreto nº 31.110, de 11 de setembro de 2015	Art. 2º O programa abrange as seguintes ações de I - a construção pelo governo do Estado, com recursos do Tesouro Estadual, recursos captados junto ao Governo Federal e recursos oriundos de Emendas Parlamentares, ou ainda, a construção por iniciativa de empresas privadas, de unidades escolares adequadas necessárias à substituição das escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços devidamente certificados como inadequados, hoje em funcionamento na Educação Pública Maranhense. Parágrafo único. As empresas privadas interessadas em participar do Programa 'Escola Digna', nos termos previstos no inciso I deste artigo, deverão proceder a adesão ao Programa junto ao Estado do Maranhão, através da Secretaria de Estado da Educação. Art. 4º §3º Na hipótese de o município não possuir a documentação prevista no §1º deste artigo, poderá ser aceita, sob as penas do art. 299 do Código Penal, declaração do Chefe do Poder Executivo Municipal. Revogado o inciso IV do §1º do Art 4º “IV - despacho concessivo de tutela antecipada em ação de usucapião promovida pelo Município”.
Decreto nº 32.596, de 19 de janeiro de 2017	Art. 2º O programa abrange as seguintes ações de: I - Expansão e melhoria da rede física escolar: IV- construção de escolas de ensino médio destinadas a atender à demanda reprimida nos municípios do Estado, dando-se prioridade àqueles que ainda não possuem prédios estaduais destinados para esse fim; V - construção de toda a infraestrutura básica de apoio para o funcionamento dos equipamentos construídos com recursos do Programa, tais como poços, rede hidráulica, elétrica e outros, podendo as ações do projeto serem estendidas para benefício da comunidade em que estiver localizado.
Decreto nº 33.631, de 14 de novembro de 2017	Art. 2º O programa abrange as seguintes ações de: I - expansão e melhoria da rede física escolar: a) construção de prédios escolares em substituição às escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços inadequados nos quais encontram-se em funcionamento escolas da Rede Pública Maranhense; b) construção de prédios escolares para funcionamento do ensino médio, destinados, prioritariamente, aos municípios que não possuem prédios estaduais para esse fim e/ou ao atendimento das demandas reprimidas; c) construção de prédios para o funcionamento de "Núcleos de Educação Integral do Ensino Médio" com equipamentos, no mínimo, destinados a esporte, cultura, laboratórios e ensino de idiomas; d) construção, em regime de colaboração com os municípios, de prédios escolares, destinadas ao atendimento das redes públicas de ensino que atendem a educação infantil ou ensino fundamental; e) reforma e manutenção predial das escolas públicas estaduais visando alcançar um padrão adequado de acessibilidade, ventilação e luminosidade, bem como objetivando dotá-las de biblioteca com acesso à informática e outros espaços de convivência; f) garantia de infraestrutura básica de apoio para o funcionamento dos equipamentos construídos ou reformados, tais como poços, rede hidráulica, elétrica e outros, podendo as ações do projeto serem estendidas para benefício da comunidade em que estiver localizado; g) formação continuada e valorização dos professores da Rede Estadual de Ensino; II - implementação de ações ou iniciativas para o fortalecimento da gestão escolar democrática, a melhoria das práticas pedagógicas, a valorização dos profissionais do magistério, com vistas à melhoria dos indicadores educacionais da rede pública maranhense; III - fornecimento de insumos educativos às escolas estaduais e municipais, que favoreçam a melhoria da aprendizagem dos estudantes; IV - assessoria às redes públicas municipais de ensino, por meio da oferta de formação técnico-pedagógica aos seus profissionais da educação infantil e do ensino fundamental, em todas as suas modalidades e diversidades, nas áreas de gestão currículo, planejamento e avaliação, por um período mínimo de 24 meses;

	V - indução financeira, concessão de bolsas, premiação e/ou reconhecimento público das experiências exitosas. § 1º As ações do programa serão financiadas pelo Governo do Estado, com recursos do Tesouro Estadual ou de operações de crédito, recursos captados junto ao Governo Federal, recursos oriundos de Emendas Parlamentares e parcerias com a iniciativa privada. § 2º As empresas privadas interessadas em participar do Programa 'Escola Digna', deverão proceder à adesão junto ao Governo do Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação. Art. 4º Os municípios interessados na ação prevista no inciso I do art. 2º deste Decreto deverão disponibilizar terrenos adequados à construção do prédio requerido, bem como comprometer-se com a implementação das ações da assessoria técnico-pedagógica do programa, disponibilizando as condições objetivas necessárias à formação continuada dos profissionais do município. Fica revogado o parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 30.620, de 2 de Janeiro de 2015.
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação supracitada.

Segundo Lustosa (2022), as alterações e acréscimos de dispositivos ao Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, que instituiu o programa escola Digna foram:

[...] originadas dos Decretos nº 31.110 de setembro de 2015, Decreto nº 32.596 de janeiro de 2017 e Decreto nº 33.631 de 14 de novembro de 2017, relativas ao seu financiamento, detalhes de infraestrutura (construção e reforma das escolas) e formação pedagógica. Percebe-se que essas mudanças ocorreram ainda na primeira fase da política[...] (Lustosa, 2022, p. 69).

Ainda que se concorde com o autor, cabe destacar que as alterações e acréscimos ao Decreto que instituiu o Escola Digna não reduziram a dimensão das ações, pois mantiveram o objetivo do Programa e deram maior ênfase ao Regime de colaboração, como foi possível observar no Quadro 6. E, como já citado anteriormente, o Eixo Regime de Colaboração com os municípios maranhenses apresenta como orientação o atendimento pedagógico às escolas municipais, objetivando oferecer elementos para elaboração e implementação de orientações curriculares para a Educação infantil e Ensino Fundamental.

Desta forma, no que se refere à assessoria pedagógica da SEDUC aos municípios, em 2018, o Conselho Estadual de Educação do Maranhão (CEE), por meio da Resolução nº 285, aprova o Documento Curricular do Território Maranhense (DCTMA)³⁰ que passa a servir de base para as escolas das redes públicas e privadas (re)elaborem seus Projetos Políticos-Pedagógicos (PPP) e demais documentos escolares.

Segundo informações divulgados pela SEDUC, o DCTMA foi elaborado em Regime de Colaboração com os Municípios envolvendo as equipes técnicas da própria Secretaria e, com a

³⁰ O Documento Curricular do Território Maranhense (DCTMA) foi aprovado pela Resolução CEE/MA nº 285/2018, em consonância com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com a finalidade de orientar a organização curricular da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no Estado do Maranhão. O documento considera as especificidades históricas, sociais e culturais do território maranhense e constitui referência normativa para a (re)elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos, currículos e demais documentos escolares das redes públicas e privadas, fortalecendo o regime de colaboração entre Estado e municípios e a garantia do direito à aprendizagem.

participação de diversas instituições, a exemplo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime-MA), do Conselho Estadual de Educação (CEE-MA) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-MA), com o apoio técnico da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Durante o processo de elaboração do documento, segundo dados apresentados pelo Movimento Colabora Educação³¹ (2021) no decorrer do processo de elaboração do DCTMA foram realizados:

[...] oito seminários, entre os quais: dois seminários estaduais, com a participação de 1.300 pessoas em cada, que deram início ao processo de construção do currículo e o outro para a apresentação do texto final, e seis seminários regionais para a consulta pública do currículo, em seis cidades diferentes do estado do Maranhão (Movimento Colabora Educação, 2021, p. 13).

Em 2019, o Governo do Estado institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, por meio do Decreto nº 34.649, de 02 de janeiro de 2019, através do Programa Escola Digna, de forma articulada ao Mais IDH e com medidas de elevação do IDEB. Conforme seu Art. 1º, o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão tem como objetivo fortalecer a colaboração entre a SEDUC e as Secretarias Municipais de Educação, mediante o desenvolvimento de ações focalizadas na melhoria dos indicadores educacionais do estado e o cumprimento das metas dos Planos de Educação (Maranhão, 2019).

Desse modo, o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão (Decreto 34.649/2019) assume, como objetivo central, consolidar o regime de colaboração por meio de ações relacionadas à melhoria dos indicadores educacionais e da efetuação de metas dos planos de educação. No artigo publicado por Flávio Dino, no *site* oficial do governo do estado *Educação digna para todos*, fica evidenciado que o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, foi desenhado especialmente para mobilizar os governos municipais a enfrentar o desafio da alfabetização na idade certa. Nesse contexto, afirma o então governador: “[...]instituímos mais um importante avanço: a Agenda de Compromissos pela Alfabetização no âmbito do Pacto pela Aprendizagem, visando ao fortalecimento do apoio às redes municipais[...]” (Dino, 2021).

³¹ O Movimento Colabora Educação foi criado em 2016, no Brasil, como uma iniciativa da sociedade civil voltada ao fortalecimento do regime de colaboração na educação, com origem em articulações ligadas ao Conselho Consultivo da Sociedade Civil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Trata-se de um coletivo composto por organizações sem fins lucrativos. É coordenado de forma colegiada. No que se refere à sua atuação junto à Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC-MA), evidenciam-se parcerias e produções colaborativas a partir de 2021, quando o Movimento participou da elaboração do documento *Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão*, indicando sua atuação no apoio à governança colaborativa entre Estado e municípios nesse período.

A ênfase na consolidação das relações institucionais de forma institucionalizada é observada também no Decreto que estabelece o *Pacto pela Aprendizagem* conforme observado no Quadro 7, a seguir:

Quadro 7 - Indicativo de Regime de Colaboração no Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão

Legislação	Indicativo de Regime de Colaboração
Decreto nº 34.649, de 2 de janeiro de 2019	Art. 1º Fica instituído o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão, com o objetivo de reforçar a colaboração entre a Secretaria de Estado da Educação e as Secretarias Municipais de Educação, por meio do desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos indicadores e à concretização das metas dos Planos de Educação. Art. 2º São objetivos do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem: I - garantir que todos os estudantes do território maranhense estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, na idade certa; II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica; III - elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos profissionais da educação. Art. 4º A adesão dos municípios ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem propiciará acesso a programas e ações coordenadas pela Secretaria de Estado da Educação, tais como: I - melhoria da infraestrutura das redes municipais, com prioridade para construção ou reforma de creches; II- formação de professores das redes municipais e apoio à implementação da gestão democrática; III- acesso ao Sistema Maranhense de Avaliação da Aprendizagem; IV- assessoria técnico-pedagógica; V - oferta de kits pedagógicos que ajudem na alfabetização na idade certa, a exemplo de livros paradidáticos e jogos pedagógicos; VI- entrega de veículos para melhorar o transporte escolar nos municípios. § 1º Compete ao Município, por meio da Secretaria Municipal de Educação, realizar a adesão ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, com contrapartidas a serem definidas em regulamentação emitida pelo Secretário de Estado da Educação. Art. 5º Fica o Secretário de Estado da Educação autorizado a firmar parcerias com prefeituras, instituições de ensino superior, instituições públicas e privadas e com as organizações da sociedade civil, bem como a estabelecer normas e procedimentos complementares com vistas ao integral cumprimento deste Decreto.

Fonte: Elaboração da autora com base na legislação maranhense (2023)

Com base na legislação analisada, identifica-se que as metas do Pacto pela Aprendizagem estão concentradas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e, ao fazerem a adesão dos municípios ao Pacto, os prefeitos municipais viabilizariam o acesso a programas e ações previstas e coordenadas pela Secretaria de Estado da Educação, tais como: construção ou reforma de escolas, com prioridade para a construção ou reforma de creches; formação de professores e apoio à implementação da gestão democrática; acesso ao Sistema de Avaliação de Aprendizagem (SEAMA); Assessoria técnico-pedagógica; oferta de *kits* pedagógicos de alfabetização na idade certa; e entrega de veículos para melhoria do transporte escolar nos municípios.

Segundo o Secretário de Educação, na relação colaborativa com os municípios, a Política Educacional Escola Digna receberá apoio por meio das ações do *Pacto pela Aprendizagem*, como o fornecimento de materiais pedagógicos, formação de professores,

melhoria da rede física escolar e assessoria pedagógica para acompanhamento de metas direcionadas para elevação dos índices educacionais (Camarão, 2020). Conforme esse discurso do secretário, o governo do estado, a cada passo do seu mandato, vai fortalecendo o Regime de Colaboração como um eixo estruturante da política educacional. Essa afirmativa corrobora o texto destacado pelos autores do documento *Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão, de responsabilidade do Movimento Colabora Educação* (2021, p.23):

[...] A política colaborativa da Secretaria de Educação do Maranhão é central nos discursos dos gestores públicos estaduais, além de contar com enorme adesão entre os municípios. 216 dos 217 municípios maranhenses já aderiram oficialmente ao Pacto Pela Aprendizagem, participando da formação de professores.

Na sequência, foi promulgada a Lei 10.995, de 11 de março de 2019, que institui a Política Educacional Escola Digna com o objetivo de institucionalizar as ações voltadas ao desenvolvimento da aprendizagem dos estudantes e articulação com as redes públicas de ensino. Contudo, o Governo do estado não deixou de promover as ações voltadas para construção, melhoria e ampliação da Rede física escolar do estado e dos municípios por meio do Regime de colaboração. Assim, a pactuação das ações com os municípios não só permanece, como ganha notoriedade, conforme se observa no Quadro 8.

Quadro 8 - Regime de Colaboração entre estado e municípios maranhenses na Política Educacional “Escola Digna”

Legislação	Indicativo de Regime de Colaboração definidos nos atos Normativos
Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019.	Art. 2º A Política Educacional “Escola Digna” tem como princípios: V - articulação, colaboração e cooperação institucional entre as redes públicas de ensino. Art. 3º A Política Educacional “Escola Digna” será desenvolvida de forma integrada pelo Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação - SEDUC, em regime de colaboração com os municípios, abrangendo as seguintes ações: I - expansão do atendimento escolar e melhoria da infraestrutura, com padrão de qualidade e equidade abrangendo, de forma especial: a) construção de prédios escolares em substituição às escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços inadequados nos quais se encontram em funcionamento escolas das redes públicas de ensino; d) construção, em regime de colaboração com os municípios, de prédios escolares destinados ao atendimento da educação infantil ou ensino fundamental, cabendo ao município assegurar o número de professores necessário, a manutenção predial e todas as demais obrigações para o bom funcionamento da escola; f) garantia de infraestrutura básica para o funcionamento dos prédios escolares construídos ou reformados, tais como poços, rede hidráulica, elétrica e outros, podendo estender os benefícios à comunidade local, mediante análise caso a caso; IV - qualificação das práticas e rotinas pedagógicas, por meio da formação continuada dos profissionais das redes municipais e estadual de educação; VI - participação direta da comunidade escolar na eleição dos gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses; VIII - fortalecimento da cooperação federativa com as redes municipais de educação, por meio do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, a ser regulamentado por Decreto do Poder Executivo; IX - fomento à melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão, por meio do desenvolvimento do Programa “Mais IDEB”, a ser regulamentado por Decreto do Poder Executivo.

	X - indução à melhoria do desempenho, por meio da concessão de bolsas, premiação e reconhecimento das experiências exitosas; XI - promoção da colaboração horizontal e da cooperação com as instituições educacionais e outras agências públicas e privadas, por meio de parcerias; Art. 4º A Secretaria de Estado da Educação deve implantar o Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Estado do Maranhão, podendo esse ser oferecido, em regime de colaboração, para as redes municipais.
--	---

Fonte: Elaborado pela autora a partir da legislação divulgada no Diário Oficial do Estado do Maranhão (2023)

A ênfase na consolidação das relações institucionais de forma institucionalizada é observada na letra da Lei Estadual nº 10.995/2019, no Inciso V do artigo 2º, quando insere como princípio da política educacional a articulação, colaboração e cooperação institucional entre as redes públicas de ensino. Também se expressa no artigo 3º desta Lei, quando define que o modo de implementação das ações será de forma integrada pelo Governo do Estado, por intermédio da SEDUC, em regime de colaboração com os municípios. Destaca-se, ainda, no inciso VIII deste mesmo artigo, o fortalecimento da cooperação federativa com as redes municipais e no inciso XI, que trata da promoção da colaboração horizontal e da cooperação com agências educacionais públicas e privadas (Maranhão, 2019).

A Política Educacional Escola Digna amplia as ações no que se refere à gestão escolar, o acesso ao Sistema Maranhense de Avaliação da Aprendizagem e ao Programa Mais IDEB, premiações, concessões de bolsas e parcerias público-privadas, como é possível observar no Art. 3º, Incisos VI, IX, XI, XI e Art. 4º da Lei supracitada.

Em âmbito nacional, para o alcance das metas do IDEB, a União conta com o empenho dos governos subnacionais em troca de incentivos que ocorrem, muitas vezes, na forma de apoio técnico ou financeiro para o desenvolvimento de programas e ações educacionais, visando ao cumprimento das metas nacionais de qualidade da educação.

Nesse sentido, uma das ações desenvolvidas, principalmente pelos governos estaduais, tem sido a implantação de sistemas próprios de avaliação educacional, o que, muitas vezes, vai “[...] recriando, no âmbito local, a metodologia e a arquitetura do IDEB”. (Schneider, 2017, p. 164). Esse modelo também se estabeleceu no Sistema Educação do Maranhão, no sentido de atender a meta 8 (oito)³² do Plano Estadual de Educação, Lei nº 10.099/2014.

Cabe destacar que, conforme informações disponibilizadas no *site* da SEDUC à época da pesquisa, em 2015, um dos eixos da Macropolítica Escola Digna é a Avaliação Institucional e da Aprendizagem. Esse eixo se refere à instituição de um índice de desenvolvimento da educação maranhense, ao estabelecimento de uma política de avaliação e acompanhamento da

³² Meta 8 “atingir as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB para a Educação Básica do Estado do Maranhão” (Maranhão, 2014).

repetência e do abandono dos estudantes das redes estadual e municipal, além de contemplar a realização de avaliações diagnósticas de alfabetização, visando obter informações sobre o processo de leitura, de escrita e do nível de letramento dos estudantes pertencentes ao ciclo de alfabetização, bem como a realização de avaliação dos alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e do 1º, 2º e do 3º ano do Ensino Médio (Maranhão, 2015).

Observa-se, portanto, que o Governo do Estado, por meio da SEDUC, já no primeiro ano de mandato (2015), evidencia no âmbito do *Programa Escola Digna*, o *Programa Avalia Maranhão*, que, segundo afirma Dayse Marinho Martins (2017), em sua análise, consiste em uma “[...]iniciativa da Secretaria de Estado da Educação com o propósito de consolidar um sistema estadual de avaliação de referência para o governo central, unidades regionais de educação, escolas e profissionais da rede de ensino” (Martins, 2017, p. 6).

A sistemática de avaliação consistia na aplicação de testes anuais de Língua Portuguesa e Matemática, com questões que avaliam capacidades de leitura e raciocínio lógico-matemático, balanceadas nos descritores da matriz de referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) aos estudantes de 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio da rede estadual de educação, sendo que os dados de proficiência dos estudantes em leitura e resolução de problema são agregados aos dados de rendimento escolar, bem como às informações obtidas pela aplicação de questionários socioeconômicos a gestores, docentes e supervisores escolares.

Conforme as informações da SEDUC, os indicadores de proficiência dessa avaliação, agregados ao rendimento escolar e indicadores de eficiência da gestão, como destacado acima, devem gerar o Índice Estadual de Desenvolvimento Educacional (IED). Conforme a proposta, esse indicador possibilitará referências estatísticas sobre gestão, ensino e aprendizagem das escolas públicas, assim como o estabelecimento de metas alinhadas analiticamente com os dados da Prova Brasil e do IDEB (Maranhão, 2015).

Com a mudança de gestão da Secretaria de Estado de Educação em 2016, a nova gestão interrompeu o *Programa Avalia Maranhão* e, no ano de 2017, retoma as discussões sobre avaliação em larga escala, a partir da criação do Comitê Mais IDEB, instituído por meio da Portaria de nº 405, de 02 de março de 2017. Para alguns autores, foi o mecanismo adotado para possibilitar o desenvolvimento do Plano Mais IDEB.

Esse Comitê foi caracterizado como um grupo colegiado de caráter consultivo, deliberativo, propositivo, de assessoramento e acompanhamento de ações e questões inerentes ao IDEB no Estado do Maranhão. Estrutura-se por Grupos de Trabalho relacionados às áreas

de atuação, a saber: currículo, avaliação, gestão educacional e formação pedagógica. (Maranhão, 2017).

Conforme informações contidas na portaria, o Mais IDEB foi instituído a partir da necessidade de estabelecer metas de acordo com os parâmetros fornecidos pelo IDEB e desenvolver um conjunto de ações voltadas para a melhoria da qualidade da aprendizagem dos estudantes. Como uma das ações prioritárias, a SEDUC organizou a formação pedagógica em língua portuguesa e matemática, as mesmas disciplinas definidas no *Programa Avaliação Maranhão* implementado em 2015.

Na condução da formação, a SEDUC – MA, por meio da Supervisão de Avaliação Educacional (SUAVE), coordenou a realização de oficinas de avaliação com os docentes multiplicadores das escolas de Ensino Médio da jurisdição de cada Unidade Regional de Educação, para que eles desenvolvessem a mesma formação com os demais professores de Língua Portuguesa e Matemática. Assim, como primeira ação estratégica desse programa, a Oficina de Avaliação teve como objetivo qualificar os professores, principalmente na construção de itens avaliativos, conforme parâmetros do IDEB.

Considerando que um dos grandes objetivos do Plano Mais IDEB foi a formação dos professores de Língua Portuguesa e Matemática, Santos (2023) resume seus estudos destacando que os professores “[...] sentiram-se estimulados a participar das oficinas de elaboração de itens, o que lhes possibilitou elaborá-los a partir dos dados emergentes da formação” (Santos, 2023, p. 1). A autora complementa a análise, ressaltando que os resultados de sua pesquisa evidenciam que as atividades desenvolvidas nas oficinas pedagógicas, com foco na elaboração de itens avaliativos, proporcionaram melhor compreensão da equipe escolar quanto ao formato do item em ambos os componentes curriculares.

Posteriormente, a SEDUC, em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd/UFJF), implantou o Programa Mais IDEB, por meio da Portaria nº 814, de 21 de maio de 2019, com o objetivo de impulsionar a qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades das escolas públicas da rede estadual de ensino, melhorando o fluxo escolar e as aprendizagens dos estudantes, de forma a promover a elevação do IDEB, em consonância com a Meta 8, do Plano Estadual de Educação, conforme estabelecido pelo Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA) (Maranhão, 2019).

O Programa Mais IDEB é desenvolvido por meio de ações relacionadas à formação pedagógica; acompanhamento técnico-pedagógico dos indicadores de aprendizagem; implementação de tecnologias de gestão educacional; realização de simulados e aulões;

mobilização da comunidade escolar para a implementação de ações focadas na aprendizagem; premiação e reconhecimento das experiências exitosas (Maranhão, 2019).

Cabe destacar que a matriz de formação promovida pela SEDUC para os articuladores regionais e gestores, considerados multiplicadores das ações do Mais IDEB nas Regionais de Educação, está fundamentada na concepção da Gestão da Qualidade, ou melhor, na concepção da Qualidade Total. Assim, podemos observar que na realização dos *workshops*, utiliza-se a Ferramenta de Gestão PDCA³³ que significa (Plan/Planejar; Do/Fazer; *Check*/Verificar; *Action*/Agir). Trata-se de uma metodologia de gerenciamento utilizada para garantir a melhoria contínua de processos e resultados em um negócio.

Vale ressaltar que o conceito de qualidade não é neutro. Ao contrário, revela uma postura política e ideológica clara, tanto ao se discutir a qualidade da educação quanto ao desenvolver políticas educacionais e elucidar indicadores educacionais. Dessa forma, ao abordar o conceito de qualidade total, é possível observar-se na literatura diversos discursos que defendem a neutralidade objetiva desse conceito. No entanto, tal neutralidade acaba mascarando a essência individualista da reestruturação produtiva, ocultando seu forte componente ideológico, ao atribuir à responsabilidade individual a intensificação das profundas contradições, exclusões e marginalizações sociais já existentes.

Para os autores Almeida e Damasceno (2015), é como se os desafios enfrentados de cada unidade escolar pareçam se limitar ao ambiente interno, onde as soluções só dependem de uma administração eficaz e eficiente e da colaboração e boa vontade de todos da comunidade escolar (gestores, professores, alunos, pais, funcionários, dentre outros).

Mediante o entendimento de que a lógica neoliberal se ancora em uma racionalidade técnico-instrumental, os problemas sociais, os conflitos, os confrontos, e até mesmo os aspectos políticos da educação, tornam-se um obstáculo que dificulta e confunde a atuação de profissionais da educação na promoção dos ideais da Gestão Gerencial nas instituições escolares. Conforme análise de Poli e Lagares (2017), esse fenômeno se acentua com a propagação da Nova Gestão Pública, que implementa na Educação abordagens gerenciais focadas em critérios de eficiência, controle e responsabilização. Nesse cenário, a gestão escolar tende a perder seu viés político enquanto as desigualdades estruturais são transferidas para o

³³ A metodologia PDCA foi desenvolvida na década de 1950 pelo estatístico norte-americano William Edward Demings. Foi divulgada logo depois da Segunda Guerra Mundial, quando os japoneses implantaram e disseminaram a preocupação com o controle de qualidade em suas empresas. Demings esteve no Japão e disseminou o uso de técnicas estatísticas para o controle de qualidade.

âmbito da gestão interna das instituições de ensino, sustentando uma lógica que atribui a responsabilidade pelos resultados educacionais tanto aos indivíduos quanto às organizações.

Segundo, Raimann e Silva (2023, p.7), a “Nova Gestão Pública decorrente da Reforma do Estado foi defendida sob um dos principais argumentos, de que o Estado modernizado daria melhor resposta às demandas de serviço, além de se tornar mais econômico”. Desse modo, as políticas públicas voltadas para a educação foram intensamente impactadas pela reestruturação estatal, que se caracteriza pela implementação de um modelo de gestão com enfoque gerencial. Dentro do cenário do novo paradigma de gestão pública, essas políticas começaram a adotar princípios e práticas provenientes do setor privado, transformando as formas de organização e operação dos sistemas educacionais.

Reforçando esta lógica individualizante, instituiu-se, a portaria nº 814, de 21 de maio de 2019, que implanta o Programa Mais IDEB, também menciona a criação do Prêmio Mais IDEB, designado à premiação pecuniária dos estudantes e educadores das escolas públicas estaduais, baseado na performance expressa pelo Índice de Desempenho Escolar do Maranhão, calculado pelo SEAMA e/ou Simulados efetivados no âmbito do Programa Mais IDEB. As avaliações são aplicadas em Língua Portuguesa e Matemática aos estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, contemplando todas as escolas estaduais do Ensino Médio e redes municipais de educação que fizeram adesão ao Programa.

Ainda no ano de 2019, por meio da Medida Provisória nº 293, de 08 de maio de 2019, o Governo do estado promoveu a reorganização administrativa da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, favorecendo a institucionalização da coordenação da cooperação entre os entes subnacionais no Maranhão, por meio da criação de duas unidades administrativas: Superintendência do Planejamento da Rede e Regime de Colaboração e Supervisão do Regime de Colaboração, ambas vinculadas à Secretaria-Adjunta de Gestão da Rede do Ensino e da Aprendizagem.

Seguidamente, as disposições contidas nessa Medida Provisória de nº 293, converteram-se em legislação ordinária por meio da Lei nº 11.105, de 19 de setembro de 2019. Portanto, a equipe responsável pela coordenação da Política Educacional Escola Digna foi elevada ao nível estratégico dentro da administração da SEDUC, promovendo, dessa forma, um melhor entrelaçamento entre o governo estadual e os governos municipais. A referida equipe foi elevada ao nível de Superintendência de Planejamento da Rede e Regime de Colaboração (SUPREC), ligada diretamente ao gabinete da Secretaria Adjunta de Gestão de Rede do Ensino e da Aprendizagem (SAGEA).

Vale ressaltar que, subordinada hierarquicamente à SUPREC, encontram-se as seguintes supervisões: Supervisão de Planejamento da Rede de Ensino (SUPRE); Supervisão do Regime de Colaboração (SUPERC); e Supervisão da Inspeção Escolar (SUPEI). A princípio, essa nova estrutura demonstra um esforço administrativo, político e financeiro do Governo do estado em garantir a continuidade da Escola Digna, bem como fortalecer politicamente, no âmbito interno da Secretaria, os atores responsáveis pela condução da Política Educacional.

E além das equipes internas da SEDUC, a condução das relações intergovernamentais no campo da execução da Política Educacional, em especial o Pacto pela Aprendizagem e Programa Mais IDEB contam, ainda, com alocação de equipes nos níveis regional e municipal, constituída por profissionais previamente selecionados por critérios técnicos próprios para a implementação da política colaborativa (Colabora Educação, 2021).

A adequação da estrutura organizacional da SEDUC para implementar unidades setoriais administrativas, com vistas à gestão da cooperação federativa com os Municípios, pode representar um avanço institucional em relação ao nível de responsabilidade do estado com a política educacional conforme determina o Art. 10, da LDBEN/1996. Contudo, a partir da literatura, observa-se que a indução de determinadas políticas educacionais implementadas no país, pode se traduzir mais como coordenação do que colaboração entre os entes federados. Para Araujo (2010), erroneamente, a definição de “normas colaboração” nas políticas educacionais tem sido confundida como “passos importantes” ou “avanços” para regulamentação do regime de colaboração (Araujo, 2010).

Observa-se, portanto, que, no movimento de construção da Macropolítica, diferentes programas, projetos e ações foram desenvolvidos de forma colaborativa com os municípios, com o objetivo de incentivar a melhoria dos indicadores educacionais no Maranhão, como destaca o Secretário de Educação:

Diante da necessidade de uma rede estadual com mais de mil escolas, 354 mil estudantes e 31 mil docentes, bem como a importância de reunir os gestores municipais em torno da construção de um território pela educação, várias agendas foram implementadas e seguem em execução, em um movimento singular, que coloca a educação no epicentro das políticas públicas no Maranhão como destacou o professor Nazeldo Cruz, no 6º Encontro Estadual do Programa Escola Digna, em reconhecimento à ação da Secretaria de Estado da Educação, junto aos municípios, com a construção de escolas, formação de profissionais e indução de programas complementares, que tem fortalecido as gestões municipais[...] (Camarão, 2020, p. 28)

Ainda segundo o Secretário de Educação, a ação da SEDUC junto aos entes subnacionais, revela-se em dados vultosos, a partir da:

[...] presença do Escola Digna em 125 municípios, a formação de 30.468 profissionais (gestores escolares, coordenadores pedagógicos e técnicos das SEMEDs), a

distribuição de material didático estruturado e a ampliação do atendimento às crianças de 04 a 05 anos, alcançando a cobertura de 97% da população, nessa faixa etária de idade, conforme Relatório de Monitoramento do Plano Nacional de Educação, divulgado no primeiro semestre deste ano (Camarão, 2020, p. 28).

No que se refere ao Ensino Médio, mesmo não sendo objeto desse trabalho, mas por corresponder a um dos eixos da Macropolítica Educacional, compete ressaltar que, para o Secretário de Educação, nessa etapa de ensino, a política educacional visa estimular o protagonismo dos estudantes, considerando-os como sujeitos do processo educativo, estimular a sua participação nas decisões da escola, bem como respeitar e considerar seus sonhos e projetos de vida. Nesse quadro, o secretário destaca algumas ações como [...] a implantação das escolas em tempo integral, inéditas no Estado, e a requalificação das escolas com reforma, manutenção e adequação de outros espaços, como bibliotecas e laboratórios (Camarão, 2020, p. 28-29)

No entanto, cabe salientar que o desenvolvimento destas ações consideradas estratégicas para a melhoria da educação do estado, principalmente entre 2016 a 2020, foram realizadas pela SEDUC em parceria com instituições de caráter privado e/ou consideradas organismos internacionais que atuam nacionalmente na educação pública, tais como: Associação Bem Comum, Fundação Vale, Fundação Lemann, Instituto Natura, Centro de Excelência e Inovação em Políticas educacionais/Fundação Getúlio Vargas, Falconi; Colabora Educação; Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; Instituto Sonho Grande; Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED/UFJF); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), dentre outras.

Algumas empresas privadas também foram identificadas atuando diretamente seja em construção de escolas, seja atuando diretamente na formação de estudantes, como a empresa fluminense do setor energético ENEVA, a Digital Innovation One (DIO), Supermercados Mateus; Suzano papel e celulose, dentre outras.

Além das instituições citadas, observou-se que outros atores participaram da agenda do Regime de Colaboração, são elas: União dos Dirigentes Municipais (UNDIME); União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM); Ministério Público do Estado (MPE); Tribunal de Contas do Estado (TCE); Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (ALEMA)

Na Educação Básica pública brasileira, o crescimento da atuação de instituições privadas, como evidenciado em trabalhos do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (2018), representa um fenômeno de privatização que está intimamente ligado ao projeto neoliberal e à financeirização das políticas sociais. Esse fenômeno vai além da

transferência da oferta educacional, pois impacta de maneira significativa os referenciais normativos, pedagógicos e de gestão do Estado, colocando a educação sob a lógica da eficiência, da competitividade e da mensuração de resultados. Ao incorporar mecanismos de gestão por desempenho, *rankings* e incentivos financeiros, o Estado transforma sua função de garantidor do direito à educação em um papel de regulador orientado por métricas e contratos, intensificando a mercantilização da escola pública, a responsabilização individual e a fragmentação do sistema educacional, em prejuízo dos princípios de equidade, autonomia pedagógica e democracia educacional.

Alinhadas a essa análise, tais organizações, sob a égide do gerencialismo, passaram a ocupar uma posição central na gestão pública educacional. Ao internalizar racionalidades características do mercado na estrutura e gestão dos sistemas educacionais, nos âmbitos municipal e estadual. Esse movimento envolve a adoção de práticas focadas na eficiência, na padronização de procedimentos e pelo controle por resultados, alterando as formas de regulação da política educacional e criando tensões com os princípios da gestão democrática, uma vez que a participação coletiva é secundarizada em favor de métricas de desempenho.

Sob a ótica de Freitas (2018), essa incursão de agentes externos nos sistemas educacionais não representa um evento isolado, mas sinaliza uma reforma administrativa que internaliza a lógica empresarial nas estruturas do Estado. Ao projetar essa leitura sobre a Macropolítica Escola Digna, depreende-se que a presença determinante de organizações do setor privado, a exemplo do Instituto Natura, da Fundação Lemann, do Movimento Colabora no âmbito da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão, corrobora o que o autor define como privatização do *locus* de decisão. Nesse cenário, a autonomia pedagógica é mitigada por mecanismos de regulação que priorizam resultados.

3.2 Regime de Colaboração na Macropolítica Escola Digna: regras de pactuação expressas nos documentos oficiais, ambiguidades e contradições

Como unidades federativas do Brasil, os estados possuem autonomia e responsabilidade na prestação da educação básica. A gestão do ensino fundamental e médio é de responsabilidade destes entes subnacionais, sendo o primeiro ofertado de forma compartilhada com os municípios. E a LDBEN/1996, no artigo 10, atribui aos Estados quanto à organização da rede e Regime de Colaboração, que estes entes federativos serão responsáveis pela organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, bem como serão responsáveis pela definição, juntamente com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental. Assim,

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.

Contudo, a dinâmica do Regime de Colaboração entre estado e municípios, em âmbito nacional, envolve modelos de relações intergovernamentais e formas de pactuação diversas e, muitas vezes, essas pactuações são estruturados em relações clientelísticas, ou baseadas na dependência do município em relação ao estado, ou do estado e dos municípios, funcionando como executores de medidas concebidas pela União.

No que se refere ao estado do Maranhão, essa visão é ratificada na análise de que, historicamente, o padrão de gestão das políticas de educação no Maranhão “[...] é descontínuo e desarticulado da realidade social, muitas vezes a serviço do clientelismo político e uma extensão de interesses privatistas e elitistas[...]

(Ferreira, 2021, p. 9). O autor ainda destaca que o estado “[...] desde a adoção da “Política Educacional Escola Digna”, Política de Estado, vem primando pela continuidade e ações mais plurais e democráticas, bem como tem elevado os indicadores educacionais no Maranhão[...]

(Ferreira, 2021, p. 9).

No sentido de atender aos objetivos da pesquisa, buscou-se ampliar a análise sobre os documentos oficiais vinculados diretamente à gestão da Macropolítica Escola Digna, como: Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, que instituiu o “Programa Escola Digna”; Lei nº 10.307 de 10 de setembro de 2015 referente ao Fundo Escola Digna; Decreto nº 34.649, de 02 de janeiro de 2019, que institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão; Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019, que institui a Política Educacional “Escola Digna”; Portaria nº 814, de 21 de maio de 2019, que dispõe sobre o Programa Mais IDEB.

A análise desses documentos está diretamente relacionada às categorias teóricas definidas a partir da revisão bibliográfica, do enquadramento teórico, dos objetivos da pesquisa, e das categorias do método histórico-dialético (movimento, contradição e prática social). Como já citado anteriormente, as categorias são: Regime de Colaboração entre os Entes Subnacionais; Autonomia dos Entes Subnacionais; Direito à Educação e Qualidade da Educação. Faz-se oportuno destacar que tal dinâmica possibilitou compreender melhor as ambiguidades e contradições presentes no âmbito da legislação e, seguramente, a sua aplicabilidade no campo concreto, a partir da participação dos sujeitos integrantes da pesquisa.

No que se refere à primeira categoria, denominada Regime de Colaboração, o objetivo foi compreender, em primeiro lugar, as concepções expressas sobre a Colaboração entre estado

e municípios maranhenses no âmbito da Escola Digna; em segundo lugar, as ações pactuadas entre os entes subnacionais; e, em terceiro lugar, buscou-se identificar as regras de pactuação.

Na análise dos documentos, observou-se que, na letra dos atos normativos, são utilizadas diversas expressões para denominar o Regime de Colaboração entre os entes subnacionais. O termo “parcerias com prefeituras” predomina no texto dos documentos oficiais da Macropolítica Escola Digna, em seguida, aparecem os termos “regime de colaboração entre estado e municípios” e “articulação com as redes públicas de ensino”. Depois, foram encontrados, de forma exígua, os termos “ações coordenadas pela Secretaria de Estado da Educação” e “cooperação federativa”.

Percebe-se que o uso de diversos termos para dar sentido ao Regime de Colaboração no âmbito da Escola Digna, ao que tudo indica, por um lado, ocorre pela dificuldade de definição mais clara sobre regime de colaboração e cooperação federativa, principalmente, no que se refere as regras e condições para sua materialização, visto que o debate nacional sobre sua regulamentação ainda não foi superado, e, “[...] dessa forma, nos parece que, após 22 anos de promulgação da Carta Magna, nem mesmo normas de cooperação em matéria educacional foram editadas, tampouco houve a regulamentação do regime de colaboração [...]” (Araujo, 2010, p. 237).

Na literatura sobre o assunto, grande parte dos autores destaca que isso tem provocado, quase sempre, ambiguidades entre “[...] formas de colaboração e regime de colaboração, o que tem colocado grandes desafios para a organização da educação nacional, dada a pulverização de sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais)” (Araujo, 2010, p. 237). Nesse sentido, cabe a utilização de determinados termos nos documentos oficiais, mas como formas de colaboração, ou melhor, medidas e instrumentos de colaboração usados pelos entes federados, a exemplo de acordos de parceria, consórcios, convênios, termos de cooperação, dentre outros. Contudo, isso não deve ser usado como sinônimo de Regime de Colaboração.

Mas existe uma diferença significativa entre regime de colaboração e formas de colaboração, no sentido de que “[...] o regime de colaboração é um instituto jurídico e administrativo que abrange os aspectos mais gerais de uma política pública [...]” (Araujo, 2013, p. 799). Enquanto as formas de colaboração “[...] seriam aspectos mais pontuais da política educacional, como, por exemplo, as formas de colaboração entre estados e municípios no oferecimento do transporte escolar” (*Ibid.*).

E para esta pesquisa, existem diferenças acentuadas entre esses termos. Nesse sentido, cabe ressaltar a importância do significado etimológico da expressão “regime” e “colaboração”. A palavra “regime” com origem no latim *regimen*, refere-se à ação ou maneira de governar, de

dirigir, de liderar, sendo também compreendido como maneira, processo, regra, sistema. Enquanto isso, a palavra “colaboração” (*colaborar* + *ação*) significa o ato de colaborar, cooperar, ajudar, o trabalho realizado pelos colaboradores. A partir dessa concepção, pode-se inferir que um regime de colaboração poderia ser entendido como a maneira, ou melhor, um sistema que promove o trabalho colaborativo, e não um simples processo de parceria ou articulação entre os entes subnacionais para implementação de políticas públicas educacionais.

Quanto às ações pactuadas entre os entes subnacionais no âmbito da Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, foi observado que em 5 (cinco) documentos oficiais analisados, as ações de formação continuada aparecem em maior número, ficando em segundo lugar as ações de construção de prédios escolares, em terceiro lugar, assessoria técnico-pedagógica e avaliação de aprendizagem, e, por último, transporte escolar. Esse aparente resultado indica que as ações de formação continuada têm sido priorizadas no âmbito dos documentos oficiais da Escola Digna, principalmente a partir de 2019.

Os estudos realizados por Lima (2023), que tratam sobre Regime de Colaboração entre o estado do Maranhão e seus municípios no âmbito da Escola Digna, revelam que, dentre as formas de colaboração mais expressivas entre o estado e os municípios, estão associadas à atividade de formação continuada.

Vale destacar que, em 2015, o Termo de Adesão ao Pacto pela Qualidade da Escola Pública do Maranhão Programa “Escola Digna” continha ações correspondentes à construção de escolas municipais a serem cedidas aos municípios; doação de estrutura mobiliária e de equipamentos para o funcionamento de 01 (uma) Sala Multimeios e das salas de aula, para a ampliação e desenvolvimento das competências e habilidades dos estudantes relacionadas à linguagem, educação digital/tecnológica, arte, música e leitura; transporte escolar; acesso dos alunos da Rede Municipal às ações pedagógicas, desenvolvidas nos Núcleos de Educação Integral do Estado do Maranhão; formação de professores para Correção de Fluxo escolar; formação continuada de professores, como forma de garantir a melhoria do ensino/aprendizagem; disponibilização de material didático-pedagógico para a formação de professores.

Já a assessoria técnico-pedagógica às equipes das Secretarias Municipais de Educação, estava relacionada ao seguinte: elaboração e implementação dos planos municipais de educação; avaliação da aprendizagem para estudo dos indicadores da educação; currículo e reorganização das orientações curriculares das secretarias municipais de educação; assessoria nas práticas de ensino e de aprendizagem e de implementação dos Projetos Pedagógicos nas Etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental; formação da equipe pedagógica do

município para orientar os professores da educação especial e de escolas quilombolas; assessoria para desenvolvimento de oficinas de elaboração de itens para professores de Língua Portuguesa e Matemática; e assessoria para a elaboração de política de alfabetização para atendimento de crianças, jovens e adultos.

Ainda no âmbito do Programa Escola Digna (2015), como ações pactuadas, destacam-se: assessoria às equipes técnicas municipais para elaboração da política do livro; leitura por meio do plano estadual do livro; leitura e biblioteca; e sobre o Programa do livro didático do governo federal e Programa Mais Educação.

Já no Acordo de Cooperação Técnica do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem (2019), as ações pactuadas dispõem sobre: melhoria da infraestrutura das instituições de educação das redes municipais; formação continuada de professores(as), gestores(as), coordenadores(as) e equipes técnicas das Secretarias Municipais de Educação; apoio à implementação da gestão democrática da educação municipal; acesso ao Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA); assessoria técnico-pedagógica aos municípios, especialmente, nas áreas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com ênfase no ciclo de alfabetização; *kits* pedagógicos e/ou material didático complementar ao livro didático que favoreçam a alfabetização; materiais didáticos estruturados para a formação de professores(as) e demais profissionais da educação envolvidos no Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

Além dessas ações, constam no Termo de Cooperação Técnica, como responsabilidade da SEDUC: o pagamento de incentivos, por meio de Bolsa Auxílio Educacional às equipes municipais, regionais e da administração central, para realização da gestão e acompanhamento das ações; coordenação, monitoramento e avaliação do desenvolvimento das ações estratégicas do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem; transporte escolar aos municípios; condecoração referente à "Premiação Escola Digna" para as escolas que obtiverem os melhores indicadores educacionais no Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão; aporte financeiro às escolas com os menores indicadores; condecoração dos municípios que investirem na melhoria dos resultados por meio do Selo Prefeito(a) da Educação.

Importante destacar que, segundo a literatura, a cooperação federativa entre estado e municípios, podem envolver diversos tipos de cooperação e, quase sempre, em se tratando da oferta da educação infantil e ensino fundamental, a cooperação se traduz em: formação continuada de professores, distribuição de materiais didáticos; construção e reforma de prédios escolares; avaliação de aprendizagem; assessoria técnica e pedagógica às equipes técnicas municipais; e assinatura de convênios para melhoria da oferta de merenda e transporte escolar, dentre outros.

Quanto às regras de pactuação do estado com os municípios no âmbito da Escola Digna, é possível identificar 3 (três) grandes regras delineadas nos documentos oficiais. A primeira corresponde à formalização da cooperação por meio da Assinatura de Termos de Compromisso e/ou Termo de adesão entre estado e os entes municipais. A segunda refere-se às contrapartidas exigidas como condição para o estabelecimento da colaboração federativa. Por fim, a terceira regra compreende à execução direta das ações pelo governo estadual junto aos municípios. do estado.

Assim, com base na análise documental da Escola Digna, é possível observar que a primeira regra de pactuação, expressa nos atos oficiais do governo do estado, apontam que a colaboração dar-se-ia por meio da assinatura, pelo município, do Termo de Adesão ao Pacto pela Qualidade da Escola Pública do Maranhão no âmbito do Programa Escola Digna em 2015 e, a partir de 2019, com a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem no âmbito da Política Educacional Escola Digna .

A segunda regra de pactuação, que se refere às contrapartidas exigidas pelo governo do estado aos municípios no ato de assinatura dos Termos de adesão, pode ser observada, inicialmente, no Termo de Adesão ao Pacto pela Qualidade da Escola Pública do Maranhão - Programa “Escola Digna” (2015-2016). Como contrapartida à construção das escolas em substituição de escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços devidamente declarados como inadequados, esse documento estabelece a obrigatoriedade de os municípios disponibilizarem terrenos adequados que atendam às exigências técnicas do projeto arquitetônico das novas escolas.

Adicionalmente, após cessão da unidade escolar devidamente mobiliada pelo governo do estado, o município compromete-se a assumir integralmente os custos relativos à manutenção predial, à contratação de pessoal administrativo, ao corpo docente e técnico, bem como às demais despesas necessárias para o regular funcionamento da instituição escolar.

No que se refere às ações de formação continuada, o município responsabilizava-se pela garantia de toda a estrutura física, mobiliária, bem como deslocamento, hospedagens e /ou diárias, aos seus professores e técnicos, para participação da formação continuada ofertada pelo estado; o município também ficava responsável pela mobilização dos professores e técnicos para formação específica do programa de correção de fluxo escolar.

Sobre os compromissos governamentais pactuados, os secretários municipais de educação ficam responsáveis de estabelecer a comunicação permanente com a SEDUC e apresentar relatórios do cumprimento das ações estabelecidas no Termo. Outro aspecto

importante é que o município deve buscar realizar ações eficazes, objetivando a melhoria dos indicadores da Educação Básica.

No que tange ao Acordo de Cooperação Técnica do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem (2019), mediante as ações implementadas pelo Governo do Estado, cabe à gestão municipal, como contrapartida, fornecer informações relativas à infraestrutura das instituições de educação infantil e ensino fundamental; propiciar à equipe técnica da SEDUC condições de acompanhamento e avaliação das ações pactuadas; melhorar a infraestrutura física das instituições de educação das redes municipais.

Quanto às ações de formação dos profissionais da educação, o município tem como obrigatoriedade: proporcionar espaços com infraestrutura adequada, logística e recursos didáticos necessários para a formação continuada dos(as) gestores(as), coordenadores(as) pedagógicos(as), professores(as), técnicos(as) e Articuladores(as) Pedagógicos(as) das redes municipais; custear as despesas com deslocamento, alimentação e hospedagem dos dos(as) gestores(as), coordenadores(as) pedagógicos(as), professores(as), técnicos(as) e Articuladores(as) Pedagógicos(as) para participarem das formações ofertadas pela SEDUC e demais ações desenvolvidas no âmbito do Pacto.

A partir das ações de formação, o município ainda deverá designar os(as) Articuladores(as) Pedagógicos(as) Municipais do quadro efetivo para coordenação, em âmbito municipal, das ações de desenvolvimento do Pacto, como consta na recente Portaria de nº 750, de 18 de novembro de 2024 que dispõe sobre a instituição das Coordenadorias Regionais do Pacto pela Aprendizagem nas Unidades Regionais de Educação do estado do Maranhão, incluindo procedimentos para indicação de Articuladores Pedagógicos Municipais e concessão da Bolsa Auxílio Educacional.

Segundo a Portaria supra citada, define que os APM,s do Pacto pela Aprendizagem, deverão desenvolver ações como:

- a) Realizar, com estreito alinhamento com o Secretário Municipal de Educação, a gestão das ações do Pacto no município, consolidando-as, anualmente, em planos de trabalhos territoriais.
- b) Fortalecer as ações do Pacto no município, em cooperação com a respectiva Unidade Regional de Educação e com os demais municípios do território, visando à melhoria da educação dos estudantes;
- c) Liderar a realização dos processos de formação continuada e de desenvolvimento dos profissionais de educação definidas no âmbito do Pacto pela Aprendizagem;
- d) Estabelecer a interlocução permanente com os Articuladores Pedagógicos Regionais para favorecer e facilitar os processos de execução das ações em âmbito municipal;
- e) Orientar e prestar assistência técnica e pedagógica às equipes de gestão escolar nos processos de planejamento, formação e acompanhamento permanente das aprendizagens dos estudantes;
- f) Elaborar e implementar estratégias de visita técnica, mobilizando instrumentos de

diagnóstico e acompanhamento permanente do trabalho desenvolvido nas escolas de seu território;

g) Divulgar, orientar e acompanhar protocolos de avaliação, além de analisar e divulgar os resultados do Seama, bem como imprimir esforços na realização de intervenções pedagógicas a partir dos resultados alcançados em âmbito local, de modo a favorecer a melhoria contínua das práticas de gestão e dos processos de ensino-aprendizagem nas escolas do território;

h) Articular, quando houver, a distribuição de material pedagógico complementar e de outros insumos recebidos no âmbito do Pacto pela Aprendizagem, bem como acompanhar e orientar as escolas e profissionais das redes quanto ao uso efetivo;

i) Desempenhar outras ações correlatas, a fim de garantir a implementação das iniciativas previstas no âmbito do Pacto pela Aprendizagem.

No que se refere às ações pedagógicas voltadas para a melhoria dos indicadores educacionais, consta nos documentos oficiais que cabe ao município: realizar ações com vistas à redução da distorção idade-ano-série, das taxas de abandono e dos índices de reprovação nas etapas de atendimento de escolarização; desenvolver ações para a melhoria dos níveis de aprendizagem dos(as) estudantes, considerando os resultados das avaliações externas, bem como de outros instrumentos de avaliação utilizados pelas redes estadual e municipal de educação; e cooperar com o monitoramento das ações e com a avaliação periódica dos resultados de aprendizagem dos(as) estudantes municipais.

Além de todas essas ações que competem aos municípios ao aderir à Política Educacional Escola Digna, ainda no âmbito do monitoramento das ações do Pacto, compete ao município: criar procedimentos de reconhecimento e de valorização dos(as) profissionais da educação e das experiências exitosas desenvolvidas no âmbito do Pacto; apoiar escolas com maiores dificuldades em promover a aprendizagem das crianças e dos(as) estudantes; designar equipe técnica, responsável pelo monitoramento contínuo e avaliação periódica das metas do Plano Municipal de Educação; e constituir equipe responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação periódica do Plano Municipal da Primeira Infância.

Por fim, ainda cabe aos municípios maranhenses, no âmbito das ações pactuadas: garantir a logística e os recursos humanos necessários à aplicação dos testes do Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão - SEAMA e das avaliações de Fluência Leitora; disponibilizar dados e informações necessárias à realização do SEAMA e da Avaliação de Fluência Leitora, incluindo os dados administrativos dos(as) profissionais do município que comporão as equipes técnicas, das informações referentes ao diagnóstico educacional dos municípios e ao ordenamento da rede municipal.

Cabe ressaltar que os estudos bibliográficos indicam que no processo de implementação de políticas colaborativas federativas, a contrapartida dos municípios como regra de pactuação, não está isenta de apresentar dificuldades para seu cumprimento. Por exemplo, os autores

Veras, Souza, Bachiega e Batista (2016) destacam que no programa "PACTO pelo desenvolvimento social da Paraíba - contrapartida solidária", programa de transferência voluntária de recursos ou bens aos municípios, em especial para as áreas da educação e saúde, o município não tem a obrigação de contrapartida financeira, da doação de bens e/ou execução de ações nos municípios, mas sim de realizar ações que melhorem os indicadores sociais de seu município. A contrapartida é solidária, contudo, o seu cumprimento apresenta dificuldades principalmente no que tange à adequação da estrutura e dos procedimentos administrativos.

A terceira regra de pactuação corresponde à execução das ações diretamente pelo Governo do estado no município após assinatura do Termo de Cooperação. Dessa forma, não existe transferência de recursos diretamente para as prefeituras através da modalidade de convênios, estratégia essa usada com muita frequência em governos anteriores a 2015.

Fatos dessa natureza podem favorecer a redução de práticas clientelísticas e consequente dispersão de recursos públicos. Contudo, dependendo do nível de centralização das ações e dos recursos pelo estado, somado a pouco espaço para negociação e ajustes aos interesses locais, pode ocorrer a secundarização da autonomia dos governos municipais e, consequentemente, a fragilização das relações intergovernamentais.

A segunda categoria diz respeito à autonomia que os municípios dispõem de auto-organizar-se e autoadministrarem-se sobre assuntos de interesse local, por meio de lei própria, respeitando os princípios constitucionais das competências dos demais entes federativos. Em suma, em conformidade com a CF/1988, os municípios também formam a união indissolúvel da República Federativa do Brasil, fato que os leva à condição de integrantes da Federação. Essa concepção é confirmada pelo conceito de autonomia:

O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias [e de que] a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a "independência" [na medida em que a] autonomia é um conceito relacional [...] (Barroso, 1998, p. 16)

Segundo o autor, a autonomia dos entes federativos é sempre exercida numa conjuntura de interdependência e num sistema de relações. Partindo desse princípio, um dos objetivos desta pesquisa foi, em primeiro lugar, analisar se os documentos oficiais indicam alguma prerrogativa dos municípios para negociação e/ou tomada de decisões sobre as ações pactuadas seja diretamente ou meio de instituições representativas. Outro objetivo consistiu em observar se a Macropolítica cumpre a função de indutora de políticas educacionais a serem realizadas pelos municípios de forma autônoma.

A partir dos documentos oficiais da Macropolítica, percebeu-se que o efeito prático da “contínua colaboração” no âmbito da Escola Digna, entre os entes subnacionais, é que o governo estadual tem condicionado a realização das ações relacionadas à educação infantil e ao ensino fundamental à assinatura do Termo de Compromisso ao Programa Escola Digna (2015-2016) e/ou, à adesão voluntária desses entes ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem (a partir de 2019).

Isso significa que os municípios são convidados a fazerem adesão à Política Escola Digna a partir de um catálogo de programas e ações pré-definidas e apresentadas pelo Governo do estado. De acordo com o Decreto nº 34.649, de 02 de janeiro de 2019 que instituiu o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, no seu Art. 4º, define de forma clara que a adesão dos municípios ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem possibilitará o acesso a programas e ações coordenadas pela SEDUC.

A leitura dos documentos que propagam a Política Educacional Escola Digna na mídia local, no site da SEDUC, bem como nos livros publicados pelo o ex-secretário de educação, Felipe Camarão, indica que o catálogo de programas e ações definidas na pactuação estão respaldadas por uma diversidade de informações e demandas advindas dos municípios, por meio das “Escutas pedagógicas”, “Caravana Escola Digna”, Reuniões gerais realizadas diretamente pelo Governador com os prefeitos, até mesmo do próprio programa de governo apresentado na campanha eleitoral.

Contudo, não foram observados nos documentos oficiais da Macropolítica Escola Digna fóruns de discussão e deliberações sobre os projetos e ações colaborativas de forma participativa como rezam os princípios constitucionais. Isso aponta uma contradição entre o discurso governamental e os documentos oficiais na medida em que se confunde socialização de informações com tomada de decisões de forma cooperativa, conforme pode ser observado no texto intitulado *Regime de Colaboração: unir esforços pela educação pública*, divulgado pelo Secretário de Educação na página oficial do Governo do estado:

Todas essas ações e programas já foram apresentados durante encontro de Prefeitos e Prefeitas com o Governador Flávio Dino, promovido em dezembro, com a presença de 204 gestores municipais. Na oportunidade, cada prefeito pôde **obter informações importantes sobre esses programas como forma de adesão, contrapartidas** e contato direto com as secretarias (Camarão, 2017, grifo nosso).

Segundo o documento *Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão* (2021), elaborado pelo Movimento Colabora Educação, a gestão da Secretaria conta com o apoio de algumas instituições representativas junto aos entes municipais. A Undime “[...] é peça central na governança de qualquer política colaborativa, atuando ativamente desde o planejamento de

suas ações e encarregando-se de garantir a participação dos gestores municipais”. (*Política Colaborativa do Maranhão*, 2021, pag. 18.).

Quanto à FAMEM, como instituição, cuja missão, no campo da Educação, é apoiar gestores municipais para acesso aos programas, ações e projetos disponibilizados pelos governos seja federal ou estadual, esta instituição, assume a parceira da Política Educacional Escola Digna por meio do Pacto pela Aprendizagem com o papel de mobilizar os prefeitos municipais para adesão e engajamento à política educacional.

No geral, este estudo indica que o diálogo gira em torno de ações pré-definidas pelo governo de estado, coordenadas tecnicamente pela equipe da SEDUC, por meio da Se Superintendência do Planejamento da Rede e Regime de Colaboração. Além desses aspectos, não existe transferência de recursos financeiros para o município, o estado centraliza e faz gestão dos gastos, provendo formas de assistência técnica, monitoramento e avaliação das ações pactuadas.

Nessa direção, Lustosa (2022) afirma que, no contorno da Política Educacional Escola Digna, as ações orientaram-se pelo enfoque da relação cooperativa entre os entes federativos, vistos como equivalentes na esfera administrativa. No entanto, no resultado de sua pesquisa ficou demonstrado que “[...] o Governo do Estado assumiu o papel de principal proponente, articulador e elaborador das ações, secundarizando os municípios no contexto das decisões tomadas” (*Ibid.*, p.98). Dessa forma, pode-se considerar que o fato de os municípios fazerem adesão à Política Escola Digna seja suficiente para garantir o cumprimento dos princípios que regem autonomia desses entes federativos, como por exemplo decidirem sobre a forma de condução das ações pactuadas na Escola Digna no seu território.

Entretanto, mesmo reconhecendo o avanços do Regime de Colaboração no Maranhão, a partir da Macropolítica Escola Digna, é importante destacar que os municípios, principalmente num estado com indicadores sociais tão baixos, como o Maranhão, uma boa parte deles ainda depende do apoio do estado para implementação de políticas públicas, como a educação, seja por escassez de recurso ou por baixa capacidade técnica e administrativa da equipe gestora para garantir que as relações estabelecidas no pacto de colaboração articule autonomia e interdependência para conciliar interesses locais em contraposição as relações de subordinação e dependência.

Para além desses aspectos, na pesquisa de Raianny do Nascimento Silva (2022), a autora evidencia que, no município de Timon, os Articuladores Pedagógicos Municipais (APMs) relatam que alguns trabalhos da Macropolítica Escola Digna já eram realizados na cidade, assim configurando também mais uma falha relacionada à centralização do Programa, o que fez com

que a falta da descentralização na construção levasse o município de Timon a repetir alguns projetos que já estavam em prática, conduzindo os APMs a um acúmulo de funções já realizadas.

Acrescidas da percepção de que o Federalismo é um modelo de organização que mescla autonomia e interdependência das unidades federativas e de que o Regime de Colaboração implica alterações na estrutura do relacionamento institucional entre os entes federados, essas análises rompem com a ideia de hierarquia nessas relações. Ademais, as pesquisas que embasam este estudo sugerem que o respeito pela autonomia dos entes federados com suas convergências e antagonismos é fundamental para a efetivação e consolidação do Regime de Colaboração e para assegurar a prestação de uma educação de qualidade.

O segundo aspecto a ser analisado nos documentos oficiais em relação à autonomia dos entes subnacionais refere-se à capacidade da Macropolítica de promover a indução de políticas educacionais a serem realizadas pelos municípios de forma autônoma. Para isso, tomou-se como referência a pesquisa de doutorado de Catarina Ianni Segatto (2015), que analisa a relação intergovernamental entre estado e municípios, no caso do estado do Ceará, além de diversas ações técnico-pedagógicas, em que o governo estadual atua fortemente na indução financeira por meio da premiação de escolas que aparentam melhor desempenho, do Programa de Transporte Escolar ao repassar o recurso ao município para a prestação do serviço e doação de veículos a eles, da construção dos Centros de Educação Infantil e do repasse da cota-parte (25%) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), atrelado à melhoria dos índices de qualidade de Saúde, Meio Ambiente e Educação.

Além disso, essa autora também apresenta o estado da Paraíba como uma experiência de relação intergovernamental que se utiliza de mecanismos de indução financeira para a melhoria dos indicadores municipais. Isso inclui construir novas escolas, reformar e ampliar as já existentes, comprar equipamentos, desenvolvimento de formação continuada para professores, distribuir materiais didáticos e apoio técnica para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Considerando a discussão teórica proposta nesse estudo e a análise dos documentos oficiais, foi possível observar-se que, na cooperação federativa entre o estado e municípios maranhenses, apresentam-se ações que indicam indução financeira para melhoria da educação municipal. Isso se pode identificar claramente, no texto do Decreto 30.620, de 02 de janeiro de 2015, que institui o Programa Escola Digna, como também na Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019, que institui a Política Educacional Escola Digna.

No Programa Escola Digna (2015), o Art. 2º apresenta diversas ações que compõem o programa, incluindo a ação de indução financeira citada no “[...] Inciso V - indução financeira, concessão de bolsas, premiação e/ou reconhecimento público das experiências exitosas” (Maranhão, 2015). Já na Política Educacional Escola Digna (2019), o Art. 3º, diz que a Política Educacional Escola Digna será desenvolvida pelo governo do estado por meio da SEDUC, em regime de colaboração com os municípios, abrangendo diversas ações, dentre elas, a ação disposta no “Inciso X - indução à melhoria do desempenho, por meio da concessão de bolsas, premiação e reconhecimento das experiências exitosas”.

Vale ressaltar algumas ações que podem ser caracterizadas como mecanismo de indução financeira, a fim de que possam, de forma autônoma, fazer a gestão de suas próprias políticas educacionais ou fortalecer as já existentes tendo em vista a melhoria dos indicadores municipais. Nessa perspectiva, destaca-se que o governo do estado atua na indução financeira da seguinte forma: construção de escolas para atender ao Ensino Fundamental e à Educação Infantil; Programa de Transporte Escolar (PEATE); doação de veículos aos municípios para ampliação dos serviços de transporte dos estudantes; aquisição de equipamentos; formação de professores e outros profissionais da educação municipal; distribuição de materiais didáticos e assessoria técnica para a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME).

Nesse conjunto de ações, destaca-se o Prêmio Escola Digna, cujo objetivo é agraciar as unidades escolares do poder público que apresentarem melhores resultados de aprendizagem e a Bolsa Auxílio Educacional, concedendo auxílio financeiro mensal ao profissional da educação básica, em razão do desenvolvimento de atividade formativa ou realização de pesquisas na educação básica, desenvolvidas com vistas à melhoria dos indicadores educacionais da SEDUC em colaboração com os entes municipais. Além disso, que o Prêmio Escola Digna equivale à distribuição de recursos, a título de premiação ou contribuição financeira a escolas municipais, tendo como base o desempenho alcançado anualmente, nas avaliações do SEAMA

Além do Prêmio e Bolsa Auxílio destacados acima, o estado instituiu o Selo Prefeito da Educação, por meio de Decreto nº 38.065, de 28 de dezembro de 2022. O Selo tem como objetivo estimular e prestar reconhecimento aos avanços reais e positivos, com base no desempenho de suas respectivas redes de ensino nas avaliações do SEAMA, nas três etapas avaliadas. Assim o Selo também se constitui um mecanismo de indução à melhoria da política educacional dos municípios.

Ainda sobre as ações caracterizadas como indutoras de outras políticas, para João Paulo Mendes de Lima (2023), os mecanismos de indução financeira utilizados pelo governo do estado do Maranhão no âmbito da Escola Digna,

[...] guardam estreita relação com os mecanismos de indução financeira adotado no Ceará: o Prêmio Escola Nota Dez, instituído em 2009, por meio da Lei nº 14.371 de 19/06/2009, e o Programa de Bolsa instituído no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, decorrente da Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007, que é apontado como propulsores do desenvolvimento dos municípios cearenses (Lima (2023, p. 86).

Observa-se, portanto, que a política de colaboração no âmbito da Escola Digna, se assemelha à política desenvolvida, especialmente pelo estado do Ceará. Esta observação não se trata de estabelecer comparações entre o Regime de Colaboração do Ceará e do Maranhão, mas de buscar compreender as referências de modelos proposto pelo governo do Maranhão.

Segundo Lima (2023) em sua dissertação de mestrado, citando Lustosa (2022) sobre a semelhança dos contornos do Regime de Colaboração do Maranhão e Ceará:

[...] a concepção do Escola Digna, no que tange à experiência de implementação do regime de colaboração na educação, tem contornos na política praticada pelos Estados do Ceará, Pernambuco e Espírito Santo (LUSTOSA, 2022), havendo, inclusive com formalização em 2021, Acordo de Cooperação Técnica nº 02/202146, com a Associação Bem Comum para implementação das ações prioritárias na alfabetização[...] (*Ibid.*, p.72)

Contudo, no caso da educação, não se deve, segundo Abrucio e Segatto (2016, p. 427), “[...] falar em padrão único de atuação dos estados, tanto no que se refere às suas funções como no que tange ao panorama intergovernamental [...]”. Para os autores, os contrastes “[...] interestaduais – socioeconômicas, institucionais e de escolhas de políticas – modificam as experiências de coordenação federativa” (*Ibid.*).

Libâneo (2012) aponta para a distância entre o que se diz no âmbito dos documentos em relação ao que se efetiva na elaboração das políticas. Portanto, somente a análise do texto que compõe os documentos oficiais não é suficiente para confirmar que o que está escrito como ações indutoras no âmbito da Escola Digna está sendo materializado na prática nos sistemas municipais de educação, ou melhor, se estas ações de indução financeira estão impactando a melhoria da qualidade educacional dos municípios que fizeram adesão à Macropolítica.

A terceira categoria analisada é o Direito à Educação. O objetivo é analisar o direito à educação à luz dos documentos oficiais da Macropolítica Escola Digna, chamando atenção para o acesso escolar, permanência e aprendizado.

De acordo com Cury (2002), por meio de suas legislações, a grande maioria dos países assegura o acesso da população à educação básica. O autor enfatiza que a educação escolar é uma dimensão substancial da cidadania, sendo um princípio fundamental para políticas que buscam a participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional. Nessa linha, Gadotti (2005) ressalta que além de a educação ser considerada um dos elementos essenciais para que todos os indivíduos tenham direito aos bens

e serviços disponíveis na sociedade, “[...] é um direito de todo ser humano como condição necessária para ele usufruir de outros direitos constituídos numa sociedade democrática [...]” (Gadotti, 2005, p. 1).

Não obstante tal relevância, o direito à educação consiste num grande desafio para os entes federativos, e pode se evidenciar por meio de indicadores educacionais. Dentre os indicadores educacionais, podem-se destacar as taxas de matrícula líquida e bruta, os anos de estudo da população, que, no caso maranhense, possui grandes assimetrias e acumula profundos desafios para fazer avançar o acesso e a permanência dos estudantes no espaço escolar. Araujo, citando Horta (1998) e Sacristán (2001), ao conceituarem direito à educação, destaca que é possível ser determinado

[...] pela gratuidade da oferta da etapa elementar de escolarização, cuja duração varia segundo os contextos específicos de cada país, e pela obrigatoriedade, tanto do poder público em oferecer escolas com nível de qualidade equivalente para todos, quanto dos indivíduos em frequentá-las (Araujo, 2010, p. 231).

Dessa forma, pode-se considerar que o direito à educação está relacionado à obrigatoriedade escolar. “Assim, para a efetivação do direito à educação, é imprescindível a existência do Estado e de instituições que viabilizem a escolarização da população” (*Ibid.*). Isso é respaldado pela CF/1988, que define a educação como um direito público e subjetivo para todos os brasileiros. E como pode ser observado em seu Art. 208, o Estado cumprirá seu dever com a educação, entre outras, mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de transporte escolar, material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde.

Neste estudo, parte-se do advento de que a CF/1988 e sua alteração pela emenda constitucional n. 14, de 1996 asseveram que o “[...] o direito à educação abrange a garantia não só do acesso e da permanência [...], mas, além disso, a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios segundo o qual se estruturará o ensino (Inciso VII do Art. 206)” (Oliveira; Araujo, 2005, p. 5).

Contudo, no sentido de garantir um melhor aprofundamento dos estudos, tomaram-se como referência os aspectos relacionados ao acesso e à permanência na escola. Nessa perspectiva, considera-se as ações relacionadas à infraestrutura escolar, ampliação da matrícula, redução da evasão e abandono escolar e diminuição da distorção idade-série.

Silva, Azevedo, Silva J, Furtado e Veras (2021), analisando a precariedade da infraestrutura escolar na Rede Pública de Educação do Maranhão, explicitam que os dados apresentados pela SEDUC, revelam que “[...] no ano de 2014 havia no Estado 1.245 escolas funcionando em instalações precárias (galpão, rancho, paiol, barracão etc.) e identificadas como

inadequadas para a prática do ensino[...] (Silva; Azevedo; Silva J; Furtado; Veras, 2021, p. 3. E no sentido de contribuir com a melhoria dos indicadores educacionais do estado do Maranhão, o Programa Escola Digna (2015-2018), que integra o Plano Mais IDH, foi estabelecido com a particularidade de substituir escolas inadequadas (galpões, palhoças, taipa etc.) por escolas de alvenaria, além disso, assegurar o abastecimento de água potável com a perfuração de poços artesianos.

E logo no Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, Art. 1º, o texto do documento traz como referência o direito dos estudantes ao acesso a uma escola com infraestrutura adequada para garantir sua formação:

Art. 1º Fica instituído o Programa "Escola Digna" com o objetivo de propiciar, às crianças, jovens, adultos e idosos atendidos pelo Sistema Estadual de Ensino e pelo Sistema Público de Ensino dos Municípios, o acesso à infraestrutura necessária para as suas formações como cidadãos livres, conscientes e preparados para atuar profissionalmente nos mais diversos campos da atividade social.

O Inciso I, Alínea d, do Art. 2º, desse mesmo Decreto, estabelece a infraestrutura como uma das ações relevantes do Programa. O Inciso I dá ênfase à ação de expansão e melhoria da rede física escolar, e a Alínea d trata da construção de prédios escolares das redes públicas de ensino que atendem à Educação Infantil ou Ensino Fundamental em regime de colaboração com os municípios.

Na dissertação de mestrado de Marcello Apolonio Dualibe Barros, o componente infraestrutura, se apresentou inicialmente, “[...] como pré-requisito para que o elemento pedagógico viesse a ter a possibilidade de apresentar resultados futuros” (2019, p. 20). Segundo o autor, analisando os dados disponibilizados pela Secretaria de Estado da Educação, “[...] Considerando o período de 2015 a 2019, R\$ 526,2 milhões foram aplicados em obras de manutenção, revitalização, construção ou reforma de escolas da rede pública” (*Ibid.*).

Na pesquisa dos autores Silva, Azevedo, Silva J, Furtado e Veras (2021), sobre o papel transformador das escolas dignas na melhoria das condições sociais de 10 comunidades rurais, localizadas em 10 Municípios distintos do Maranhão, os autores concluem o artigo intitulado *Censo Escola Digna: a construção de escolas de alvenaria como agente transformador em comunidades rurais*, explicitando que nos primeiros dados do Censo Escola Digna, “[...] a construção das escolas nos povoados tem sido apreendida como favorável, ao possibilitar melhorias a essas comunidades e aumento na frequência dos alunos nas salas de aula” (Silva; Azevedo; Silva J; Furtado; Veras, 2021, p. 3), .

Ademais, os autores apresentam como outro elemento de transformação o que ocorre nas comunidades rurais onde houve a perfuração de poço artesiano, pois a água é fundamental para a vida das pessoas, principalmente, ao se

[...] constatar que mais da metade das pessoas entrevistadas tem como principal fonte de renda a agricultura, que depende essencialmente da água para a sua produção. Contudo, ainda não é possível mensurar se a escola desempenha o papel de agente transformador nas comunidades, uma vez que esta avaliação necessita de um intervalo maior de utilização do prédio escolar pela população (*Ibid.*).

Ainda no Art. 2º, Inciso III, do Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, por meio do Programa Escola Digna o governo do estado pactua ações de fornecimento de insumos educativos às escolas, visando à melhoria da aprendizagem dos estudantes. Isso significa que as escolas construídas em substituição às escolas inadequadas e doadas aos municípios, foram mobiliadas com materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento.

Os estudos de Vasconcelos; Lima; Rocha e Khan (2021) sobre infraestrutura escolar e investimentos públicos em educação no Brasil, relacionados ao desempenho escolar, enfatizam a significativa relação existente entre os investimentos públicos que são feitos em Educação e a infraestrutura escolar nos municípios brasileiros, o que os torna importantes variáveis no desempenho escolar, o que demonstra que o desempenho do aluno não depende apenas do seu próprio esforço.

Os autores destacam que é de responsabilidade do poder público garantir que as escolas tenham os recursos essenciais para a realização de suas atividades com qualidade e garantir que todos os estudantes tenham acesso a um ambiente adequado à aprendizagem. As conclusões dos autores demonstram que, na perspectiva dos documentos oficiais, é salutar a Macropolítica Escola Digna, articular instalações físicas (construção de escolas), equipamentos (mobiliário, material pedagógico, livros etc.) e serviços (iluminação, poço artesiano).

O Decreto nº 34.649, de 02 de janeiro de 2019, que institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem através do Programa Escola Digna, destaca claramente que as ações que compõem o Pacto estão relacionadas à melhoria dos indicadores educacionais e à concretização das metas dos Planos de Educação, sem deixar de explicitar investimentos em infraestrutura. Observando o texto deste decreto, foi possível perceber que o Pacto pela Aprendizagem explicita indicadores relacionados ao acesso e permanência que se traduz, nesta análise, como Direito à Educação.

O Art.2º, Inciso I, estabelece a alfabetização na idade certa, de todos os alunos como mecanismo de garantia de continuidade dos estudos. O Inciso II trata-se de uma ação relacionada à diminuição de indicadores de evasão e abandono escolar, à medida que se reduz a distorção idade-série. O Art. 4º faz referência à melhoria da infraestrutura, oferta

de Kits pedagógicos, na perspectiva de garantia de acesso e permanência dos estudantes e o transporte escolar para garantir a frequência e permanência do aluno na escola.

Vale sublinhar que na Lei 10. 995, de 11 de março de 2019, que instituiu a Política Educacional Escola Digna, também faz referência à melhoria da infraestrutura e fornecimento de insumos como mecanismos de garantir o acesso dos estudantes a melhores condições de infraestrutura escolar, bem como a garantia do direito do acesso à escola pública à medida que na pactuação com os municípios explicitam ações de ampliação da rede escolar municipal.

O Art. 3º da Lei 10. 995 /2019 assegura que a Política Educacional "Escola Digna" será desenvolvida de forma integrada pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Educação - SEDUC, em regime de colaboração com os municípios, abrangendo ações de: expansão do atendimento escolar e melhoria da infraestrutura; construção de prédios escolares em substituição às escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços inadequados; construção de prédios escolares destinados ao atendimento da educação infantil ou ensino fundamental em regime de colaboração com os municípios e fornecimento de insumos, de forma a favorecer a melhoria da aprendizagem com padrão de qualidade e equidade.

Ao analisarem a Política Educacional Escola Digna, os autores Ferreira e Santos (2023) ressaltam que os “[...] dados trazidos por meio de levantamento realizado pela própria SEDUC – Secretaria de Educação do Estado do Maranhão – em 2021, haviam sido entregues quase 400 novas escolas, reformadas ou construídas[...]” (2023, p.7). São dados promissores para a ampliação da rede física escolar das escolas públicas, pois

[...] a título de comparação com a gestão anterior da ex-governadora Roseana Sarney (2009-2014), esta construíra apenas 3 escolas e reformara outras 18; na gestão anterior a de Roseana Sarney, gestão do ex-governador José Reinaldo Tavares, nenhuma escola fora construída (*Ibid.*).

Portanto, cabe ressaltar que os três documentos oficiais que fundamentam a Macropolítica Escola Digna - o Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, que institui o “Programa Escola Digna”; o Decreto n.º 34.649 de 2 de janeiro de 2019, que Instituiu o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão; e a Lei nº 10.995 de 11 de março de 2019 que Institui a Política Educacional “Escola Digna”, enfatizam, ainda que de forma distinta, a importância da infraestrutura como um componente essencial na consolidação da cooperação federativa entre o estado do Maranhão e os municípios.

No que se refere aos aspectos relacionados à matrícula, rendimento e fluxo escolar dos sistemas de ensino municipais, todos são de extrema importância, pois poderão evidenciar em que medida as ações da Política Educacional Escola Digna contribuíram para a elevação da relação idade e escolaridade dos estudantes, elevação da taxa de aprovação, diminuição da

taxa de abandono, elevação da taxa de matrícula. Todos esses indicadores acumulam enormes desafios a ser enfrentado pelas redes de ensino para fazer avançar o acesso e a permanência com qualidade aos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação.

Consta no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Estadual de Educação 2014 – 2017, que a meta 2 do Plano Estadual de Educação do Maranhão (2014-2024), “Universalizar o ensino fundamental de nove anos, para toda população de 06 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano da vigência deste PEE (Maranhão, pag. 15), o estado do Maranhão já atingiu 97,2% da referida meta educacional. Contudo, ainda segundo o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PEE (2014- 2017), um dos desafios para o seu alcance, até então, reside na distorção idade-série.

Cabe salientar que a análise acerca desses indicadores, para esse trabalho, serão realizadas especificamente sobre os dados de matrícula, aprovação, abandono, reprovação e distorção idade-série das redes municipais de ensino de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, a partir dos números apresentados no Censo Escolar, de forma aprofundada nas seções 4 (quatro) e 5 (cinco), exatamente porque nos Documentos Oficiais da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem destaca que cabe ao município realizar ações com vistas à redução da distorção idade-ano-série, das taxas de abandono e dos índices de reprovação nas etapas de atendimento de escolarização. Portanto, é imprescindível a análise desses dados.

A quarta categoria teórica refere-se à Qualidade da Educação. Nesse sentido, corrobora-se a reflexão de Araujo, Oliveira e Santos (2007), ao enfatizarem que múltiplas perspectivas, critérios e elementos relacionados à qualidade do processo educativo vêm sendo amplamente discutidos tanto nas diretrizes formuladas pelas instâncias governamentais quanto no campo da pesquisa acadêmica. Observa-se que, nas últimas décadas, o Brasil tem alcançado avanços significativos no que diz respeito ao acesso e à cobertura escolar, especialmente no âmbito da educação obrigatória. Contudo, à medida que o ingresso e a permanência na escola passaram a se consolidar, emergem com maior intensidade as demandas voltadas às condições efetivas de aprendizagem dos estudantes no cotidiano escolar.

Os autores destacam ainda que existem múltiplas formas de enfrentar essa discussão, que vão desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, do currículo escolar, da gestão, da formação docente, incluindo a análise de sistemas e unidades escolares que pode se apresentar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas.

Além desses aspectos, para os autores, a educação se articula às diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo ela própria elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Isso significa que a educação está relacionada à dinâmica social, econômica, cultural e política da sociedade.

Cabe ressaltar que, além dos fundamentos teóricos acerca da temática qualidade educacional já apresentados, a concepção de qualidade da educação que se defende nesta dissertação “[...] se vincula a uma formação emancipatória, que se assenta na ideia de construção de um projeto de sociedade, de Estado e de homem e mulher, a qual, por sua vez, se articula às finalidades da educação e, portanto, da gestão democrática” (Brasil, 2024, p. 124).

Por isso falar de qualidade da educação requer, de imediato, contemplar as questões que envolvem os sistemas e as instituições de educação básica e superior, os processos de organização e a gestão do trabalho educativo, bem como o currículo, as formas de ensinar e aprender, as formas de ingresso nas instituições educativas, a formação, os planos de carreira, os salários e a valorização docente e as políticas públicas para a diversidade e diferença na escola. Além disso, envolve, também, questões macroestruturais, de ordem social, econômica e política, como a superação das desigualdades econômicas, regionais e intrarregionais, entre cidade e campo, entre as raças e etnias, per capita e educacionais. Por fim, deve-se levar em consideração ainda as políticas públicas, por meio de seu arcabouço legal e de seus programas, projetos e ações.

É a partir desse entendimento apresentado pelos autores, somado aos princípios constitucionais e do Documento Referência do Plano Nacional de Educação (2024 -2034) de que a qualidade da educação está relacionada essencialmente à qualidade do processo ensino e aprendizagem, articulado a diversos fatores intra e extraescolares que interferem diretamente nos resultados da qualidade educacional.

No âmbito da Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, observa-se nos documentos oficiais que essa política apresenta como mecanismo de indução à melhoria da qualidade da educação, principalmente, ações relacionadas à formação continuada dos educadores, como principal instrumento de melhoria dos processos pedagógicos na escola, a avaliação em larga escala promovida pelo SAEV e IDEB, bem como as premiações de professores, gestores, escolas e prefeitos.

Assim, a partir da análise documental da Política Educacional Escola Digna, associada a pesquisas sobre a Macropolítica realizadas recentemente por alguns autores como João Paulo Mendes de Lima (2023), Marcello Apolonio Dualibe Barros (2019), Fabrício dos Santos Ferreira e Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos (2023), Jacy Pires dos Santos (2021), Livia Antunes Furtado, Ângela Maria Pinheiro da Silva, Gabriel Oliveira de Carvalho Azevedo, Livia Antunes Furtado, João Victor Vieira Silva, Vinícius Capistrano de Paiva Veras (2021), Lucas Guimarães Lustosa(2022), Raianny do Nascimento Silva (2022), em conformidade com

as categorias teóricas definidas *a priori* para este estudo, é oportuno destacarem-se, inicialmente, alguns aspectos importantes para a pesquisa na dinâmica das relações intergovernamentais e na coordenação das políticas educacionais com foco em alguns significados educativos resultantes da Macropolítica Escola Digna.

Na problematização desses aspectos, destacam-se os estudos de Segatto (2015) e Abrucio (2016), a partir dos quais se observa que as relações entre estados e municípios na educação são diversificadas. Podem se apresentar de forma mais vertical ou mais horizontal. Também podem se apresentar de forma mais ou menos institucionalizadas e ainda, envolve diversos tipos de cooperação. Esta análise, tem ainda como referência as categorias entre estados e municípios na política educacional, criadas por Segatto (2015), a partir dos modelos desenvolvidos por Agranoff (2007), Banting (2005) e Watts (2006).

O primeiro aspecto a ser considerado está relacionado à percepção de que, face às tradições das relações entre o governo estadual e os governos municipais na educação maranhense, a Macropolítica Escola Digna coloca-se como avanço, à medida que o Governo do Estado tem promovido o Regime de Colaboração como um dos principais eixos da política educacional. Ademais, o estado demonstra fortalecer a cooperação com os municípios, de forma institucionalizada, por meio de documentos oficiais e da criação de um órgão específico na estrutura da SEDUC para fazer a gestão do Regime de Colaboração entre estado e municípios.

O segundo aspecto a ser considerado é que o processo de colaboração entre estado e municípios maranhenses no âmbito da Macropolítica Escola Digna é coordenado e centralizado pelo governo do estado. A análise dos documentos oficiais indica que o governo do estado assume a responsabilidade de principal patrocinador, articulador e elaborador, bem como executor das ações pactuadas entre os entes federativos, “[...] secundarizando os municípios no contexto das decisões tomadas” (Lustosa, 2022, p. 98). Assim, baseado nas categorias criadas por Segatto (2015), o modelo utilizado no estado do Maranhão é de coordenação estadual, isto é, a cooperação é institucionalizada entre os entes federativos, entretanto, a cooperação possui um caráter mais verticalizado.

O terceiro aspecto é que, nos documentos oficiais, não foi observada a institucionalização de fóruns de tomada de decisões sobre as ações colaborativas indicando, portanto que, a médio e longo prazos, as ações podem sofrer diminuição e/ou descontinuidade. Sobre a possibilidade da Macropolítica sofrer processos de descontinuidade ao longo dos anos, além da fragilidade dos espaços de discussões e decisões intergovernamentais, a forma jurídica a qual a Macropolítica foi instituída é uma lei ordinária, ratificadora de um Decreto-lei Estadual e que não modificou a Constituição do Estado do Maranhão.

O quarto aspecto consiste na presença forte da relação público-privada no contexto da Política Educacional Escola Digna. Observa-se essa ênfase nos principais documentos oficiais: Decreto nº 30.620/2015; Lei nº 10.307/2015; Lei nº 10.995/2019; Decreto nº 34.649/2019; Lei nº 11.515/2021.

De acordo com Ferreira e Santos (2023, p.14):

A Política Educacional Escola Digna, implementada pelo Maranhão a partir de 2015, foi editada sob uma égide de foco mais social, com ambições de promover transformação na realidade social e educacional do estado. Entretanto, o que se observou, na prática, em que pese alguns avanços alcançados, foi a adoção de uma série de ações que replicaram o modelo dominante vigente neoliberal, a exemplo da forte presença de empresas privadas na gestão de alguns dos mais importantes programas da política.

Tal constatação se evidencia quando muitas das ações político-pedagógicas foram desenvolvidas com o apoio de empresas privadas que, conhecidamente, supervalorizam as avaliações externas, ranqueamento de escolas e premiações. Isso veio ao encontro do que já era previsto no decreto, quando se estabelecem premiações pretensamente meritocráticas, por exemplo, e, também, quando se supervalorizam avaliações standardizadas que propiciam o ranqueamento de escolas municipais. É possível que esse procedimento comprometa, em parte, a formação de professores e, conseqüentemente, dos estudantes, à medida que não se volta para a construção de um modelo de educação mais humana, emancipadora e democrática.

O quinto aspecto a ser considerado, no processo de colaboração, relaciona-se ao grande destaque da Política Escola Digna em relação a: construção, reformas e adequações de escolas; formação pedagógica associada ao pagamento de bolsa auxílio e avaliação em larga escala, associada a premiações e ranqueamentos de escolas. Praticamente todos os documentos ressaltam estas ações na dimensão da pactuação entre estado e municípios. Acerca disso, a maioria dos estudos sobre Escola Digna enfatiza que as ações de formação são aquelas que são identificadas pela maioria dos educadores como ação explícita de Regime de Colaboração entre estado e municípios.

Em suma, a Macropolítica Escola Digna coloca-se como avanço e tem contribuído para o fortalecimento da educação maranhense com construções e reformas de escolas, com formação de professores e gestores, com referência curricular comum e outras ações pedagógicas. Contudo, o processo de colaboração entre estado e municípios maranhenses é coordenado e centralizado pelo governo do Estado. Assim, apesar de a SEDUC dialogar com a UNDIME sobre as ações da Política Educacional Escola Digna, acaba por desconsiderar as especificidades dos municípios no contexto das decisões.

4 COLABORAÇÃO ENTRE GOVERNO ESTADUAL DO MARANHÃO E OS MUNICÍPIOS DE SÃO MATEUS DO MARANHÃO E ALDEIAS ALTAS

Esta seção inicia-se com a análise do contexto educacional dos municípios maranhenses de São Mateus e Aldeias Altas anterior a 2015. A sistematização da análise está organizada em dois subitens. No primeiro subitem, analisam-se os dados referentes à matrícula e taxa de rendimento no período de 2010 a 2014, a série histórica do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Município (IDEB) entre 2007 a 2013, assim como os dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) publicados em 2000 e 2010, como ponto de partida para a adesão do município à Macropolítica Escola Digna. O segundo subitem tem como foco identificar as formas de pactuação e as ações colaborativas realizadas entre o Governo estadual do Maranhão e o Governo Municipal de São Mateus e Aldeias Altas. Já o terceiro subitem, trata-se de relacionar as ações previstas e realizadas na pactuação, a partir dos dados coletados por meio de relatórios de gestão apresentados pelo governo do estado e governos municipais, bem como pelo resultado das entrevistas.

4.1 O contexto municipal e a questão educacional no ponto de partida

O município de São Mateus do Maranhão pertence à Microrregião do Médio Mearim, mesorregião do Centro Maranhense, apresenta extensão territorial de 783.220,001 km² para uma população estimada de 38.829 pessoas, conforme o último Censo (2022) divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A densidade demográfica do município de São Mateus do Maranhão é de 48,53 habitantes por Km². Esse município fica a 180km de distância da capital maranhense. Limita-se ao Norte com os municípios de Matões do Norte, Conceição do Lago-Açu e Pirapemas; ao Sul com Bacabal, Coroatá e Alto Alegre do Maranhão; a Leste com Coroatá; a Oeste com Coroatá.

Segundo o Censo/IBGE (2010)³⁴, cerca de 73,44% da população de São Mateus do Maranhão reside na zona urbana, sendo que a incidência de pobreza no município e o percentual dos que estão abaixo do nível de pobreza é de 62,49% e 51,64% respectivamente. Os dados do Censo Demográfico mostram que o Índice de Desenvolvimento Humano do Municipal (IDHM)- São Mateus do Maranhão passou de 0,388, em 2000, para 0,616, em 2010, alcançando

³⁴ Os dados utilizados baseiam-se no Censo Demográfico de 2010, realizado antes da implementação da Macropolítica Escola Digna, que foi instituída em 2015 no estado do Maranhão. Sua inclusão neste estudo tem como objetivo retratar o panorama socioeconômico e educacional prévio do município de São Mateus do Maranhão, fornecendo uma base analítica essencial para compreender as condições estruturais que existiam antes da aplicação dessa política educacional.

uma taxa de evolução de 58,76%, o que situa esse município na faixa de desenvolvimento humano Médio (entre 0,600 – 0,699).

Vale ressaltar que, dentre os 3(três) indicadores que compõem o IDHM, Educação Longevidade e Renda, o primeiro foi que alcançou maior crescimentos em termos percentuais, podendo ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - IDHM e os indicadores do município de São Mateus – MA - 2000 e 2010

INDICADORES	2000	2010
IDHM Educação		
% de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo	15,80	33,27
% de 4 e 5 anos na escola	33,45	80,31
% de 11 a 13 anos de idade nos anos finais do ensino fundamental ou com ensino fundamental completo	27,84	85,37
% de 15 a 17 anos de idade com ensino fundamental completo	10,80	54,02
% de 18 a 20 anos de idade com ensino médio completo.	8,17	26,54
IDHM Longevidade	0,585	0,723
Esperança de vida ao nascer	60,09	68,37
IDHM Renda	0,479	0,627
Renda per capita	157,35	396,29

Fonte: Atlas (BR) - Elaboração: PNUD, Ipea e FJP. Fonte: Censos Demográficos (2000 e 2010).

Os dados do IDHM - Educação indicam que, entre 2000 a 2010, o Município de São Mateus alcançou importantes melhorias no acesso à educação, com destaque para a Educação Infantil. Isso se manifestou no crescimento da proporção de crianças entre 4 e 5 anos frequentando a escola, que passou de 33,45% para 80,31%. Essa evolução demonstra tanto a reestruturação das políticas locais quanto a influência de programas federais de transferência de renda que promovem a matrícula escolar.

Entretanto, o percurso educacional dos alunos evidencia desequilíbrios consideráveis. Em 2010, enquanto 85,37% dos adolescentes de 11 a 13 anos estavam inscritos nos últimos anos do ensino fundamental, somente 26,54% dos jovens entre 18 e 20 anos haviam finalizado o Ensino Médio, um crescimento expressivo em comparação a 2000, mas ainda aquém do ideal. Essa estagnação, sugere que existem desafios para a permanência dos estudantes na escola, refletindo barreiras sociais e educativas, como a entrada precoce no trabalho informal e a baixa atratividade do ensino médio.

Em síntese, São Mateus avançou na inclusão escolar, mas enfrentava o desafio de transformar acesso em formação completa. Os baixos índices de escolaridade entre adultos, apenas 33,27% com ensino fundamental completo em 2010, evidenciam uma herança de déficits educacionais que exigem políticas de longo prazo.

São dados que indicam um movimento do ente federativo frente à obrigatoriedade do atendimento educacional dos 4 aos 17 anos, incluindo: pré-escola, ensino fundamental e médio

por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009; da obrigatoriedade da matrícula no ensino fundamental, a partir dos 6 anos, por meio da Lei nº 11.114/2005; a expansão do ensino fundamental de 8 para 9 anos, por meio da Lei nº 11.274/2006, bem como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que visava melhorar o financiamento da educação.

Quanto à matrícula da Rede Municipal de Educação, observa-se, na Tabela 2, que no período de 2010 a 2014, a matrícula na Educação Infantil (Creche) só tem início em 2012. Segundo dados do PME (2015-2025), em 2014, o município só atendia 12,7% da população infantil (PME/2015-2025). Já a matrícula na Pré-escola tem um crescimento expressivo, confirmando os dados do IDHM.

No Ensino Fundamental, a matrícula teve um aumento expressivo em 2010 em relação ao ano de 2014. A meta dois do PME (2015-2024) trata da necessidade de universalização dessa etapa de ensino, sendo possível observar que, dentre as estratégias definidas, aparece a ampliação da matrícula na Zona Urbana e Rural e definição de ações para evitar o abandono dos alunos nos anos finais do ensino fundamental.

Tabela 2 - Número de matriculados nas escolas municipais de São Mateus -MA

ANO	MATRÍCULA			
	Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série/Anos Iniciais	5ª A 8ª série e anos finais
2010	0	1.089	4.581	2.746
2011	0	1.185	3.834	2.894
2012	36	1.232	3.374	2.939
2013	741	1.493	3.599	2.710
2014	363	1.689	4.077	2.407

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Educacenso/INEP/MEC-Matrícula -1997/2014

Quanto à taxa de rendimento, conforme Tabela 3, observa-se que, no período de 2010 a 2014, o índice de aprovação dos alunos matriculados nos anos iniciais cresce anualmente, exceto no ano de 2012. Essa progressão não é observada nos anos finais, tendo em conta que o número de reprovação e abandono é bastante elevado.

Tabela 3 - Taxa de Rendimento Escolar da Rede Municipal de São Mateus- MA

ANO	ETAPAS DO ENSINO FUNDAMENTAL					
	ANOS INICIAIS			ANOS FINAIS		
	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação
2010	6%	0,5%	93,4%	9,4%	3,2%	87,5%
2011	5,1%	3,1%	91,8%	8%	7%	85,1%
2012	5,5%	6%	88,5%	10,1%	16,1%	73,9%
2013	2,5%	3,4%	94,1%	10,9%	8,2%	80,9%
2014	3%	2,7%	94,3%	10,6%	6,7%	82,7%

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu sobre a rede municipal de educação de São Mateus

No que se refere à distorção idade-série das escolas municipais de São Mateus do Maranhão, observa-se que, praticamente durante esse período, a cada 100 crianças, aproximadamente 19 estavam com atraso escolar de 2 anos ou mais nos anos iniciais. Nos anos finais do Ensino Fundamental, esse número aumenta consideravelmente, chegando em 2014 com 30,2% dos alunos matriculados nessa etapa, isto é, a cada 100 alunos, aproximadamente 30 estavam com atraso escolar de 2 anos ou mais, conforme Tabela 4.

Tabela 4 - Distorção idade-série da Rede Municipal de São Mateus-MA

ANO	ETAPAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
	Distorção idade-série	Distorção idade-série
2010	18%	37%
2011	18,8%	37,6%
2012	20,7%	37,4%
2013	18,8%	32,2%
2014	17,4%	30,2%

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu (2010-2014)

No tocante ao IDEB do Município de São Mateus do Maranhão, enquanto o Ensino Fundamental nos anos iniciais chega a superar a meta projetada em 2007 e 2009 e alcançar a meta em 2011 e 2013, percebe-se que o resultado da avaliação nos anos finais do Ensino Fundamental só consegue superar a meta no ano de 2007. Já nos anos 2009 e 2013 o resultado fica bem abaixo da meta projetada, conforme apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 - IDEB da Rede Municipal de Educação de São Mateus-MA

ANO	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
	IDEB projetado	IDEB Alcançado	IDEB projetado	IDEB Alcançado
2007	2.7	3.4	2.6	2.8
2009	3.0	3.4	2.7	2.6
2011	3.4	3.4	3.0	-
2013	3.7	3.7	3.4	2.8

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu. (2007-2013)

Quanto ao corpo docente das escolas municipais, em 2014, havia um total de 533 (quinhentos e trinta e três) profissionais, dos quais uma grande parte é de nível médio, conforme dados apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 - Quadro de Docentes do Município – Ano 2014

DOCENTE	NÍVEL MÉDIO	GRADUAÇÃO	PÓS-GRADUAÇÃO			TOTAL
			Especialização	Mestrado	Doutorado	
Quantidade	255	146	130	02	-	533
Percentual	48 %	27,6 %	24 %	0,4	-	100%

Fonte: Educacenso (2014) / SEMED/PME (2015-2025)

Essa constatação, conforme o PME (2015-2025), levou a gestão municipal que elaborou o Plano Municipal a destacar a necessidade de qualificação de professores por meio da formação inicial e continuada, pelo Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), como estratégia fundamental para a melhoria da qualidade da educação municipal.

Visando ainda mais a melhoria dos índices educacionais no município e tornando a qualificação da rede de professores um compromisso social além de profissional, conforme as exigências determinadas pela LDB Lei 9394/96, a qualificação de professores será um ponto fundamental na gestão do plano como promoção da política social e educacional visando de forma crítica e reflexiva a prática pedagógica de todos que fazem educação no contexto do município (PME/2015-2025, p. 23).

Quanto à infraestrutura escolar, conforme dados apresentados pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), em 2015, o Município de São Mateus apresentava a demanda de substituição de 2 escolas, consideradas inadequadas para atender alunos da Educação Infantil e Ensino Fundamental, são elas: Unidade Escolar Municipal Padre Mauricio Maraglio e Escola Municipal Irmã Berta. O termo de adesão ao Programa Escola Digna foi assinado pelo gestor municipal em 2015, mesmo período da aprovação do Plano Municipal de Educação (2015-2024), por meio da Lei Municipal nº 2018/2015.

Cabe destacar que, a partir da leitura e análise dos documentos publicados pela gestão municipal, observam-se diversos instrumentos normativos no âmbito da Educação Municipal. Entre eles, encontram-se os dispositivos arrolados no Quadro 9

Quadro 9 - Normas Municipais de Educação de São Mateus do Maranhão até 2015

NORMAS	REFERÊNCIAS
Lei Municipal nº 188 de 12 de dezembro de 2002 e foi complementada por outras normas, como a Lei Nº 694 de 27 de março de 2008, que reforça as diretrizes educacionais locais	Criação do Sistema Municipal de Ensino de São Mateus do Maranhão
Lei nº 5.785, de 16 de maio de 2007.	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)
Lei Municipal nº 694 de 27 de março de 2008	Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal
Lei nº 178/2014	Citação do Conselho Municipal de Educação
Portaria nº 04/2015	Instituição do Fórum Municipal de Educação – FME em caráter permanente.
Lei Municipal nº 208/2015:	Estabelece o Plano Municipal de Educação ((2015-2025)
Lei Municipal nº 338/2015	Estabelece diretrizes para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação

Fonte: Organizado pela autora/2024.

No tocante à institucionalização do Regime de Colaboração, o município de São Mateus do Maranhão como uma unidade federativa, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, deve atuar de maneira colaborativa com a União e o Estado na implementação de políticas públicas. No entanto, cabe ressaltar que as relações intergovernamentais têm pouca visibilidade na Lei orgânica do Município de São Mateus, publicada em 3 de abril de 1990. Somente o artigo 12 dessa lei aponta para competências comuns com o estado do Maranhão e a União. Especificamente, no capítulo da Educação, não há citações sobre cooperação federativa entre município e estado.

O segundo município selecionado para a pesquisa trata-se de Aldeias Altas-MA, elevado a essa condição pela lei estadual nº 2.173, de 26 de dezembro de 1961. Encontra-se localizado na Mesorregião Leste Maranhense – Microrregião geográfica do Baixo Parnaíba Maranhense e na Região de Planejamento do estado, na Região de Coelho Neto. O Município possui 1.942,114 Km² de extensão, correspondendo a 0,59 do território estadual.

A população registrada no Censo Demográfico de 2010 era de 23.957 habitantes (13.634 na área urbana e 10.381 na área rural). Já no último Censo (2022), a população era de **23.286 pessoas**, com uma população estimada para 2024 de **23.782** pessoas.

Segundo o IBGE, no Censo de 2010, trata-se de um Município com baixo IDHM 0,513 (entre 0,500 – 0,599). Das três dimensões (longevidade, educação e renda) que compõem o IDHM, a educação foi a que apresentou menor índice em Aldeias Altas, tanto no ano de 2000 quanto em 2010, cujo índice foi de 0,172 e 0,374 respectivamente. A dimensão longevidade foi de 0,720 e Renda 0,500, podendo ser observado na Tabela 7.

Tabela 7 - IDHM e os indicadores do município de Aldeias Altas-MA - 2000 e 2010

INDICADORES	2000	2010
IDHM Educação	0,172	0,374
% de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo	8,22	23,04
% de 5 a 6 anos na escola	70,46	93,02
% de 11 a 13 anos de idade nos anos finais do ensino fundamental ou com ensino fundamental completo	20,01	61,73
% de 15 a 17 anos de idade com ensino fundamental completo	5,97	21,18
% de 18 a 20 anos de idade com ensino médio completo.	3,13	14,52
IDHM Longevidade	0,618	0,717
Esperança de vida ao nascer	62,08	68,01
IDHM Renda	0,444	0,508
Renda per capita	127,08	188,88

Fonte: Atlas (BR) - Elaboração: PNUD, Ipea e FJP. Fonte: Censos Demográficos (2000 e 2010)

A partir dos dados, observa-se que mesmo a Dimensão Educação tendo crescido em dez anos, ainda se encontra aquém do limite superior da faixa de desenvolvimento classificado como muito baixo pelo PNUD que é de até 0,499. Assim, é possível afirmar que a Dimensão

Educação se destaca como um dos maiores problemas para a projeção do nível de desenvolvimento humano no Município de Aldeias Altas.

Vale ressaltar que, dentre os indicadores relativos à Dimensão Educação, o que mais cresceu, na década 2000-2010, foi o percentual de pessoas de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental e o percentual de pessoas de cinco a seis anos frequentando a escola. Entretanto, os indicadores relacionados ao percentual de pessoas de 15 a 17 anos de idade com ensino fundamental completo e 18 a 20 anos de idade com ensino médio completo continuam com baixas taxas, o que indica a necessidade de políticas educacionais voltadas para melhoria dos indicadores educacionais.

Outro dado educacional importante é a taxa de analfabetismo no município. Segundo o Censo Demográfico de 2000, a taxa de analfabetismo para pessoas de 15 anos ou mais em Aldeias Altas (MA) era de 44,6%. Em 2010, essa taxa diminuiu para 30,4%, conforme os dados do IBGE, contudo o município ainda ocupava a 211ª posição entre os municípios maranhenses.

A seguir, apresenta-se, na Tabela 8, o crescimento no número das matrículas no decorrer dos anos (2010 a 2014), conforme dados do Censo Escolar – MEC/INEP:

Tabela 8 - Alunos matriculados nas Escolas Municipais de Aldeias Altas

ANO	MATRÍCULA			
	Creche	Pré-Escola	1º ao 5º /Anos Iniciais	6º ao 9º / anos finais
2010	754	580	3.728	1.794
2011	411	1.033	3.538	1.973
2012	578	863	3.679	2.200
2013	551	951	3.537	2.223
2014	627	914	3.453	2.134

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Educacenso/INEP/MEC-Matrícula -1997/2014

Analisando os dados da Tabela 8, observa-se que o número de matrículas na Educação infantil cresceu de forma expressiva a partir de 2006 por meio de parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Assistência Social. De acordo com o Plano Municipal de Educação (2015-2025), enfrenta grandes dificuldade como a inadequação das escolas em relação à infraestrutura, materiais e mobiliários; ausência de uma política de formação continuada para os profissionais da educação infantil; turmas multisseriadas nas escolas do campo, da Educação Infantil ao Ensino Fundamental.

No tocante ao Ensino Fundamental, observa-se que há certa regularidade em relação ao número de matrículas, destacando-se a taxa de matrícula de 2012 que excedeu em 354 alunos, comparada com a matrícula de 2011. Outro aspecto percebido é que, mesmo havendo um aumento gradual de matrícula nos anos finais do Ensino Fundamental, ainda fica aquém do desejado em relação aos anos iniciais.

Quanto à taxa de rendimento, identificou-se nos dados do Censo escolar que, no período de 2010 a 2014, o município demonstra índices de reprovação e abandono nos anos iniciais e finais bastante expressivos, conforme apresentado na Tabela 9.

Tabela 9 - Taxa de Rendimento Escolar do Ensino Fundamental de Aldeias Altas

ANO	ETAPAS DO ENSINO FUNDAMENTAL					
	ANOS INICIAIS			ANOS FINAIS		
	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação
2010	17%	3,6%	79,4%	26,1%	9,4%	64,5%
2011	14%	3%	83%	23,2%	9,2%	67,5%
2012	8,3%	2,8%	88,9%	28,1%	9,1%	62,8%
2013	6,2%	2,3%	91,5%	19,7%	8,5%	71,8%
2014	11,4%	2,1%	86,4%	15,3%	5,9%	78,7%

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu sobre a rede municipal de Aldeia Altas

Os altos índices de reprovação e abandono nos anos finais, expressos na Tabela 9 acima, podem estar diretamente relacionados ao baixo número de alunos que conseguem progredir para os anos finais, bem como a elevação da taxa de distorção idade série. Conforme o PME (2015-2025), houve uma redução na taxa de reprovação do 1º ao 5º ano no período de 2010 a 2014, caindo de 15,9% em 2010 para 6,7% em 2014. Entretanto, essa redução ainda não é representativa para o sucesso do processo de aprendizagem dos alunos.

No que concerne à distorção idade-série nas escolas municipais Aldeias Altas, observa-se que nos anos iniciais, praticamente durante esse período, a cada 100 crianças, aproximadamente 25 estavam com atraso escolar de 2 anos ou mais. Nos anos finais do Ensino Fundamental, esse número é bem mais elevado, de modo que, a cada 100 crianças, aproximadamente 60 estavam com atraso escolar de 2 anos ou mais, conforme demonstrado na Tabela 10.

Tabela 10 - Distorção idade-série no Ensino Fundamental de Aldeias Altas-MA

ANO	ETAPAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
	Distorção idade-série	Distorção idade-série
2010	36%	63%
2011	34,1%	62,4%
2012	29,7%	60,9%
2013	24,8%	59,8%
2014	22,5%	53,4%

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu (2010-2014)

A observação dos dados de distorção idade-série, principalmente a sua acentuação nos anos finais do Ensino Fundamental, sendo praticamente o dobro da taxa nos anos iniciais, possibilita destacar que a defasagem idade-série é um dos principais obstáculos para a educação no município e, conforme o Plano Municipal de Educação:

Esses índices são preocupantes, uma vez que esses jovens, desestimulados por reprovações frequentes, estão suscetíveis a desistir da escola, as práticas ou experiências escolares já não atendem aos interesses destes jovens, muitos desistem ou deslocam-se para as turmas de Educação de Jovens, Adultos e Idosos (EJA) buscando superar a distorção idade-série adquirida ao longo da trajetória escolar. Como forma de superar esses índices o município faz adesão desde 2010 a programas de correção de fluxo, como os do Instituto Alfa e Beto e Instituto Ayrton Sena (PME, 2015-2025, pag. 36-37).

No tocante ao IDEB do Município de Aldeias Altas, destacado abaixo na Tabela 11, enquanto o Ensino Fundamental nos anos iniciais chega a superar a meta projetada para 2007, 2009, 2011 e 2013, mas o mesmo desempenho não ocorre nos anos finais. Somente no ano de 2009 o município conseguiu superar a meta projetada nos anos finais. Os demais resultados foram abaixo da média.

Tabela 11 - IDEB da Rede Municipal de Educação de Aldeias Altas-MA

ANO	Anos iniciais		Anos finais	
	IDEB projetado	IDEB Alcançado	IDEB projetado	IDEB Alcançado
2007	2,3	2,5	2,7	2,4
2009	2,7	2,9	2,8	2,9
2011	3,1	3,4	3,1	2,9
2013	3,4	3,8	3,5	3,1

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu (2007-2013)

Ressalte-se que o município, embora venha apresentando um crescimento no desempenho escolar nas séries iniciais do ensino fundamental, não chega a se aproximar do desempenho do estado do Maranhão, que é considerado aquém da média nacional.

Quanto ao quadro de profissionais da educação municipal, conforme demonstrado na Tabela 12, cabe destacar que o município realizou concurso público não só para professores, como também para outros profissionais. Conforme dados apresentados no PME (2015-2025) uma boa parte dos servidores compõe o quadro efetivo da educação, resultado da realização de três concursos públicos, sendo o primeiro em 1997, o segundo em 2002 e o terceiro em 2008.

Tabela 12 - Número de servidores efetivos da Educação

SERVIDORES CONCURSADOS	QUANTIDADE
Professores	394
Nutricionista	01
Bibliotecária	01
Auxiliar de biblioteca Agente administrativo	04
Agente administrativo	23
Digitador	03
Auxiliar Operacional de Serviços Gerais (AOSG)	154
Vigia	10
Motorista	03

Fonte: SEMED Aldeias Altas - 2015

De acordo com os dados do Ministério da Educação (MEC), para o ano de 2014, havia 461 funções docentes em Aldeias Altas. Dessas 461 funções docentes registradas, a maioria são concursados/efetivos. Essa constatação, conforme o PME (2015-2025), levou a gestão municipal a destacar a necessidade de formação inicial e continuada não só de professores, mas de toda equipe escolar, conforme se pode verificar:

[...] política de valorização e formação dos profissionais da educação deverá abranger, além dos professores, todos os demais profissionais que atuam no processo educativo, pois a intervenção do professor e de outros funcionários é decisiva no fazer pedagógico cotidiano[...].

[...] é imprescindível que a valorização dos profissionais da educação, agregue responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os diversos intervenientes da política educacional, tendo como base os princípios de garantia da participação popular e o regime de colaboração (PME -2015-2025, p.62)

Quanto à infraestrutura escolar, conforme dados apresentados pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (2022), em Aldeias Altas-MA, no ano de 2014, havia um total de 8 escolas de Ensino Fundamental funcionando em galpão/rancho/paiol/barracão e 1 escola com necessidade de reforma de sua infraestrutura. O termo de adesão ao Programa Escola Digna foi assinado pelo gestor municipal em 2015, mesmo período da aprovação do Plano Municipal de Educação (2015-2025), por meio da Lei Municipal nº 329 de 24 de junho de 2015.

A seguir, apresentam-se diversos instrumentos normativos publicados no âmbito da Educação, entre 2010 a 2024, tais como Leis, Decretos, Resoluções, Portarias, no sentido de regulamentar o Sistema Municipal de Ensino. Entre eles, encontram-se os dispositivos arrolados no Quadro 10.

Quadro 10 - Normas do Sistema Municipal de Ensino de Aldeias Altas – MA

PERÍODO	NORMAS	REFERÊNCIAS
2002 a 2014	Parecer nº 412/2002; Resolução nº 293/2002	Aprovação do Regimento Interno das Escolas Municipais
	Lei Municipal nº 211/2007	Criação do Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do FUNDEB.
	Lei Municipal nº 286/2011	Criação do Sistema Municipal de Ensino de Aldeias Altas
	Lei Municipal nº 261/2011	Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal
	Lei Municipal nº 244/2009 Altera a Lei Municipal Nº 211/2007	A Lei Municipal nº 211/2007 de Aldeias Altas, no Maranhão, criou o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEB).
2015 a 2024	Portaria nº 04/2015	Instituição do Fórum Municipal de Educação – FME em caráter permanente.
	Lei Municipal nº 338/2015	Criou o Conselho Municipal de Educação de Aldeias Altas
	Lei Municipal nº 329 de 24 de junho de 2015.	Plano Municipal de Educação (2015-2025)

Lei nº 398 de 14 de dezembro de 2021.	Dispõe sobre a inclusão da Libras - Língua Brasileira de Sinais como componente curricular obrigatório do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas-MA
Lei nº 400 de 14 de dezembro de 2021.	Dispõe sobre a inclusão das Técnicas Agropecuárias como componente curricular obrigatório do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental regular e do 1º e 2º segmentos da modalidade de Educação de Jovens e Adultos das escolas do campo da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas-MA
Lei nº 399 de 14 de dezembro de 2021.	Dispõe sobre a inclusão do Empreendedorismo e Educação Financeira na EJAI como componente curricular obrigatório do 1º e 2º segmentos da modalidade de ensino da Educação de Jovens e Adultos da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas-MA
Lei nº 420 de 26 de outubro de 2022.	Revoga a Lei Municipal no 286 de 30/09/2011 e recria o Sistema Municipal de Ensino (SME) de Aldeias Altas Maranhão, disciplina a sua organização e funcionamento
Lei nº 410 de 20 de maio de 2022.	Institui o INTERVIR: Aprender é direito de todos como programa educacional de alfabetização e letramento com foco na correção da distorção idade/ano e na aceleração dos estudos dos alunos, constituindo-se em uma estratégia da SEMECTI que visa fortalecer e apoiar as ações das escolas no enfrentamento e superação dessa problemática, garantido a equidade, a inclusão e o direito de aprender de todos os estudantes regularmente matriculados nas turmas do 4º e 5º ano do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas - MA, e dá outras providências.
Lei nº 411 de 20 de maio de 2022.	Institui o Regimento Único das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas-MA
Lei nº 413 de 13 de junho de 2022.	Institui no município a FLIAAMA - Feira Literária de Aldeias Altas Maranhão e dá outras providências.
Lei nº 410 de 20 de maio de 2022.	Institui o INTERVIR: Aprender é direito de todos como programa educacional de alfabetização e letramento com foco na correção da distorção idade/ano e na aceleração dos estudos dos alunos, constituindo-se em uma estratégia da SEMECTI que visa fortalecer e apoiar as ações das escolas no enfrentamento e superação dessa problemática, garantido a equidade, a inclusão e o direito de aprender de todos os estudantes regularmente matriculados nas turmas do 4º e 5º ano do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas - MA, e dá outras providências.
Decreto nº 286 de 26 de outubro de 2022	Dispõe sobre o provimento do cargo ou função de gestor(a) escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho para atuação nas Escolas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas-MA.
Resolução nº 002/2022 -CME Aldeias Altas- MA,	Aprova o Documento Curricular do Território Aldeias Altense / DCTAA (Proposta Pedagógica), proposto para a Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas -MA definindo como currículo educacional integralmente alinhado a BNCC - Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2018) e ao DCTMA- Documento Curricular do Território Maranhense (MARANHÃO, 2019)

Lei nº 423 de 21 de dezembro de 2022.	Institui no âmbito do Município de Aldeias Altas Maranhão, a Semana Municipal do Brincar e dá outras providências.
Lei nº 424 de 21 de dezembro de 2022.	Institui no âmbito do Município de Aldeias Altas Maranhão, a Política, o Sistema, o Plano, o Fundo, o Conselho e a Semana Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação.
Lei nº 430 de 25 de maio de 2023.	Cria, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação de Aldeias Altas, o Programa Municipal de Cursos Preparatórios, denominado PREPARA ALDEIAS, para a população de baixa renda e estudantes de escolas públicas de Aldeias Altas.
Lei nº 431 de 25 de maio de 2023.	Dispõe sobre a criação e denominação de Creches, Centros Municipais de Educação Infantil, Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Anos Iniciais) e Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Anos Finais) da Rede Municipal de Ensino do município de Aldeias Altas.
Lei nº 433 de 03 de julho de 2023.	Institui o PROAMAA – Programa de Avaliação da Educação Infantil e do Ensino Fundamental com foco na gestão de resultados, pautada principalmente, na melhoria da qualidade da aprendizagem dos estudantes da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas – MA.
Lei nº 434 de 03 de julho de 2023.	Revoga a Lei Municipal no 361 de 02/10/2018, altera dispositivos da Lei Municipal no 338 de 30/12/2015 que criou e regulamentou o Conselho Municipal de Educação de Aldeias Altas, reformula o Conselho Municipal de Educação de Aldeias Altas.
Lei nº 437 de 23 de agosto de 2023.	Cria a Escola Municipal Profissionalizante de Artes e Cultura de Aldeias Altas - MA “Raimundo Fernandes da Silva” - "Dico Leite", e autoriza execução de cursos livres de curta, média e longa duração e de cursos de educação profissional técnica de nível fundamental e médio.
Lei nº 447 de 26 de setembro de 2023.	Institui a Política Municipal de Educação Integral da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas Maranhão.
Portaria nº 04/2023/SEMECTI	Estabelece o número máximo de alunos por turma/sala de aula na Educação Infantil (Creche e Pré-escola e no ensino fundamental (Anos Iniciais e Anos Finais) e no 1º e 2º segmentos da Educação de Jovens, Adultos e Idosos da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas-MA com base legal no Art. 25 da LDB no 9.394/1996 e suas alterações e dá outras providências.
Decreto nº 357 de 09 de agosto de 2023.	Institui a Coordenadoria de Fortalecimento da Alfabetização e de Regime de Colaboração
Lei nº 460 de 20 de março de 2024.	Institui o DCTAA - Documento Curricular do Território Aldeias-altense (Proposta Curricular Pedagógica) da Rede Municipal de Ensino de Aldeias Altas – MA alinhado a BNCC – Base Nacional Comum Curricular.

Fonte: Organizado pela autora a partir dos documentos oficiais da Secretaria de Estado da Educação nos períodos de 2002 a 2014 e 2015 a 2024

Analisando-se a Constituição do Município de Aldeias Altas- MA (aprovada em 5 de abril de 1990), fica perceptível que as relações intergovernamentais têm pouca visibilidade, ainda que o artigo 14 aponte para competências em comum com o estado do Maranhão e a União, quanto a proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, e a ciência. Contudo, conforme exposto no Quadro 10, a partir de 2015, o município vem demonstrando um movimento crescente para institucionalizar as políticas importantes para a organização da educação e do Regime de Colaboração, a exemplo da criação da Coordenadoria de

Fortalecimento da Alfabetização e do Regime de Colaboração, por meio do Decreto nº 357 de 09 de agosto de 2023.

4.2 A pactuação e ações colaborativas

Como já destacado anteriormente, as regras de pactuação no âmbito da Macropolítica Escola Digna são definidas e centralizadas pelo governo do estado do Maranhão por meio da SEDUC, desde o início de sua implantação, em 2015. Em síntese, as ações que compõem a Macropolítica como construções e reformas de escolas, formação de professores e gestores, documento curricular comum, assessoria pedagógica às equipes municipais, acesso a sistema de avaliação em larga escala, dentre outras, integram os documentos adotados como instrumentos de pactuação como Termo de Colaboração e Termo de Adesão

Vale destacar que esses instrumentos são assinados pelos gestores municipais no momento da adesão à Política Educacional Escola Digna e/ou o Pacto pelo Fortalecimento de Aprendizagem, ou seja, quando os gestores fazem adesão, as redes de ensino assumem legalmente os compromissos estabelecidos pelo estado como contrapartida para cada município. O Quadro 11 permite visualizar as ações colaborativas da Macropolítica Escola Digna que cabem ao estado e às ações que as secretarias municipais de educação precisam desenvolver como contrapartida.

Quadro 11 - Ações Colaborativas da Macropolítica Escola Digna e contrapartida dos municípios

Macropolítica Escola Digna	Ações Pactuadas	
	Estado do Maranhão	Municípios de São Mateus do Maranhão e Aldeias Altas ³⁵
Programa Escola Digna (2015-2018)	Construção de escolas em substituição a espaços inadequados (taipa, palha, galpões e/ou outros espaços devidamente declarados como inadequados).	Disponibilizar terrenos à construção do prédio que irá substituir a escola declarada como inadequada.
		Ofertar as etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental.
		Arcar com os custos de manutenção predial, pessoal administrativo, corpo docente e técnico, ou seja, todas as despesas para o seu regular funcionamento
		Ampliação da matrícula

³⁵ Cabe ressaltar que para os 30 (trinta) municípios contemplados no Plano Mais IDH, a exemplo de Aldeias Altas-MA, as metas estabelecidas pelo Programa Escola Digna estão descritas no Projeto Executivo do Programa, formulado em 2015 e atualizado em 2016 (Maranhão, 2016), que são: Construir 71 escolas; Assessorar 100% das secretarias municipais de educação dos municípios que fizeram adesão ao Programa; Ampliar as matrículas realizadas; Reduzir a taxa de abandono; Ampliar a taxa de aprovação; Elevar a nota média da Prova Brasil.

	Doação para cada escola a estrutura mobiliária e de equipamentos para o funcionamento de 01 (uma) Sala Multimeios e das salas de aula, cozinha e outros espaços.	Zelar pela manutenção dos equipamentos e mobília, a fim de garantir o funcionamento das escolas.
	Complementação ao Transporte Escolar	Fazer adesão ao PEATE Realizar o transporte escolar dos alunos de Ensino Médio.
	Oferta de formação continuada para Professores nas áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Letramento em todas as áreas, com garantia de material didático-pedagógico e equipe de formadores.	Garantir estrutura física, mobiliária, bem como deslocamento, hospedagens e /ou diárias, aos seus professores e técnicos, para participação da Formação Continuada
	Ofertar o Programa de Tecnologia Educacional para Correção de Fluxo.	Mobilizar professores, técnicos, e garantir hospedagem e deslocamento e/ou diárias para os profissionais em formação.
		Diminuir a distorção idade-série
	Assessorar o processo de elaboração e implementação dos Planos Municipais de Educação.	Apresentar metas em consonância com os Planos Estadual e Nacional de Educação.
	Prestar Assessoria técnico-pedagógica com foco na melhoria dos indicadores da avaliação da aprendizagem, nas práticas de ensino e de aprendizagem e de implementação dos Projetos Pedagógicos, nas Etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental.	Melhoria dos indicadores educacionais (Elevar a aprovação; diminuir a evasão e reprovação)
		Apresentar relatório semestral do cumprimento das metas definidas no Termo de Adesão
		Elevar a nota média na Prova Brasil
	Assessorar processo de implantação do Sistema Integrado de Administração de Escolas Públicas - SIAEP,	Aquisição, estruturação e manutenção do referido sistema.
Política Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem (2019-2023)	Promover formação aos professores municipais na modalidade de Educação Especial,	Ampliar a matrícula dos alunos com deficiência.
	Melhorar a infraestrutura das instituições de educação das redes municipais (creches, pré-escolas e Ensino Fundamental).	Fornecer informações relativas à infraestrutura das instituições de Educação Infantil e Ensino Fundamental.
	Viabilizar transporte escolar aos municípios, conforme critérios pré-estabelecidos pela Secretaria de Estado da Educação.	Melhorar a infraestrutura física das instituições de educação das redes municipais, priorizando a Educação Infantil e Ensino Fundamental de acordo com as recomendações e normativas nacionais.
	Executar protocolo com os órgãos de imprensa e comunicação, com o escopo de garantir todos os anúncios e demais prospectos referentes ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.	
	Promover formação continuada de professores(as), gestores(as), coordenadores(as) e equipes técnicas das Secretarias Municipais de Educação.	Fornecer espaços com infraestrutura adequada, logística e recursos didáticos necessários para a formação continuada dos(as) gestores(as) escolares, professores(as) e técnicos(as) das redes municipais.

	Fornecer materiais didáticos estruturados para a formação de professores(as) e demais profissionais da educação envolvidos no Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem. Apoiar a implementação da gestão democrática da educação municipal.	Garantir as condições objetivas que assegurem participação dos(as) profissionais das redes municipais (professores(as), gestores(as) escolares, coordenadores(as) pedagógicos(as) e equipes técnicas de educação) nos encontros formativos promovidos no âmbito do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, inclusive custeando despesas com deslocamento, alimentação e hospedagem, quando necessário.
		Garantir a participação dos(as) gestores(as), coordenadores(as) pedagógicos(as), professores(as), técnicos(as) e articuladores(as) Pedagógicos(as) Municipais nas atividades de formação, considerando a hora-atividade, sem prejuízo da carga horária destinada à docência e interação com os(as) estudantes.
	Assegurar acesso gratuito ao Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA).	Disponibilizar dados e informações necessárias à realização do SEAMA e da Avaliação de Fluência Leitora, incluindo, tais como fornecimento da base de dados do Sistema do Censo Escolar da Educação (Educacenso), dos dados administrativos dos(as) profissionais do município que compõem as equipes técnicas, das informações referentes ao diagnóstico educacional dos municípios e ao ordenamento da rede municipal, entre outros.
		Garantir a logística e os recursos humanos necessários à aplicação dos testes do Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão - SEAMA e das avaliações de Fluência Leitora, assegurando o cumprimento das orientações de aplicação, de sigilo e confidencialidade.
		Desenvolver ações para apoiar escolas com maiores dificuldades em promover a aprendizagem das crianças e dos(as) estudantes.
		Desenvolver ações estratégicas para a melhoria dos níveis de aprendizagem dos(as) estudantes, considerando os resultados das avaliações externas, bem como de outros instrumentos de avaliação utilizados pela rede estadual e municipal de educação.
	Garantir assessoria técnico-pedagógica aos municípios, especialmente, nas áreas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com ênfase no ciclo de alfabetização.	Constituir equipe técnica, intersetorial, responsável pelo monitoramento contínuo e avaliação periódica das metas do Plano Municipal de Educação, em consonância com as orientações da Secretaria de Estado da Educação;
		Constituir equipe técnica, intersetorial, responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação periódica do Plano Municipal da Primeira Infância, em consonância com o Plano Estadual da Primeira Infância;
	Fornecer kits pedagógicos e/ou material didático complementar ao livro didático que favoreçam a alfabetização, incluindo livros de literatura infantil e jogos pedagógicos.	
	Alocar as equipes necessárias para realização da gestão e acompanhamento das ações, nos termos da legislação vigente, inclusive garantindo pagamento	Assegurar a participação dos(as) Articuladores(as) Pedagógicos(as) Municipais nas ações desenvolvidas no âmbito do Pacto, por meio do custeio das despesas com deslocamento, alimentação e hospedagem.

	de incentivos, por meio de Bolsa Auxílio Educacional às equipes municipais, regionais e da administração central, quando necessário.	Designar os(as) Articuladores(as) Pedagógicos(as) Municipais, do quadro efetivo, para coordenação, em âmbito municipal, das ações de desenvolvimento do Pacto, que serão responsáveis por:
	Coordenar, Monitorar e Avaliar o desenvolvimento das ações estratégicas do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.	a) Ministrar as formações em âmbito municipal; b) Estabelecer diálogo e articulação permanente e sistemática com as Unidades Regionais de Ensino (URE's) e a Secretaria de Estado da Educação; c) Garantir que as equipes de trabalho cumpram a carga horária e atividades previstas no plano de trabalho, em anexo; d) Participar dos encontros formativos estaduais realizados pela SEDUC; e) Acompanhar e monitorar os processos de implantação e execução das ações desenvolvidas no âmbito do Pacto; f) Alimentar o sistema de monitoramento e avaliação do Pacto, com informações fidedignas das ações realizadas, conforme as orientações da equipe gestora estadual;
		Realizar ações com vistas à redução da distorção idade-ano-série, das taxas de abandono e dos índices de reprovação nas etapas de atendimento de escolarização.
		Colaborar com o monitoramento das ações e com a avaliação periódica dos resultados de aprendizagem dos(as) estudantes.
	Realizar condecoração referente à "Premiação Escola Digna" para as escolas que obtiverem os melhores indicadores educacionais no Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão, viabilizando, ainda, aporte financeiro às escolas com os menores indicadores;	Desenvolver ações de reconhecimento e de valorização dos(as) profissionais da educação, bem como das experiências exitosas desenvolvidas no âmbito do Pacto;
Política Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem (2023-2024)	Condecorar os Municípios que investirem na melhoria dos resultados por meio do Selo Prefeito(a) da Educação ou assemelhados (Ouro, Prata ou Bronze)	
	Estabelecer o Índice de Desempenho Escolar da Alfabetização (IDE-Alfa), o Índice de Desempenho Escolar do 5º ano (IDE – 5º ano), o Índice de Desempenho Escolar do 9º ano (IDE – 9º ano) que serão utilizados, no âmbito do Prêmio Escola Digna, para condecoração de escolas públicas municipais ou estaduais com melhores resultados de aprendizagem	Caberá a todos os(as) prefeitos (as) dos municípios maranhenses, monitorar os indicadores das etapas avaliadas e enviaar esforços necessários para assegurar o alcance das metas estabelecidas, visando a elevação da qualidade e redução das desigualdades de aprendizagem dos alunos.
	Estabelecer Metas Projetadas do Índice de Desempenho Escolar para as Redes Municipais de Educação referentes aos anos 2023, 2024 e 2025.	
	Premiar professores alfabetizadores (2º ano do Ensino Fundamental	

Fonte: Organizado pela autora, a partir da minuta do Termo de Adesão ao programa Escola Digna (SEDUCMA/2015); Termo de Cooperação Técnica/Pacto pela Aprendizagem (SEDUC-MA/2019); Portaria nº 1.321, de 27 de dezembro de 2022; Decreto 38.121 de 23 de fevereiro de 2023.

Como se depreende do exposto no Quadro 11, e segundo os sujeitos entrevistados da SEDUC, a Macropolítica, divide-se em três grandes momentos. O primeiro, em 2015, com dois eixos estruturantes em destaque referentes à infraestrutura e assessoria pedagógica às equipes das secretarias municipais de educação, como destaca o ENTREVISTADO -SUPERINT. SEDUC:

Na primeira fase, a formação continuada para as equipes da SEMED, gestores, equipes técnicas. E hoje, atualmente, continuamos formando as equipes técnicas, os profissionais que atuam na SEMED. Mas, hoje, a gente já tem a formação destinada aos professores da educação infantil, da alfabetização e do terceiro ao quinto ano do Ensino Fundamental.

Além do mais, os municípios que aderiram às ações de infraestrutura escolar também seriam contemplados com a construção de equipamentos públicos em torno desses prédios como poço artesiano, energia elétrica, calçamento das ruas, dentre outros.

No segundo momento, de 2019 a 2023, a Macropolítica continua com ações relacionadas à infraestrutura, intensifica a formação continuada e avança para a implantação do Sistema Estadual de Avaliação (SEAMA), Premiações, Incentivos Financeiros e distribuição de material de apoio à alfabetização de crianças, e sobre o processo de produção e distribuição de material didático.

[...] já tivemos uma experiência de elaboração própria, agora elaboramos uma nova versão de material com a escola, em parceria com o Bem Comum, e a previsão é que esses materiais sejam distribuídos no próximo ano com recurso do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (ENTREVISTADO -SUPERINT. SEDUC).

As ações de formação continuada de professores, segundo a ENTREVISTADA - SUPV.SEDUC2, estão voltadas para os eixos de educação infantil, alfabetização, gestão e recomposição de aprendizagem.

Então, a gente ampliou esse leque de atendimento ao município no sentido de recuperar essas aprendizagens, que foram muito prejudicadas durante o período da pandemia. Então, o eixo da formação, ele está para a alfabetização, para a educação infantil e recomposição do terceiro ao quinto ano.

Segundo a ENTREVISTADA - SUPV.SEDUC2, a maior parte das ações colaborativas concentram-se na formação continuada dos profissionais que atuam seja em âmbito da gestão municipal, da gestão escolar e da gestão de sala de aula. As formações, segundo a entrevistada, estão fundamentadas no Documento do Território Maranhense e nos resultados das avaliações do SEAMA.

Então, a gente faz um planejamento, faz um plano anual e, nesse plano, a gente se preocupa muito em trabalhar o que está sendo proposto, as habilidades que as crianças, os jovens precisam desenvolver nesse currículo. Mas também a gente olha para ele de uma forma específica, no sentido de identificar aquilo que o aluno está precisando

mais aprender. Então, este ano, nosso processo formativo se pautou muito nas chamadas habilidades prioritárias, como estamos denominando, ou seja, aquelas que percebemos, que os alunos ainda não estão conseguindo desenvolver em cada uma dessas etapas.

Cabe salientar que, segundo a ENTREVISTADA - SUPV.SEDUC2, “O SEAMA tem como referência a matriz do SAEB, que é nacional, mas também faz alinhamento como o que está previsto dentro do nosso currículo, do Documento Curricular do Território Maranhense”.

Então, com base no que está previsto nas avaliações, a gente também tenta resgatar isso para dentro do processo formativo [...].
[...] a gente sempre tem a preocupação de fazer essas leituras, de fazer essas convergências do que as crianças não conseguiram desenvolver da matriz de referência da avaliação, mas também olhando para aquilo que ele deveria aprender em cada uma daquelas etapas. Todo processo formativo a gente tem a preocupação de fazer esses segmentos[...].

Observa-se, a partir da fala dos(as) entrevistados(as), que as formações estão direcionadas para aquilo que os profissionais dos municípios precisam trabalhar com mais urgência para dar resultado positivo a ser observado nas avaliações do SEAMA. Mas foi destacado pela ENTREVISTADA - SUPV.SEDUC2 que as equipes municipais têm autonomia para fazer as alterações necessárias e adaptar à realidade do território.

Então, não é um espaço fechado, é um espaço aberto no qual o município também, inclusive, pode fazer as adaptações necessárias para garantir que o processo formativo aconteça com a cara de cada um dos municípios. Então, a gente sempre tem muita preocupação de oferecer o processo de formação, mas não o deixa fechado para que o município tenha a oportunidade de fazer adequações de acordo com a realidade dele.

Contudo, cabe sublinhar, mais uma vez, a pesquisa realizada por Silva (2022), na qual a autora afirma que uma das formas de resistência à Política Educacional Escola Digna é a sobreposição de trabalhos, isto é, “[...]as atividades do Programa a serem implementadas no município já estavam sendo realizadas pela SEMED[...]” (*Ibid.*, p.124), em outros termos, “[...] uma repetição de atividades” (*Ibid.*)

Esta constatação da pesquisadora Silva (2022), também foi possível ser observada nessa pesquisa, por meio da ENTREVISTADA-APM-SEMED-A1, ao destacar que as ações de formação, bem como as ações relacionadas à avaliação em larga escala propostas pelo Pacto, o município de Aldeias Altas já estava sendo desenvolvidas de forma autônoma. O que difere da autora é que a APM-A1 considera que essa duplicidade de ações fortalecer e reafirma as ações que já são desenvolvidas pelo município.

A proposta do Pacto é realmente muito interessante. Eu acho muito rica, eu acho ousada até, porque ela é muito robusta. E eu acho que isso é tudo muito interessante. E essas ações que o Pacto vão propor para os municípios, em articulações, elas fortalecem muito. De fato é um compromisso mesmo de fortalecimento, porque as ações que são propostas, a gente meio que já desenvolve e aí a gente fica meio orgulhoso disso. (ENTREVISTADA-APM-SEMED-A1)

[...] a gente vem aqui sempre aguardando, esperando por uma novidade, a gente chega, a gente ouve o que a gente, via de regra, já faz. E isso não é negativo. Vejo isso como muito positivo, porque significa dizer que, de fato, a gente está alinhado[...] (ENTREVISTADA-APM-SEMED-A1)

Por exemplo, nós já estamos aqui implementando no município o trabalho de análise de resultado de avaliação. Então, a gente já trabalha nessa perspectiva e aí o Estado propõe o SEAMA, por exemplo, que é uma plataforma muito completa. Então, isso fortalece um trabalho que a gente já pensou, que a gente já estava plantando. (ENTREVISTADA-APM-SEMED-A1)

Sobre o Sistema de Avaliação, como já apresentado anteriormente, foi instituída no âmbito da Política Educacional Escola Digna, em 2019, por meio da Lei nº 10.995 de 11 de março de 2011, no Artigo 4º. a determinação de que a Secretaria de Estado da Educação faça a implantação do Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Estado do Maranhão, podendo esse ser oferecido, em regime de colaboração, para as redes municipais.

O SEAMA avalia os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática e sua aplicação geralmente é realizada próximo ao final do ano para garantir que todos os municípios participem. Em síntese, o processo de implementação, em cooperação com os municípios, inicia-se com adesão do ente federado ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem. Nesse momento, o município autoriza a SEDUC o acesso à base de dados educacionais no INEP. Logo em seguida, os testes de Língua Portuguesa e Matemática são elaborados a partir da matriz de referência do SAEB. A empresa CAED seleciona os itens, o nível de questões que são feitas, confecciona as provas e encaminha para aplicação.

A aplicação nas escolas municipais é realizada por aplicador externo para garantir que ninguém tenha acesso e para não que não haja alterações nos resultados. O questionário contextual também é aplicado a fim de verificar a realidade socioeconômica dos estudantes e como a aprendizagem deles se comporta de acordo com esse nível. O resultado é divulgado logo no início do ano seguinte por meio de uma plataforma de avaliação e monitoramento.

No primeiro ano de aplicação, em 2019, a SEDUC avaliou apenas as etapas correspondentes ao quinto e nono anos e à terceira série do ensino médio. O segundo ano do Ensino Fundamental só começou no segundo ano de aplicação.

A partir de 2021, a gente incluiu a segunda etapa, que foi quando o SAEB, em 2019, dentro da avaliação nacional, incluiu a avaliação da alfabetização no segundo ano. A gente já, a partir de 2021, incluiu a avaliação do segundo ano. E foi muito importante que as pessoas tenham feito essa inclusão, porque, na verdade, o pacto, ele tem esse foco na alfabetização dos estudantes, garantir que os estudantes sejam alfabetizados na idade certa, até que aos sete anos de idade, segundo ano do Ensino Fundamental. Então, a gente provavelmente aferiria como estava apostando na alfabetização, se estava sendo garantido ou não o direito do estudante e a avaliação deveria trazer essa informação. Então, nisso a política ganhou um reforço maior com a inclusão do segundo ano no bojo das etapas avaliadas (ENTREVISTADO - SUP. SEDUC 1).

Por meio do Sistema de Avaliação, a SEDUC proporciona aos municípios o resultado específico de cada Rede de Ensino, de cada escola, de cada turma e de cada estudante.

O resultado dos estudantes, a gente consegue, na avaliação dizer qual a habilidade o estudante não teve sucesso. Então, para o município, isso é uma contribuição, porque ele consegue, numa situação de intervenção, ir direto nas habilidades que os estudantes demonstraram ter mais fragilidade. Então, o município consegue propor uma ação interventiva a partir dos resultados e ele, então, consegue colocar o estudante dentro das mesmas habilidades ou das aprendizagens esperadas para cada uma das etapas avaliadas. Então, eu acho que isso, para qualquer rede já é um ponto positivo (ENTREVISTADO - SUP. SEDUC 1).

Na pactuação entre estado e municípios, todas as ações relacionadas ao Sistema de Avaliação (contratação de empresa, pagamento, seleção das equipes) é financiada pelo Governo do Estado do Maranhão. Cabe aos municípios “[...]garantir que os estudantes participem e utilizem esses resultados de acordo com o que foi importante para o município, seja para a premiação, seja para uma ação de intervenção, o que for” (ENTREVISTADO - SUP. SEDUC 1).

É notório que a SEDUC tem uma política de incentivo financeiro bem robusta, que é desenvolvida a partir dos resultados do SEAMA.

[...] hoje a repartição da cota do ICMS dos municípios, ela é feita com base nos resultados do SEAMA. Então, por exemplo, quando houve a mudança do novo Fundeb, que o MEC distribuiu critérios de distribuição, os estados definiram como seria feita a vinculação à aprendizagem dos estudantes. Então, no Maranhão hoje, a distribuição da cota parte do município de 20% é com base no IDEMA. O IDEMA é o Índice de Desenvolvimento da Educação do Maranhão. Esse IDEMA corresponde ao fator de distribuição do município.” [...] os municípios que têm um IDEMA elevado recebe mais, o município que tem um IDEMA baixo recebe menos[...] (ENTREVISTADO - SUP. SEDUC 1).

À luz da Análise de Conteúdo, conforme sistematizada por Bardin (2011), a análise das unidades de registro permite inferir que o SEAMA, embora apresentado discursivamente como uma ferramenta técnico-pedagógica destinada ao diagnóstico da aprendizagem e ao suporte às intervenções educacionais, opera substantivamente como um dispositivo de regulação das redes municipais de ensino. A padronização dos testes baseada na matriz do SAEB, a delegação da elaboração e aplicação das avaliações a uma empresa especializada e a centralização da gestão dos dados pela SEDUC, configuram um modelo avaliativo que está fortemente em consonância à racionalidade gerencial de cunho neoliberal, no qual a mensuração, a comparabilidade e o controle passam a orientar a ação estatal.

A leitura interpretativa das falas dos entrevistados, em especial do ENTREVISTADO – SUP.SEDUC 1, revela que essa arquitetura avaliativa se articula diretamente a mecanismos de indução financeira, ao vincular os resultados do IDEMA à repartição da cota-parte do ICMS,

convertendo a aprendizagem em variável econômica e os sistemas educacionais em unidades concorrenciais. Tal arranjo institui uma lógica meritocrática financeirizada, na qual o desempenho aferido por indicadores padronizados passa a regular o acesso a recursos públicos, aprofundando a competição intermunicipal e reforçando processos de responsabilização verticalizada.

Nessa perspectiva, a avaliação deixa de cumprir uma função eminentemente formativa e passa a operar como tecnologia de governo, subordinando os processos educativos às exigências da performance mensurável e da eficiência fiscal, ao mesmo tempo em que invisibiliza as desigualdades socioeconômicas e territoriais que estruturam os resultados escolares. Assim, embora se reconheçam ganhos operacionais e informacionais para a gestão educacional, a análise aponta para o fortalecimento de um modelo de governança educacional coerente com os princípios neoliberais de *accountability*, cuja lógica tende a tensionar a equidade, a autonomia pedagógica e o sentido público e emancipatório da educação.

Ainda no contexto de avaliação e incentivo financeiro, o SEAMA utiliza a taxa de participação dos alunos nas avaliações, isto é, o município que não garante a participação dos estudantes terá perdas. “Se a gente consegue avaliar 100%, a gente consegue ver o quadro real. Se a gente avalia apenas 50%, a gente não consegue dizer que aqui tem representatividade. Aí, sim, é a aprendizagem, a taxa de participação e o fator de equidade” (ENTREVISTADO - SUP. SEDUC 1).

Sobre o fator qualidade da aprendizagem, o SEAMA utiliza a distribuição dos estudantes nos padrões denominados de abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Ainda são usados a taxa de aprovação a partir do Censo Escolar e o nível socioeconômico, elaborado a partir de questionários contextuais.

Ainda sobre as ações colaborativas, realizadas entre SEDUC com os municípios relacionadas à educação, segundo o SEDUC, são diversas as experiências de colaboração na área da educação municipal como a distribuição de livros para as crianças dos primeiros anos do ensino fundamental e às bibliotecas escolares, doação e reformas de faróis da educação, distribuição de kits de alfabetização. Nesse escopo, também foi destacado o PEAT das escolas regulares e PEAT Indígena. Um programa de complementação financeira ao município para custeio do transporte escolar dos estudantes.

Outra ação importante, segundo esse mesmo entrevistado, trata-se do processo de regularização da municipalização por meio de três legislações, uma de regularização do processo, outra que transfere a manutenção dos prédios escolares e outra que doa os prédios às

redes municipais. No processo de municipalização, segundo os entrevistados, ainda existem professores que estão à disposição das redes municipais, como, por exemplo, São Luís.

Para o entrevistado, a permuta entre os servidores trata-se de uma outra forma de cooperação “[...] quando a gente troca servidores com uma rede, mas também têm aqueles processos que cedemos os nossos professores às redes municipais. Isso acontece em São Luís e em Caxias, então isso é uma outra ação do escopo da colaboração” (ENTREVISTADO - SUPERINT. SEDUC).

Cabe destacar que, de igual maneira, os entrevistados da SEDUC destacam outras duas ações colaborativas com os municípios, como a doação de ônibus escolares seja com recursos do próprio tesouro, seja com recursos de emendas parlamentares ou de programas federais e a descentralização dos recursos do transporte escolar para as redes municipais onde há alunos do ensino médio. “Os recursos do transporte escolar são repassados diretamente para as redes municipais pelo FNDE” (ENTREVISTADO -SUPERINT. SEDUC).

O terceiro momento da Política Educacional Escola Digna , entre 2023 e 2024, pode ser caracterizado pela publicização do Índice de Desempenho Escolar (IDE) das redes públicas municipais de ensino, referente ao ano de 2023, o estabelecimento de metas de elevação para o biênio 2024-2025, por meio da Portaria nº 667, de 7 de agosto de 2024, para a educação dos 217 municípios maranhenses, a criação e regulamentação do Prêmio Professor Alfabetizador e a criação das Coordenadorias Regionais do Pacto pela Aprendizagem, por meio da Portaria nº 750, de 18 de novembro de 2024.

Depois que o IDE foi instituído e o projeto foi implementado, cada município, cada escola tem as metas anuais de crescimento. Então, a partir dessas metas, os municípios podem, a partir dos resultados, propor ações ou planos ou mesmo uma política municipal para garantir a aprendizagem dos estudantes. Então, o município acaba quando ele adere ao pacto, se direcionando nesse caminho, de utilizar, tomar como referência o nosso indicador e, a partir desse indicador, usar como referência lá no município, nas suas políticas, nas suas ações interventivas (ENTREVISTADO - SUP.SEDUC1).

Segundo os entrevistados, o Governo do Estado instituiu o Índice de Desempenho Escolar como um indicador de qualidade educacional, com foco no desempenho, na participação e também na equidade de aprendizagem. E o acesso aos resultados está para todos os níveis gestores municipais, técnicos e professores, por meio de uma plataforma, isto é,

[...]. esses resultados são apresentados e assim, o secretário de educação consegue ver o resultado geral da sua rede e pensar numa proposta de melhoria do desempenho educacional assim como um todo. O gestor da escola, ele consegue ver toda a rede, todas as turmas, todos os alunos, assim como o professor também tem acesso. [...] acho isso muito bom., porque o SAEB não dá essa ferramenta para o gestor. Então, depois desse resultado, ele acaba podendo fazer uma ação mais pontual ou uma ação global, dependendo de como foi o resultado daquela escola, da turma, do estudante

(ENTREVISTADO -SUP.SEDUC1).

Em se tratando do Prêmio Professor Alfabetizador, foi instituído por meio do Decreto nº 39.143, de 10 de junho de 2024 e da Portaria nº 568, de 09 de julho de 2024, que regulamenta o Prêmio previsto nesse decreto.

Uma outra premiação que foi criada agora, bem recente, é o Prêmio Professor Alfabetizador. Essa categoria é nova, a premiação vai ser feita pela primeira vez agora em 2024, com o resultado de 2023. O decreto foi assinado esse ano, a portaria foi assinada esse ano, agora em 2024. E, agora, não foi feita a premiação ainda por conta do período eleitoral, que é preocupante (ENTREVISTADO -SUP.SEDUC1).

Trata-se de um prêmio destinado a professores alfabetizadores atuando no 2º ano do Ensino Fundamental dos sistemas públicos municipais de ensino com adesão ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem e que conseguiram desenvolver um bom trabalho e alfabetizar seus alunos. Segundo a ENTREVISTADA (SUP.SEMED2), nessa primeira versão, o prêmio será destinado a 20 professores em nível regional e 217 em nível municipal, sendo 1 por município, que conseguiu desenvolver um bom trabalho e alfabetizar seus alunos.

Vale ressaltar quanto às premiações e incentivos financeiros, concedidos às escolas, professores e prefeitos levam em consideração os resultados de aprendizagem da avaliação somativa do SEAMA do ano anterior, como já explicitado anteriormente.

Segundo os técnicos entrevistados da SEDUC, as metas para o 2º ano, 5º ano e 9º ano, foram pactuadas em 2023, quando os prefeitos reassinaram os termos da colaboração. Cada prefeitura recebeu as metas estabelecidas especificamente para a educação municipal. As metas foram definidas com base no histórico do SEAMA e numa meta global do Maranhão pactuada entre SEDUC e União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. Segundo o ENTREVISTADO – SUPERINT.SEDUC:

Essas metas, hoje, são balizadoras dos nossos indicadores e dos nossos resultados. Então, o Prêmio Escola Digna vem dessas metas, o Selo Prefeito da Educação tem como eixos essas metas e Professor Alfabetizador. Então, toda política começa a se conectar com as metas.

As metas pactuadas para 2023, com premiação programada para 2024, praticamente foram superadas por todos dos municípios. Como exemplo, 215 municípios foram condecorados com o Selo Prefeito da Educação, ou na categoria ouro, ou na categoria prata, ou na categoria bronze. Já na primeira edição, somente 117 prefeituras foram condecoradas, sendo 12 com Selo Ouro, 34 Selo Prata e 71 Selo Bronze.

Ainda segundo o ENTREVISTADO-SUPERINT.SEDUC, pelo fato de as metas terem sido superadas já em 2023, foi necessária uma alteração das metas, por meio da portaria nº 667, de 07 de agosto de 2024/SEDUC.

Aquilo que era um desafio em 2023, passou a não ser em 2024. Agora em 2024, nós tivemos que calibrar novamente as metas. Neste ano, ao alterar os resultados, nós editamos uma nova portaria. Aquilo que era um desafio em 2023, passou a não ser em 2024, e a gente teve que, para fazer sentido pelo ponto de vista do desenvolvimento do território, a gente reajustou as metas e saiu a portaria específica no final do primeiro semestre.

Dessa forma, conforme Portaria nº 667, de 07 de agosto de 2024/SEDUC, caberá a todos os(as) prefeitos (as) dos municípios maranhenses, como São Mateus do Maranhão e Aldeias Altas, monitorarem os indicadores das etapas avaliadas e envidarem esforços necessários para assegurar o alcance das metas estabelecidas, visando à elevação da qualidade e à redução das desigualdades de aprendizagem dos alunos.

De acordo com os sujeitos entrevistados da SEDUC, a atuação dos prefeitos evidencia um compromisso com a continuidade da melhoria da educação, mediante o redirecionamento de ações para o cumprimento das metas pactuadas, na mesma proporção apresentam serias dificuldades políticas e financeiras para que os municípios garantam o cumprimento das contrapartidas necessárias à manutenção da política educacional no município com qualidade.

Nesse sentido, vale destacar que os autores Silva, Silva e Freire (2023, p. 15), em estudo sobre políticas de *accountability* nos sistemas educacionais do Ceará, Pernambuco e Paraíba, que, como já mencionado, constituem-se referência de política educacional usado pelo estado do Maranhão, atestam que tais políticas são defendidas pelo discurso de fortalecimento do regime de colaboração entre as unidades subnacionais, em que o estado oferece apoio técnico e financeiro aos municípios para melhorar os resultados educacionais. No entanto, os autores destacam que os municípios não têm assegurada uma participação efetiva nos processos decisórios e nas deliberações acerca das demandas pactuadas e acabam por aderir às políticas propostas pelas instâncias estaduais, [...] sem necessariamente, se fortalecerem como gestores da educação. (Silva; Silva; Freire, 2022, p. 16).

A partir das reflexões apresentadas pelos autores destacados acima, bem como a compreensão dos gestores intituicionaos da SEDUC sobre a necessária atuação dos prefeitos para cumprimento das metas educacioais estabelecidas pelo estado, observa-se que com todos os investimentos empreendidos na cooperação federativa entre estado e municípios, os resultados da educação maranhense, apresentados no próprio SEAMA, ainda não alcançaram níveis satisfatórios.

Partindo para a análise dos indicadores educacionais e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos municípios de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, neste estudo, propõe-se investigar as implicações e os efeitos da política educacional da política

educacional Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem sobre os resultados educacionais no período compreendido entre os anos de 2015 e 2023.

Nesse contexto, inicia-se pelos últimos resultados do IDEB do Maranhão (2023) que demonstram o alcance das metas nos anos iniciais, mas, nos anos finais e ensino médio, os dados demonstram que as metas estabelecidas não foram alcançadas, conforme destacado na Tabela 13.

Tabela 13 - IDEB da Rede Pública de Ensino da Rede Estadual

Anos	Anos iniciais	Anos iniciais	Anos finais	Anos finais	Ensino Médio	Ensino Médio
	Meta projetada	IDEB observado	Meta projetada	IDEB Observado	Meta Projetada	IDEB Observado
2015	4,1	4,4	4,1	3,7	3,3	3,1
2017	4,4	4,5	4,3	3,7	3,7	3,4
2019	4,7	4,8	4,6	4,0	4,0	3,7
2021	5,0	4,7	4,9	4,2	4,2	3,5
2023	-	5,1	-	4,3	-	3,7

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do INEP/ 2023

Esse cenário de superação de metas do IDEB maranhense nos anos iniciais não se confirma para o Município de Aldeias Altas, após a cooperação federativa entre o estado e o município, uma vez que na (2021 e 2023) houve uma queda do indicador. Já os resultados dos anos finais, conclui-se que, em toda a série histórica do IDEB, sempre esteve abaixo da média. Observa-se os dados na Tabela 14.

Tabela 14 - IDEB da Rede Municipal de Educação de Aldeias Altas

Ano	Anos iniciais		Anos finais	
	IDEB projetado	IDEB Observado	IDEB projetado	IDEB Observado
2015	3,7	3,9	3,7	3,0
2017	4,0	4,1	3,9	3,2
2019	3,3	4,4	4,2	3,2
2021	4,6	4,2	4,5	3,8
2023	-	4,3	-	3,6

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu. (2015-2023)

Os dados do IDEB do município de Aldeias Altas, particularmente nos anos de 2021 e 2023, permitem inferir acerca das mediações entre a Macropolítica Escola Digna e os resultados educacionais, indicando que os efeitos da política, enquanto estratégia de indução da qualidade educacional se expressam de forma desigual nos contextos municipais.

A queda do IDEB em 2021 (4,2) e sua relativa estagnação em 2023 (4,3), período marcado pelos impactos da pandemia da Covid-19, permitem identificar possíveis limites na efetividade da Macropolítica Escola Digna no contexto municipal. Embora o município tenha apresentado crescimento nos anos iniciais até 2019, os resultados posteriores indicam

dificuldades na sustentação dos avanços diante das condições adversas impostas pela crise sanitária e pelas desigualdades socioeconômicas locais. Esses dados sugerem que os instrumentos de avaliação e indução adotados pela política estadual não foram suficientes para promover melhorias estruturais duradouras nas condições de ensino, evidenciando a necessidade de análises que considerem as especificidades territoriais e os limites dos indicadores sintéticos na avaliação da qualidade educacional.

A queda do IDEB em 2021 (4,2) e sua relativa estagnação em 2023 (4,3), período marcado pelos impactos da pandemia da Covid-19, permitem identificar possíveis limites na efetividade da Macropolítica Escola Digna no contexto municipal. Embora o município tenha apresentado crescimento nos anos iniciais até 2019, os resultados posteriores indicam dificuldades na sustentação dos avanços diante das condições adversas impostas pela crise sanitária e pelas desigualdades socioeconômicas locais. Esses dados sugerem que os instrumentos de avaliação e indução adotados pela política estadual não foram suficientes para promover melhorias estruturais duradouras nas condições de ensino, evidenciando a necessidade de análises que considerem as especificidades territoriais e os limites dos indicadores sintéticos na avaliação da qualidade educacional.

Além do IDEB, outros indicadores também podem ser observados nos municípios de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, como a matrícula, a taxa de rendimento escolar e distorção idade-série, após a cooperação federativa entre estado e municípios ter sido instituída. E, a partir dos dados demonstrados na Tabela 15, observa-se que a matrícula do município de Aldeias Altas aumentou, expressivamente, no número de alunos de creche, porém houve uma queda significativa do número de alunos na pré-escola.

Tabela 15 - Número de matriculados nas escolas urbanas e rurais de Aldeias Altas -MA

ANO	MATRÍCULA			
	Creche	Pré-Escola	1º ao 5º /Anos Iniciais	6º ao 9º / anos finais
2015	622	905	3.458	2.236
2016	454	1.118	3.308	2.372
2017	551	956	3.267	2.313
2018	684	880	3.185	2.380
2019	680	918	3.011	2.329
2020	545	919	2.808	2.388
2021	646	860	2.722	2.409
2022	677	832	2.569	2.329
2023	1.376	897	2.351	2.137

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Educacenso/INEP/MEC-Matrícula -2015-2023

Como se pode constatar, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, entre 2015 a 2023, o número de alunos matriculados é bem menor que o ciclo de matrícula entre 2010 a 2014 (ponto

de partida para a Macropolítica Educacional). Já o número de alunos matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental, no período de 2015 a 2023, é bem maior que nos anos anteriores.

Quanto à taxa de rendimento, conforme Tabela 16, observa-se que, no período de 2015 a 2023, mesmo com a atuação sistemática da rede municipal em estruturar o sistema municipal de educação, observado por meio dos documentos oficiais, os índices de reprovação são expressivamente elevados, mantendo-se, praticamente, os mesmos índices dos anos de 2010 a 2014, exceto no ano de 2020, quando o índice de reprovação baixou de 10% para 2,6%, ano que apresentou o maior número de alunos aprovados, chegando a 96% no período de 14 anos. Logo em seguida, anos 2021, 2022 e 2023 a taxa de reprovação retoma seu crescimento ficando em torno de 8,7%, 9,5% e 8,7% respectivamente.

Percebe-se que o índice de abandono sofreu uma queda importante no período de 2020 a 2023 e a taxa de aprovação chegou a 90% dos alunos matriculados nos anos finais em 2023. Já nos anos iniciais, entre 2015 a 2023, constata-se que, praticamente, não houve alterações significativas na redução dos índices de reprovação e abandono comparados aos anos de 2010 a 2014, exceto no ano de 2020, quando o índice de reprovação baixou de 15,1% para 4,5%, contudo o índice de abandono cresceu de 7% para 7,1% de 2019 para 2020, ano em que o município apresentou o maior percentual de aprovação (87,9%), entre 2010 a 2023.

Tabela 16 - Taxa de Rendimento Escolar de Aldeias Altas -MA

ANO	ETAPAS DO ENSINO FUNDAMENTAL					
	ANOS INICIAIS			ANOS FINAIS		
	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação
2015	12,3%	2,4%	85,3%	22,9%	7,1%	70%
2016	14,5%	2%	83,4%	21,6%	6,2%	72,2%
2017	10,5%	2%	87,5%	18,5%	6,4%	75,1%
2018	11,1%	2,2%	86,7%	20,2%	6,9%	72,9%
2019	10, %	2,3%	87,6%	15,1%	7%	77,9%
2020	2,6%	1,4%	96%	4,9%	7,1%	87,9%
2021	8,7%	2%	89,3%	6,3%	6,7%	87%
2022	9,5%	1,1%	89,4%	17,8%	5,7%	76,5%
2023	8,8%	1,2%	90%	15,6%	3,3%	81,1%

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu. (2015-2023)

No que se refere à distorção idade-série das escolas municipais de Aldeias Altas, constata-se que o percentual de alunos com distorção nos anos de 2015 a 2023 continua bastante alto, tanto nos anos iniciais como nos anos finais. A diminuição desse índice de distorção só apresenta uma leve queda entre os anos de 2021 a 2023, nos anos iniciais. Nos anos finais, somente em 2023, identifica-se uma pequena diferença, uma vez que, em 2022, se encontrava

com 38,3% de alunos com distorção idade -série e baixou para 35,7% em 2023, conforme demonstrado na Tabela 17.

Tabela 17 - Distorção idade-série do Ensino Fundamental de Aldeias Altas - MA

ANO	ETAPAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
	Distorção idade-série	Distorção idade-série
2015	20,3%	49,4%
2016	19%	49,3%
2017	21,4%	46,4%
2018	20,3%	44%
2019	21%	43,9%
2020	20,2%	43,2%
2021	15,9%	43,8%
2022	14,9%	38,3%
2023	14,5%	35,7%

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu. (2015-2023)

No município de São Mateus do Maranhão, nas últimas versões do IDEB (2021 e 2023), verifica-se que, entre 2015 a 2023, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o município superou a meta projetada somente nos dois primeiros anos (2015 e 2017), após pactuação com o Estado no âmbito da Política Educacional Escola Digna . Nos anos 2019, 2021 e 2023, o IDEB observado foi abaixo da meta projetada. Diferentemente da série 2007 a 2013, quando o município superou a meta em dois anos (2007 e 2009) e alcançou a meta nos anos de 2011 e 2013.

Nos anos finais do Ensino Fundamental, o município demonstrou um crescimento do índice, comparado aos anos anteriores (2007 a 2013), porém não alcançou a meta projetada para os anos de 2015, 2017 e 2019. Somente em 2021 e 2023, o município chega a superar a meta projetada nessa etapa do ensino, conforme se observa nos dados apresentados na Tabela18.

Tabela 18 – IDEB do Ensino Fundamental de São Mateus - MA

ANO	Anos iniciais		Anos finais	
	IDEB Projetado	IDEB Observado	IDEB Projetado	IDEB Observado
2015	4,0	4,1	3,8	3,5
2017	4,3	4,5	4	3,1
2019	4,6	4,5	4,3	3,6
2021	4,9	4,8	4	4,6
2023	4,9	4,8	4	4,6

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu. (2015-2023)

A partir dos dados demonstrados na Tabela 19, observa-se que a matrícula de crianças em creche no município de São Mateus do Maranhão manteve-se crescente, exceto nos anos de 2015 e 2017. Já na pré-escola, os dados demonstram uma queda anual durante todo o ciclo de 2015 a 2023, principalmente comparando com o ano de 2014, em que 1.689 alunos estavam matriculados. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, entre 2015 a 2023, o número de alunos

é bem menor que o ano de 2014 onde 4.077 alunos se encontravam matriculados nessa etapa de ensino e em 2015 somente 3.526.

Tabela 19 - Número de matriculados em escolas públicas urbanas e rurais de São Mateus - MA

ANO	MATRÍCULA			
	Creche	Pré-Escola	1º ao 5º /Anos Iniciais	6º ao 9º / anos finais
2015	408	1.393	3.526	1.136
2016	535	1.347	3.990	2.543
2017	423	1.294	3.946	2.611
2018	514	1.237	3.799	2.810
2019	572	1.152	3.604	2.913
2020	528	1.099	3.372	2.982
2021	535	1.061	3.260	3.066
2022	565	1.047	3.175	2.922
2023	626	1.081	3.083	2.752

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Educacenso/INEP/MEC-Matrícula -2015-2023

Quanto à taxa de rendimento, conforme Tabela 20, concernente ao período de 2015 a 2023, identifica-se que os índices de reprovação e abandono são expressivamente menores que os anos anteriores (2010 a 2013), principalmente entre 2019 a 2023, quando, nesse último ano, o percentual de aprovação chegou a 99% nessa etapa de ensino.

Nos anos finais, entre 2015 a 2023, constata-se que o índice de reprovação cresceu nos anos de 2016 e 2017, chegando a 13,2% e 12,1% respectivamente. Contudo, nos anos de 2020 e 2021, houve uma queda no percentual de alunos reprovados para 0,1% e 1,4%, nessa ordem. O índice de abandono é considerado alto, exceto no ano de 2020 com 0,7%. Assim, constata-se que 2020 foi o ano em que o município apresentou maior percentual de aprovação (99,2%), entre 2010 a 2023.

Tabela 20 -Taxa de Rendimento Escolar de São Mateus - MA

ANO	ETAPAS DO ENSINO FUNDAMENTAL					
	ANOS INICIAIS			ANOS FINAIS		
	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação
2015	2,9%	2,5%	94,6%	6,9%	5,9%	87,2%
2016	3,9%	2,5%	93,5%	13,2%	6,5%	80,4%
2017	3,2%	2,6%	94,3%	12,1%	6,2%	81,7%
2018	4,1%	2,2%	93,7%	9,7%	4,3%	86%
2019	3,3%	0,9%	95,9%	7,7%	3,9%	88,4%
2020	0,1%	0,8%	99%	0,1%	0,7%	99,2%
2021	0,3%	2%	97,7%	1,4%	4,9%	93,7%
2022	1,5%	1,4%	97,1%	6,1%	2,8%	91,1%
2023	0,7%	0,3%	99%	6,1%	2,2%	91,7%

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu

No que se refere à distorção idade-série dos alunos da Rede Municipal de São Mateus do Maranhão, dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental com distorção nos anos de 2015

a 2023, constata-se que o percentual de alunos apresentou uma leve queda, comparando com os anos de 2010 a 2014, mas ainda continua alta, conforme demonstrado na Tabela 21.

Tabela 21 - Distorção idade-série da Rede Municipal de São Mateus - MA

ANO	ETAPAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
	Distorção idade-série	Distorção idade-série
2015	14,2%	29,1%
2016	11,4%	29,4%
2017	10,6%	31,3%
2018	10,6%	29,3%
2019	9,8%	27,4%
2020	9,2%	25,9%
2021	6,8%	23,7%
2022	6,6%	19,7%
2023	6,7%	15,6%

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do Qedu. (2015-2023)

Em se tratando das avaliações desenvolvidas pelo SEAMA, segue, na Tabela 22, o Índice de Desempenho Escolar (IDE) do 2º, 5º e 9º Ano do Ensino Fundamental referentes a 2022 e 2023 e as metas projetadas para os municípios de São Mateus do Maranhão e Aldeias Altas, referentes aos anos 2023, 2024 e 2025.

Tabela 22 - Índice de Desempenho Escolar (IDE) e Metas Projetadas do IDE

Municípios	Ano	Metas Projetadas do Índice de Desempenho Escolar (META IDE)			Índice de Desempenho Escolar (IDE) observado	
		Meta IDE /2023	Meta IDE/2024	Meta IDE/2025	2022	2023
São Mateus do Maranhão	2º Ano	1,8	3,9	4,4	1,6	3,5
	5º Ano	1,8	3,0	3,3	1,7	2,6
	9º Ano	1,2	2,0	2,1	1,1	1,8
Aldeias Altas	2º Ano	1,8	4,2	4,7	1,6	3,8
	5º Ano	1,4	2,4	2,7	1,3	2,1
	9º Ano	1,3	1,9	2,1	1,2	1,8

Fonte: Elaborado pela autora a partir da portaria nº 667, de 07 de agosto de 2024/SEDUC.

Observa-se que os dois municípios pesquisados, Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, superaram as metas projetadas do IDE para 2023. Sendo que o Município de Aldeias Altas apresenta melhores resultados no 2º ano do Ensino Fundamental (Alfabetização), enquanto São Mateus do Maranhão apresenta, no 5º ano do Ensino Fundamental, uma média superior ao 5º ano apresentado pelo município de Aldeias Altas.

Conforme a Portaria nº 1.321, de 27 de dezembro de 2022 (Nota Técnica nº 001/2022), o Índice de Desempenho Escolar do Maranhão (IDE) desenvolvido para aferir a qualidade do ensino, no Maranhão, é composto pelo Índice de Desempenho Escolar da Alfabetização (IDE-Alfa), o Índice de Desempenho Escolar do 5º ano (IDE – 5º ano), o Índice de Desempenho

Escolar do 9º ano (IDE – 9º ano) que são calculados por meio das Avaliações Externas, de caráter Somativo, realizadas no âmbito do Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA).

Na análise do Decreto nº 38.121, de 23 de fevereiro de 2023, são observados dois novos fatores no IDE-MA, o socioeconômico e a taxa de aprovação que estão sendo utilizados no âmbito do Prêmio Escola Digna, para condecoração de escolas públicas municipais ou estaduais com melhores resultados de aprendizagem.

Os cálculos do IDE (Alfa, 5º ano, 9º ano) são gerados por rede de ensino, a partir dos resultados do (SEAMA). Vê-se, portanto, a composição do Índice a partir da Portaria nº 1.321, de 27 de dezembro de 2022, e do Decreto 38.121 de 23 de fevereiro de 2023, a partir dos Quadros 12 e 13.

Quadro 12 - Indicadores do IDE do Maranhão

Portaria nº 1.321, de 27 de dezembro de 2022	Indicador	Detalhamento
	Proficiência média dos estudantes, nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática,	Demonstra se os estudantes do 2o, 5o e 9o anos do Ensino Fundamental consolidaram as habilidades previstas no <i>Documento Curricular do Território Maranhense</i> .
	Fator de Equidade Educacional	Tem por finalidade estimular as escolas a incluírem um maior percentual de estudantes nos níveis avançados de aprendizagem e diminuir as desigualdades educacionais. Isto se faz necessário pelo fato de que a média de proficiência da escola não expressa devidamente o grau de universalização do aprendizado.
	Taxa de participação na avaliação	Trata-se de um incentivo para que a unidade escolar busque a participação plena dos estudantes na Avaliação Somativa.
	Taxa média de Rendimento escolar.	Taxa média de Rendimento escolar, obtida por meio da proporção de estudantes aprovados em cada uma das séries do Ensino Fundamental, calculada a partir do Censo Escolar do ano anterior à aplicação do SEAMA.

Fonte: Portaria nº 1.321, de 27 de dezembro de 2022, e Decreto 38.121 de 23 de fevereiro de 2023

Quadro 13 – Combinação de Fatores para o cálculo do IDE-MA

Decreto 38.121 de 23 de fevereiro de 2023.	Fatores combinados	Detalhamento
	A proficiência média dos estudantes nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática	A proficiência média dos estudantes das escolas municipais nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática do SEAMA aplicadas aos estudantes do 2o, 5o e 9o anos do Ensino Fundamental, com base na Teoria de Resposta ao Item (TRI).
	Indicadores de Rendimento	A Taxa média de rendimento escolar, obtida por meio da proporção de estudantes aprovados em cada uma das séries do Ensino Fundamental, calculada a partir do Censo Escolar do ano anterior à aplicação do SEAMA, sendo, portanto, um incentivo ao combate da cultura de reprovação.
	Melhoria nos resultados de desempenho	Melhoria nos resultados de desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática entre os ciclos de avaliação subsequentes.

	Equidade Educacional	O fator de equidade escolar nas avaliações Língua Portuguesa e Matemática do SEAMA, calculado pela distribuição dos estudantes nos padrões de desempenho, com pesos decrescentes, partindo dos padrões mais elevados para os mais elementares com o objetivo de indizer a promoção de justiça social e a diminuição das desigualdades.
	Fator socioeconômico do município	O fator socioeconômico, calculado pelos resultados do questionário contextual respondido pelo estudante, identificará, o nível socioeconômico do Município.
	Taxa de participação dos estudantes nas avaliações	O percentual de participação dos estudantes das escolas municipais nas avaliações. Trat-se de um incentivo para que a unidade escolar busque a participação plena dos estudantes na Avaliação Somativa do SEAMA.

Fonte: Decreto 38.121 de 23 de fevereiro de 2023

Dessa forma, o governo do estado já lançou três edições do Prêmio Escola Digna. A 1ª edição do prêmio, homologada pela Portaria nº 307, de 19 de abril de 2023, condecorou 18 escolas premiadas e 18 que obteve no ano de 2021 os melhores resultados de aprendizagem. E para cada escola premiada foi selecionada uma escola apoiada. Nessa edição, nenhuma escola dos municípios pesquisados foi selecionada.

Na segunda Edição do Prêmio Escola Digna, homologada pela Portaria nº 403, de 17 de Maio de 2023, foram condecoradas 35 escolas com os melhores resultados de aprendizagem referentes ao ano de 2022. Foram 35 escolas premiadas e 35 escolas apoiadas. Nessa edição, 1(uma) escola de Aldeias Altas e 2 (duas) escolas de São Mateus do Maranhão foram contempladas na categoria “Escolas Apoiadas”

Já na terceira Edição do Prêmio, foram 144 escolas contempladas, das quais 72 escolas premiadas e 72 escolas apoiadas. Essa edição foi homologada pela Portaria nº 669, de 07 de agosto de 2024 e foi possível identificar que dos municípios pesquisados somente Aldeias Altas foi contemplado na categoria “Escola Apiada”.

Segundo o ENTREVISTADO SUPERINT.SEDUC, o “Prêmio seleciona até 150 escolas com resultados na alfabetização, no 5º ano e no 9º ano, e até 150 escolas com menores resultados. Essas escolas recebem incentivos financeiros do governo do Estado, e elas passam de um a dois anos cooperando entre si”. A ENTREVISTADA-GEST.SEMED-SM2, gestora de uma das escolas apoiadas, destaca:

[...]foi um prêmio que a gente fala que mudou a realidade da nossa escola. É incrível como as vezes a gente fala muito sobre o recurso, mas o que mudou de fato aqui foi uma troca de experiências, o quanto a gente pode aprender. Eles vieram para cá, nós fomos para lá, nós trocamos muitas experiências mesmo. E foi extremamente válido para a gente, a gente conseguiu melhorar muito os nossos índices [...].

[...] recebemos a primeira parcela no valor de R\$ 10.000,00 e o recebimento da segunda parcela estava condicionada à melhoria dos resultados. Lá em 2022 quando

fomos contemplados como escola apoiada, nós tínhamos uma nota de 1,1 de IDE e nossa meta para 2023 era de 1,2 e nós atingimos 2,6.

Assim, na Tabela 23, observa-se a distribuição das escolas apoiadas dos municípios de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão no âmbito do Prêmio Escola Digna.

Tabela 23 – Prêmio Escola Digna 2ª e 3ª edição.

Município	Escola Apoiada	Edição	Categoria	Escola Premiada	Município
Aldeias Altas	EM Luís de Barros	2ª	IDE -Alfa	EMEF Deputado Alexandre Costa	Milagres do Maranhão
	EM Desidero Alves dos Santos	3ª	IDE 5º ano	Projeto Alvorada	Timon
São Mateus do Maranhão	Unidade Escolar Municipal Raio de Sol	2ª	IDE -Alfa	Creche Municipal São José	Coroatá
	UE. Mun. Adroaldo Aymore Brandão	2ª	IDE -Alfa	Escola Municipal Frei Estevão	Olho D'água das Cunhas

Fonte: Maranhão – SEDUC, Portaria n.º 669 de 7 de agosto de 2024

Acrescente-se que, de acordo com a portaria nº 669 de 7 de agosto de 2024, a escola premiada fica obrigada a desenvolver, pelo período de até 2 (dois) anos, a cooperação técnico-pedagógica para melhoria dos resultados de aprendizagem da escola apoiada.

Ao analisarem-se as portarias relacionadas à premiação Escola Digna, evidencia-se uma disparidade significativa entre os Índices de Desenvolvimento da Educação (IDE) das escolas premiadas e das escolas apoiadas. Enquanto as instituições premiadas apresentam índices variando entre 6,2 e 9,6, as escolas apoiadas registram, em média, índices entre 0,75 e 1,61. Mesmo após dois anos de cooperação técnica entre as instituições, essa diferença permanece expressiva. Um exemplo emblemático é a Unidade Escolar Municipal Raio de Sol, que, no ano da premiação, obteve IDE de 1,1 e, após o período de cooperação, atingiu 2,6 em 2023, superando a meta estabelecida de 1,2, mas ainda distante dos níveis observados nas escolas premiadas,

Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de que as disparidades entre os indicadores educacionais das escolas, sobretudo entre municípios distintos, sejam incorporadas ao arcabouço analítico dos gestores responsáveis pela coordenação das ações cooperativas no âmbito estadual. A compreensão mais aprofundada dessas desigualdades pode contribuir para o aprimoramento das estratégias de apoio técnico e financeiro, assegurando maior equidade no alcance dos resultados educacionais promovidos pela política pública Escola Digna.

Como medida de incentivo ao município, o governo do estado instituiu o Selo Prefeito (a) da Educação, como ressalta um entrevistado: “[...] a gente pensou assim, é necessário identificar aqueles prefeitos que estão investindo e garantindo melhoria das aprendizagens das crianças. Se chama ser o prefeito da educação” (ENTREVISTADO-SUPERINT.SEDUC). Para

isso, por meio da Portaria 668, de 07 de agosto de 2024, a SEDUC organizou os critérios para premiação em três categorias, Ouro, Prata e Bronze, conforme detalhado no Quadro 14.

Quadro 14 - Categorias do Selo Prefeito (a) da Educação.

Categoria do Selo	Detalhamento
Ouro	Municípios que atenderem cumulativamente às três metas municipais do Índice de Desempenho Escolar (IDE) da alfabetização (2º ano), nos anos iniciais (5º ano) e nos anos finais (9º ano) e apresentarem percentual de participação igual ou superior a 80% nas etapas avaliadas
Prata	Municípios que atenderem cumulativamente a duas metas municipais do Índice de Desempenho Escolar (IDE) da alfabetização (2º ano), nos anos iniciais (5º ano) e nos anos finais (9º ano) e apresentarem percentual de participação igual ou superior a 80% nas etapas avaliadas
Bronze	Municípios que atenderem cumulativamente a uma meta municipal do Índice de Desempenho Escolar (IDE) da alfabetização (2º ano), nos anos iniciais (5º ano) e nos anos finais (9º ano) e apresentarem percentual de participação igual ou superior a 80% nas etapas avaliadas

Fonte: Portaria 668, de 07 de agosto de 2024

Conforme os critérios de premiação, constata-se que os municípios de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão superaram a meta projetada para 2023, cumprindo os critérios definidos pela SEDUC para premiação do Selo, conforme se demonstra na Tabela 24, a seguir. Contudo, esses municípios não foram contemplados, na primeira edição do Selo, quando foram condecorados 117 municípios (Anexo III da Portaria nº 402, de 17 de maio de 2023).

Tabela 24 – Segunda Edição do Selo Prefeito (a) da Educação/2023 homologado em 2024.

Municípios	Código do Município	Categoria do Prêmio	Meta IDE Projetada/2023			Meta IDE Observada/2023		
			2º ano	5º ano	9º ano	2º Ano	5º ano	9º ano
São Mateus do Maranhão	2111508	Ouro	1,8	1,8	1,2	3,5	2,6	1,8
Aldeias Altas	2103000	Ouro	1,8	1,4	1,3	3,8	2,1	1,8

Fonte: Elaborado pela autora a partir da portaria nº 668, de 07 de agosto de 2024/SEDUC

Como visto, são diversas as formas usadas pelo estado na cooperação federativa com os municípios relacionados à avaliação em larga escala, estabelecimento de metas educacionais e premiações. Ferreira e Santos (2023), em seus estudos sobre a Política Educacional Escola Digna , destacam que a premiação para alunos, gestores e escolas em razão do desempenho que obtenham nos sistemas de avaliação em larga escala, como uma medida neoliberal na gestão da Política, termina reforçando “[...] o caráter de rankeamento e eficiência típicos do gerencialismo neoliberal e acaba por ignorar outros aspectos do processo educacional” (*Ibid.*, p. 12).

Em se tratando diretamente de avaliações realizadas pelos municípios, Sousa, Pimenta e Machado (2012) enfatizam que um dos riscos dos processos de avaliação externa para as

redes municipais, está o excesso de provas oficiais nas escolas, a fragilidade técnica de avaliações empreendidas pelos municípios, a supervalorização de provas como instrumento de avaliação, a concentração curricular nos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática e a ausência de modalidades de avaliação alternativas ou complementares (autoavaliação das escolas, por exemplo).

4.3 Ações previstas e realizadas na pactuação e contribuições reais para os municípios

Nesse subitem, buscou-se estabelecer uma relação entre ações previstas e realizadas na pactuação entre o estado do Maranhão e os municípios de São Mateus do Maranhão e Aldeias Altas, por meio da SEDUC. Cabe ressaltar que esse conteúdo foi elaborado a partir dos dados coletados em relatórios de gestão apresentados e divulgados pelos entes federativos, bem como a partir das entrevistas realizadas com a equipe técnica da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão – SEDUC e equipe técnica das Secretarias Municipais de Educação, conforme Quadro 15, que apresenta uma síntese das ações previstas e realizadas na pactuação entre o estado e os municípios de São Mateus e Aldeias Altas, no período de 2015 a 2024, objetos desse estudo, no âmbito da Política Educacional Escola Digna /Pacto de Fortalecimento da Educação.

Quadro 15 - Ações previstas e realizadas na cooperação entre o estado do Maranhão e os municípios.

	Ações Previstas	Ações Realizadas	
		Município de São Mateus do Maranhão	Município de Aldeias Altas
Programa Escola Digna (2015-2018)	1 Construção de escolas de Educação Infantil/Ensino Fundamental em substituição a espaços inadequados	Na cooperação foram construídas 2 (duas) escolas em substituição às escolas funcionando em galpão/rancho/paiol/barracão.	Na cooperação foram construídas pelo Estado 5 (cinco) escolas pelo estado
	2 Doação de estrutura mobiliária e de equipamentos para o funcionamento dos espaços.	Mobiliários doados especificamente para as escolas construídas em substituição às escolas de taipa.	Mobiliários doados especificamente para as escolas construídas em substituição às escolas de taipa.
	3 Transporte Escolar (Adesão ao PEATE)	Aderiu ao PEATE	Aderiu ao PEATE
	4 Formação continuada para Professores	Formação para professoras participantes das ações de Correção de Fluxo Escolar.	Ação não executada pelo Município.
	5 Programa Alfabetiza Maranhão (ação de Correção de Fluxo Escolar)	Em 2015, 116 alunos do Ensino Fundamental atendidos.	O município não fez adesão às ações de Correção de Fluxo Escolar.
	6 Assessoria técnica para elaboração do PME	Ação executada no ano de 2015	Ação executada no ano de 2015
	7 Assessoria técnica pedagógica às equipes das Secretarias Municipais.	Assessoria realizada para o processo de implantação das ações de infraestrutura das Escolas Dignas,	Assessoria realizada para o processo de implantação das ações de infraestrutura

		elaboração do PME e Formação de professores.	das Escolas Dignas e elaboração do PME.
	8 Assessoria ao processo de implantação do Sistema Integrado de Administração de Escolas Públicas – SIAEP.	Ação não executada pela SEDUC	Ação não executada pela SEDUC
	9 Promover formação aos professores municipais na modalidade de Educação Especial.	Ação não executada pela SEDUC	Ação não executada pela SEDUC
Política Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem (2019-2023/2024)	10 Melhorar a infraestrutura das instituições de educação das redes municipais (creches, pré-escolas e Ensino Fundamental).	Construídas e entregues duas escolas de Educação Infantil/Ensino Fundamental: Unidade Escolar Municipal Padre Mauricio Maraglio, entregue em 2020 e Escola Municipal irmã Berta entregue em 2021.	Construídas e entregues, 5 (cinco) escolas de Educação Infantil/Ensino Fundamental: Escola Municipal Antônio Gonçalves Dias (Área remanescente de quilombo) e Escola Municipal Diocleciana de Moraes Silva entregues em 2017. Unidade Escolar Santa Luzia, entregue em 2020. Escola Municipal Luís de Barros e Unidade Escolar Irmã Maria Telles entregue em 2021.
	11 Viabilizar transporte escolar aos municípios	Recebeu doação de ônibus escolares pelo governo do Estado	Recebeu doação de ônibus escolares pelo governo do Estado
	12 Promover formação continuada de professores(as), da Educação Infantil; professores do Ensino Fundamental -1º, 2º ano (Alfabetização); professores do, 3º 4º e 5º ano do Ensino Fundamental (Recomposição da Aprendizagem); gestores(as) escolares; coordenadores(as) pedagógicos e equipes técnicas das Secretarias Municipais de Educação.	As formações foram retomadas de forma contínua e abrangente, no ano de 2017 com formações para Gestores e Coordenadores; em 2018 elas foram ampliadas também para os professores da educação infantil; em 2019 foram beneficiados os gestores, coordenadores e técnicos das secretarias municipais de educação; em 2020, os gestores escolares, professores do último ano da educação infantil, professores do 1º e 2º ano do ensino fundamental (alfabetização) e os apoios pedagógicos; em 2021, além dos professores e coordenadores pedagógicos da educação infantil, também houve formações específicas para os professores do 3º ao 5º ano do	As formações foram retomadas de forma contínua e abrangente, no ano de 2017 com formações para Gestores e Coordenadores; em 2018 elas foram ampliadas também para os professores da educação infantil; em 2019 foram beneficiados os gestores, coordenadores e técnicos das secretarias municipais de educação; em 2020, os gestores escolares, professores do último ano da educação infantil, professores do 1º e 2º ano do ensino fundamental (alfabetização) e os apoios pedagógicos; em 2021, além dos professores e coordenadores pedagógicos da educação infantil, também houve formações específicas para os professores do 3º ao 5º ano do

	ensino fundamental e gestores escolares.	ensino fundamental e gestores escolares.
	Material de formação disponibilizado em PDF	Material de formação disponibilizado em PDF
13 Apoiar a implementação da gestão democrática da educação municipal;	Ação executada, por meio de formação continuada a gestores escolares	Ação executada, por meio de formação continuada a gestores escolares
14 Assegurar acesso gratuito ao Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA).	Ação executada. Alunos avaliados e diagnóstico contextual aplicado anualmente	Ação executada. Alunos avaliados e diagnóstico contextual aplicado anualmente
15 Garantir assessoria técnico-pedagógica aos municípios, especialmente, nas áreas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com ênfase no ciclo de alfabetização.	Assessoria Técnico-Pedagógica realizada por meio da formação continuada nos três eixos: Educação Infantil; Ensino Fundamental (Alfabetização e Recomposição de aprendizagem) e Gestão escolar.	Assessoria Técnico-Pedagógica realizada por meio da formação continuada nos três eixos: Educação Infantil; Ensino Fundamental (Alfabetização e Recomposição de aprendizagem) e Gestão escolar.
16 Fornecer kits pedagógicos e/ou material didático complementar ao livro didático que favoreçam a alfabetização, incluindo livros de literatura infantil e jogos pedagógicos.	Kit pedagógico recebido, como: baú da alfabetização.	Kit pedagógico recebido, como: baú da alfabetização.
17 Alocar as equipes necessárias para realização da gestão e acompanhamento das ações, nos termos da legislação vigente, inclusive garantindo pagamento de incentivos, por meio de Bolsa Auxílio Educacional às equipes municipais, regionais e da administração central, quando necessário.	Equipe instituídas com pagamento de bolsas. Articuladores Pedagógicos Regionais e Articuladores Pedagógicos Municipais, conforme os eixos: Eixo Educação Infantil, Alfabetização, Gestão e Recomposição da Aprendizagem	Equipe instituídas com pagamento de bolsas. Articuladores Pedagógicos Regionais e Articuladores Pedagógicos Municipais, conforme os eixos: Eixo Educação Infantil, Alfabetização, Gestão e Recomposição da Aprendizagem
18 Coordenar, Monitorar e Avaliar o desenvolvimento das ações estratégicas do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem	Ação executada parcialmente. A avaliação da Política ainda não foi realizada pela SEDUC e nem pelos municípios.	Ação executada parcialmente. A avaliação da Política ainda não foi realizada pela SEDUC e nem pelos municípios.
19 Realizar condecoração referente à "Premiação Escola Digna" para as escolas que obtiverem os melhores indicadores educacionais no Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão, viabilizando, ainda, aporte financeiro às escolas com os menores indicadores;	Ação executada pelo estado, porém o município de São Mateus não foi contemplado com premiações.	1(uma) escola premiada como "Escola Apoiada"
20 Condecorar os Municípios que investirem na melhoria dos resultados por meio do Selo Prefeito(a) da Educação ou assemelhados.	Premiação realizada e município condecorado	Premiação realizada e município condecorado

	21 Estabelecer o Índice de Desempenho Escolar da que serão utilizados, no âmbito do Prêmio Escola Digna, para condecoração de escolas públicas municipais ou estaduais com melhores resultados de aprendizagem	Índice definido	Índice definido
	22 Estabelecer Metas Projetadas do Índice de Desempenho Escolar para as Redes Municipais de Educação referentes aos anos 2023, 2024 e 2025.	Metas estabelecidas para o município	Metas estabelecidas para o município
	23 Premiar professores alfabetizadores (2º ano do Ensino Fundamental	A premiação não foi realizada até 17 de dezembro de 2024.	A premiação não foi realizada até 17 de dezembro de 2024.

Fonte: Organizado pela autora a partir das observações realizadas nos documentos oficiais e nas entrevistas dos (as) gestores(as) institucionais da SEDUC e SEMED's

Conforme se pode observar na síntese de 23 ações pactuadas entre o estado e esses dois municípios, algumas delas não foram executadas seja por falta de oferta do estado ou recusa do município. No caso de São Mateus-MA, foram 3(três) ações não executadas e 1 (uma) executada parcialmente, sendo não executadas 2(duas) relacionadas à primeira etapa da Macropolítica (2015-2018), onde o estado não promoveu as ações (8 e 9), e 1 (uma) relacionada à segunda etapa (2019-2023/24), a de número (23) onde o estado até dia 17 de dezembro de 2024 não havia realizado a premiação dos professores alfabetizadores. Dentre estas ações, destacando-se uma que incide, diretamente, no processo de ensino e, consequentemente, repercute na aprendizagem, pois se trata da formação continuada de professores da educação especial, modalidade da educação que ainda se constitui um grande desafio para as escolas brasileiras e, não diferente, do Maranhão.

O município de Aldeias Altas-MA não executou 4 (quatro) ações e executou parcialmente 1(uma) das 23 ações, das quais foram 3 ações relacionadas à primeira etapa da Macropolítica (2015-2018), sendo a de número 5 (cinco) onde o Município não fez adesão e de número 8 (oito) e 9 (nove) que o estado não promoveu, e 1 relacionada à segunda etapa (2019-2023/24), e apresenta, quanto a isso, um agravante em relação ao outro município: não fez adesão à ação de Correção de Fluxo Escolar e, consequentemente, não ofertou formação continuada aos professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Fato esse que, muito provavelmente, tenha interferido para que a taxa de distorção idade-série não tenha diminuído no período de 2015 a 2020, conforme apresentado no Quadro 17.

E tendo em vista a qualidade da educação, compreende-se que o fenômeno da distorção idade-série coloca luz sobre a necessidade de garantir não só o acesso à escola, mas a qualidade

da educação. A distorção idade-série é um fenômeno cumulativo que tem início nos primeiros anos do ensino fundamental e se prolonga ao longo do percurso escolar de meninas e meninos, resultando na acumulação de defasagens e no comprometimento contínuo do processo educativo, como é possível observar os dados de distorção idade-série dos anos finais do ensino fundamental desse município.

Assim, passa-se à análise da Macroplítica Escola Digna, no que tange às implicações que ela exerce sobre a educação municipal, tendo em vista dois ângulos de visão: os relatórios oficiais de divulgação dos resultados e a compreensão dos gestores institucionais e gestores escolares. Isso fornece evidências entre a realidade mensurada pelos órgãos executores e avaliadores e a apreensão da realidade na compreensão desses gestores.

Na entrevista com os gestores institucionais da SEDUC e das SEMED's, bem como com os Gestores escolares dos Municípios de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, em resposta à pergunta do roteiro da entrevista semi estruturada “Que ações a SEDUC realiza de forma colaborativa com o município relacionada à educação?”, foi possível identificar que dentre as 23(vinte e três) ações cooperativas relacionadas no Quadro 15 (página 167), destacam-se 5 (cinco) ações prioritárias para os entes subnacionais, destacadas no Quadro 16.

Quadro 16 - Ações de maior visibilidade realizadas pela SEDUC com os municípios

Ordem de prioridade	Gestores institucionais SEDUC	Gestores do Município de Aldeias Altas		Gestores do Município de São Mateus	
		Gestores institucionais	Gestores escolares	Gestores institucionais	Gestores escolares
1	Formação continuada de professores, gestores, coordenadores pedagógicos; formadores; webinários, webjornadas	Formação continuada de professores, gestores; coordenadores pedagógicos; formadores; Wbnários.	Formação continuada de professores e gestores e coordenadores pedagógicos.	Formação continuada de professores e cursos na plataforma da SEDUC.	Construção de escolas - Infraestrutura
2	Avaliações em larga escala/SEAMA, Avaliações do CNCA (Compromisso Nacional da Criança Alfabetizada); Avaliação de fluência.	Avaliação SEAMA; fluência, CNCA e SEMED)	Construção de escolas - Infraestrutura	Avaliação SEAMA; fluência, CNCA e SEMED)	Formação continuada de professores e gestores
3	Assessoria Técnico-pedagógica	Construção de escolas-Infraestrutura.	Mobiliário	Material pedagógico	Avaliação (SEAMA; fluência, CNCA e SEMED)

4	Incentivo financeiro por meio da Lei de Incentivo	Premiações de prefeituras, professores e escolas e Transporte escolar	Avaliação em larga escala/ SEAMA.	Premiações	Mobiliário
5	Premiações de prefeituras, professores e escolas	Assessoria Técnico-pedagógica	Premiações	-	-

Fonte: Organizado pela autora a partir das entrevistas realizadas com os gestores institucionais da SEDUC e SEMED's e Gestores escolares municipais.

Observando-se esse Quadro (16), fica evidente que as ações relacionadas à Formação Continuada de professores, gestores, coordenadores pedagógicos e formadores (APMR's e APM's) prevalecem entre os gestores institucionais. Essa constatação se confirma por meio da análise documental que foi realizada em 5 (cinco) documentos oficiais da Macropolítica, mediante a qual se constatou que as ações de formação continuada aparecem em maior número. (p.119 desse documento).

Também pode ser confirmada por meio dos estudos realizados por João Paulo Mendes de Lima (2023), os quais revelam que dentre as formas de colaboração, as mais expressivas entre o estado e os municípios estão associadas às atividades de formação continuada e aos estudos realizados por Raianny do Nascimento Silva (2022), que afirma:

[...] é percebido que no âmbito institucional da URE-Timon, o eixo da política mais trabalhado é o eixo de formação continuada dos profissionais da educação. Em se tratando desse eixo, enfatizo que este continua sendo uma das formas mais explícitas do trabalho entre Estado e município de Timon (*Ibid.*, p.85-86)

Para os gestores institucionais da SEDUC e SEMED de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, a ação de Avaliação realizada pelo SEAMA aparece como segunda, na ordem de prioridade. Isso já não se confirma na percepção dos gestores escolares dos dois municípios que enfatizaram como primeira (São Mateus do Maranhão) e segunda (Aldeias Altas), a construção de escolas (infraestrutura) com um significativo nível de importância. Para os gestores escolares as ações relacionadas a Avaliação e Premiações aparecem nas ultimas posição de prioridade, indicando portanto, que para esses gestores, as condições materiais e objetivas de funcionamento da escola, de um ambiente favorável para a aprendizagem dos alunos e melhores condições de trabalho para os professores tem maior grau de importância para a educação municipal.

O que chama atenção no quadro de ações prioritárias é que para os gestores da SEDUC a ação de Assessoria Técnico Pedagógica está bem posicionada (terceira na ordem de prioridade), mas para os gestores institucionais da SEMED é uma das últimas ações apresentadas.

A partir das entrevistas e também dos resultados da análise documental, foi possível inferir que essa é uma ação que ainda não está bem definida pela Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem. Para gestores institucionais do município de Aldeias Altas, por exemplo, a Assessoria é praticamente ausente, como retrata o ENTREVISTADO-ASS.SEMED-A:

Olha, de um modo geral a SEDUC, nesse ponto é muito ausente, mas no outro ponto..., porque eu digo que é ausente, é porque os pactos são firmados, são celebrados e são divulgados. Pra quem não conhece, jura que o estado do Maranhão banca tudo. E não é bem verdade. Depois de pactuado, o estado some. O que nós temos presente aqui é a URE, que por meio do Pacto pela Aprendizagem e Alfabetização aí tem sim as formações para os Articuladores, os APM's, né?. Mas enquanto Secretaria em si não há, depois que é firmado, há uma ausência. É que é uma falha que a gente acha. O Pacto e a Escola Digna tem bons pontos positivos e tem outros que não são legais, um deles é essa relação, não basta firmar a parceria e o termo, é preciso a gente acompanhar de perto. As escolas foram construídas, mas não veio a visita técnica para acompanhar de fato está funcionando, se está de acordo. Nós temos problema estrutural na infraestrutura, por exemplo, mas acho que deveria, o programa bastava construir e entregar a escola, o que é relevante, mas acredito que um acompanhamento e monitoramento da parte do estado para saber de fato se aquele equipamento público está funcionando, está sendo usado, se tem alguma deficiência, algum problema, não há nesse sentido. É isso que falo da negligência. O que acho que sua pesquisa vai acrescentar para melhorar. Quer dizer, não basta entregar o produto, tem que acompanhar de fato. Então eu acho que a fala é nesse sentido. Não mais do ponto de vista do Pacto, a gente não tem o que reclamar nesse ponto.

Nesse sentido, pode-se dizer que está relacionada à formação continuada, principalmente à formação de formadores e acompanhamento das ações de formação como se pode observar na fala das entrevistadas ao serem questionadas se além das ações de formação mencionadas por ela, a secretaria municipal de educação recebe assessoria técnico-pedagógica da SEDUC no âmbito da cooperação federativa.

Sim, sim, porque a gente tem as formações, nós temos a APM, que somos nós, e temos APR, que é o regional, que é URE de Caxias. Então, a gente, sempre que vai ter a formação municipal, antes a gente já passou pela formação estadual, via webinários. Se não, no início do ano vai para São Luís, no início e no meio do ano vai para São Luís, para formação estadual. E os APR's de Caxias, a URE de Caxias, convocam a gente para ir para formação na URE. Então, assim, essa assessoria é bem presente. Inclusive, quando a gente vai ter formação aqui, sempre tem alguém de Caxias aqui, da URE. Sempre vem um APR. (ENTREVISTADA-COORD.SEMED-A).

Na verdade, assim, o que a gente tem é o acompanhamento da nossa APR, né? Que ela realmente dá todo suporte na questão de...mesmo.... mas aí, nessa outra questão, no técnico mesmo, assim, a gente não tem. Fica mesmo por conta da SEMED. Às vezes, porque a gente precisa de uma caixa de som, de microfone, então é a gente que corre atrás mesmo. Às vezes, a gente nem..., Mas, graças a Deus, que o município tem ajudado, tem contribuído “entre aspas”, mas tem. A gente tem conseguido realizar as formações, né? (ENTREVISTADA-APM-SEMED-SM1).

Para os gestores institucionais da SEDUC, as ações de Assessoria Técnico-pedagógica estão relacionadas, principalmente, à formação continuada, acompanhamento, orientações para

realização das atividades do início do ano letivo, estabelecimento de diálogo com os municípios para garantirem a contrapartida, como se pode observar na fala da ENTREVISTADA- APR-SEDUC:

Essa assessoria técnico-pedagógica é mais, mesmo, o diálogo que a gente tem entre as secretarias. Nós, APRs, temos juntos as secretarias, mesmo durante o período de formações, não é? Falando sobre o currículo da secretaria, o currículo da escola, não é? Como eles devem trabalhar também no começo do ano. A gente sempre fala isso: a construção do PPP da escola. E a gente sempre, assim, está aberto, não é?... Enquanto representantes da Secretaria Estadual, a gente está aberta a ampliar ainda mais esse diálogo. E eu, particularmente, já me ofereci a fazer oficina de construção de PPP dentro do município. Agora mesmo, no terceiro momento formativo que a gente teve, que ficou, infelizmente, a desejar, apesar de uma temática maravilhosa, que foi a antirracista, muitos municípios, por já fazerem a formação no final do período letivo, ficaram muito a desejar na quantidade de público, na forma como foi realizada, por não obedecer às 8 horas de formação, como está no Plano do Pacto pela Aprendizagem, que são 8 horas de formação presencial. E aí isso ficou a desejar. Já me pus ali à disposição para estar junto com esses municípios que a gente acompanha aqui na Semana Pedagógica, não é? para fazer reuniões técnicas de cada escola. Mas eles também fazem aquelas reuniões que têm todos os professores da rede. Aí a gente propôs, tanto eu como a APR do eixo de formação da alfabetização, mas as colegas também de gestão e de educação infantil, que estão se propondo a ampliar ainda mais o diálogo com os municípios. Agora, a gente, em alguns desses municípios, encontra algumas barreiras, não é? Então, no momento da nossa função, é mesmo articular. Tem que articular direitinho esse diálogo, porque eles são muito reticentes, às vezes, no recebimento de algumas propostas. Já têm suas propostas curriculares fechadas. Não querem expandir isso, não querem... Querem melhorar, mas querem melhorar à maneira deles. Então, é um diálogo bastante complicado, mas, aos poucos, estamos conseguindo, né?

No estudo realizado por Segatto (2015), sobre *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*, a autora destaca que a Assessoria técnica e pedagógica faz parte dos diversos tipos de cooperação estabelecidos entre estado e municípios. No caso do Ceará e Paraíba, por exemplo, a assessoria está vincula-se à elaboração do PAR; assessoramento para a elaboração dos Planos Municipais de Educação; construção de Planos Regionais de Educação por meio do compartilhamento de experiências entre eles e para a construção dos Sistemas Municipais de Ensino. Já na Bahia, a assessoria está relacionada à reestruturação de Secretarias Municipais de Educação. O Mato Grosso do Sul dedica bastante esforço à assessoria aos municípios para a construção do PAR e para a adesão aos programas federais. No Espírito Santo a assessoria também está relacionada à construção do PAR e adesão a alguns programas estaduais.

Prosseguindo com as respostas dos entrevistados, apresenta-se, no Quadro 17, a fala desses sujeitos sobre a pergunta: “Na sua compreensão, quais contribuições reais essas ações trazem para o município?”.

Quadro 17 – Compreensões sobre as reais contribuições das ações cooperativas para os municípios.

Entrevistados	Código	Compreensões das reais contribuições
Gestores Institucionais /SEDUC	SUP.SEDUC1	O SEAMA oferece para o município o resultado do município, o resultado da escola, o resultado da turma e o resultado dos estudantes [...]
	SUPERINT.SEDUC	[...] uma melhoria da infraestrutura escolar do Maranhão[...] as secretarias decidiram liderar o processo de qualificação da sua rede.
	SUP.SEDUC2	[...] o fomento das ações no âmbito dos municípios.
	APR-SEDUC	[...] o encantamento e o envolvimento dos professores estão sendo bons. [...] eles participam muito mais das formações, eles estão atentos, eles dizem que vão colocar aquilo tudo em prática[...]
Gestores Institucionais SEMED Aldeias Altas	APM-SEMED-A1	[...] melhorou muito de modo particular na alfabetização. [...] a consciência que a gente vê no professor sendo construída.
	APM-SEMED-A2	[...] formação com gestores... Eu acho isso essencial, porque é preciso fazer isso pra que os gestores compreendam definitivamente que eles fazem parte diretamente do processo pedagógico escolar.
	COORD.SEMED-A	[...] essa formação continuada para os professores. Isso sempre é bem-vindo. Eles não reclamam, graças a Deus.
	ASS.SEMED-A	[...] o Pacto fortalece a relação institucional entre os municípios e o estado[...]
Gestores Institucionais SEMED São Mateus do Maranhão	APM-SEMED-SM1	[...] na verdade, a gente conta mais com as formações.
	APM-SEMED-SM2	[...] suporte técnico que a gente precisa, nessa questão de relatórios, documentação a questão jurídica que é muito importante, que o estado dá apoio relacionado a isso, questão de carga horária, em fim, além disso também tem aquele suporte pedagógico que é muito importante[...]
Gestores escolares SEMED Aldeias Altas	GEST.ESCOLA-A1	[...] a melhoria das práticas, consequentemente, na aprendizagem dos alunos que fortalece também o papel do professor diante da realidade da educação[...]
	GEST.ESCOLA-A2	Eu não conhecia essa questão do Pacto, essas formações. Eu não conhecia, acho muito importante, porque ajuda a nós enquanto professor e também gestor, a abrir um leque diferenciado para a gente trabalhar na sala de aula[...].
	GEST.ESCOLA-A3	[...] essas formações, que são as formações iniciais e continuadas, tendem a estar trazendo só coisas boas para a educação, melhora a prática do professor e, consequentemente, traz também benfeitoria para a escola e para o aluno em si.

Esse quadro destaca que a real contribuição da cooperação federativa entre o estado e os municípios pesquisados, na compreensão dos gestores institucionais da SEDUC e SEMED's, está centrada nas ações de formação continuada de professores, na avaliação em larga escala, infraestrutura escolar, mobilização das redes de ensino para melhoria das práticas pedagógicas do professor, o fortalecimento da relação institucional entre estado e municípios tendo como referência a Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

Observa-se, portanto, que, de modo geral, diversas ações aparecem no bojo das contribuições para a educação dos municípios, no entanto, foi comum entre todos os sujeitos o reconhecimento da formação continuada de professores como uma das maiores contribuições

na relação cooperativa entre o estado e os municípios. Essa constatação está de acordo com as análises apresentadas no Quadro 16 desse trabalho.

Nesse sentido, o que os entrevistados revelam já está assegurado pela LDB nº 9.394/96, pelo o PNE nº 13.005/2014, dentre outros instrumentos jurídicos normativos que dispõem sobre as bases da organização da educação nacional em relação à formação de professores, porém os entes federados, principalmente os municípios apresentam poucas condições, seja técnica e/ou financeira, para garantir o desenvolvimento de uma política de formação continuada de qualidade e de forma autônoma.

Para as autoras Lima e Moura (2018), a formação continuada de professores é urgente, necessária e se constitui como uma dimensão central e necessária não apenas para o aprimoramento e desenvolvimento de artefatos técnicos, mas, sobretudo, como espaço de diálogo, a reflexão e troca de experiências, podendo constituir-se como uma possibilidade de atuação profissional emancipatória e de qualidade. Segundo Demo (2007, p. 11) “[...] investir na qualidade da aprendizagem do aluno é, acima de tudo, investir na qualidade docente”

Nesse sentido, considerando que a formação continuada, notadamente, pode contribuir para a qualificação do processo ensino e aprendizagem e assegurar ao professor o seu desenvolvimento profissional, torna-se uma agenda relevante nas relações intergovernamentais, principalmente entre estado e municípios, fato este constatado por diversos estudos, a exemplo de Segatto (2015), Gatti (2018).

Ainda no que se refere à formação, é importante ressaltar que no âmbito do Escola Digna/Pacto pela Aprendizagem, essa ação envolve não apenas professores, mas também gestores escolares, coordenadores pedagógicos e equipe técnica das Secretarias Municipais de Educação. No entanto, as falas dos entrevistados indicaram claramente que a formação de professores tem maior significado para a educação municipal, tanto para o estado em seu papel de coordenador da política educacional Escola Digna, assim como para os municípios.

Cabe salientar que, muito provavelmente, essa percepção de centralidade da formação continuada no professor de sala de aula decorra do entendimento, muito criticado por diversos autores, a exemplo de Miguel Arroyo (2003), que depositam na formação do professor a responsabilidade de resolver os problemas de exclusão e de qualidade da educação (Dall’Igna; Cossio, 2011, p. 2). Entretanto, as pesquisas mais recentes indicam que, ao discutir a qualidade da educação, é fundamental levar em conta outros fatores significativamente mais complexos que podem impactar a política educacional como, fatores econômicos, políticos, culturais, territoriais, de infraestrutura, de gestão, dentre outros.

Observa-se, ainda, que três entrevistados indicam a institucionalização da cooperação federativa entre o estado e o município para a educação municipal, a partir das expressões: “[...] o Pacto fortalece a relação institucional entre os municípios e o estado [...]” (ASS.SEMED-A); “Na minha concepção, a contribuição hoje, real mesmo, foi de trazer responsabilidade mais para o município” (GEST.SEMED-A1); “[...] a gente trabalha de uma maneira mais coordenada, a gente consegue compreender melhor como é que funciona esse Regime de Colaboração” (GEST.SEMED-A2).

Constata-se a partir das falas dos entrevistados que as compreensões sobre a cooperação entre os entes federados, muito provavelmente, estão pautadas na crença de que os problemas que desafiam a educação municipal sejam resolvidos com a atuação mais direta do estado no sistema educacional local, não obstante o fato de que o princípio da autonomia dos entes federativos por força de lei precisa ser respeitado.

5 A MACROPOLÍTICA ESCOLA DIGNA E IMPLICAÇÕES NA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: confrontando dados oficiais e compreensões de gestores institucionais e de escolas

A presente seção tem como objetivo analisar, por meio do confronto entre os dados oficiais e a compreensão de gestores institucionais e de escolas, as implicações da macropolítica Escola Digna na qualidade da educação dos municípios de São Mateus-Ma e Aldeias Altas-MA. Subsidiarão a análise, os dados coletados por meio das entrevistas e de documentos oficiais do estado do Maranhão.

No tocante à organização do texto, essa seção desdobra-se em um subitem, no qual se desenvolve a análise das compreensões dos gestores acerca das contribuições da Escola Digna e de suas implicações para a educação municipal. Reitera-se que a análise se fundamenta nas entrevistas realizadas com gestores institucionais das Secretarias de Educação, bem como com gestores das Escolas Dignas municipais.

A composição do grupo³⁶ de participantes, constituído por 15 (quinze) gestores institucionais e escolares, distribuiu-se da seguinte forma: 04 (quatro) gestores institucionais da SEDUC, entre os quais 01 (um) articulador pedagógico regional e 03 (três) gestores responsáveis pela coordenação da Política Educacional Escola Digna e do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem; 07 (sete) gestores institucionais e escolares da SEMED de Aldeias Altas, sendo 02 (dois) articuladores pedagógicos municipais, 03 (três) gestores escolares, 01 (um) assessor técnico e 01 (um) gestor pedagógico; e 04 (quatro) gestores institucionais da SEMED de São Mateus do Maranhão, sendo 02 (dois) articuladores pedagógicos municipais e 02 (dois) gestores escolares.

Cabe ressaltar que todos os entrevistados se apresentam como professores de sala de aula, seja em escolas da Secretaria de Estado da Educação e/ou escolas municipais. Os gestores institucionais da SEDUC são servidores concursados há mais de 15 anos. Contudo, o período de atuação no âmbito da Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem é bastante diferenciado, de modo que 1(um) já vem atuando desde 2016 e os demais em datas como 2017, 2022, 2023.

Quanto aos gestores institucionais e escolares da SEMED de Aldeias Altas, todos atuam como professores há mais de 20 anos. Dentre os gestores escolares entrevistados, o mais antigo

³⁶ A fim de melhorar o entendimento sobre a forma de organização dos entrevistados, utilizamos códigos diferentes para indicar cada subgrupo conforme pode ser observado no Quadro 2, pag.40: Técnicos da SEDUC – S1, S2, S3, Técnicos da SEDUC na função de Articulador Pedagógico Regional – APCM; Gestores institucionais da Secretaria de Educação de Aldeias Altas APMA1, APMA2, TA3, TA4. Gestores escolares de Aldeias Altas - GA1, GA2, GA3. Gestores Institucionais da SEMED de São Mateus do Maranhão – APMM1, APMM2; Gestores escolares de São Mateus do Maranhão. GM1 e GM2.

assumiu a gestão da escola em 2020 e o mais recente em 2023. Quanto aos gestores institucionais da SEMED desse mesmo município, eles vêm atuando no âmbito da Escola Digna desde o ano de 2021, sendo que uma das Articuladoras pedagógicas municipais iniciou nessa função somente no ano de 2023.

Com relação ao grupo de entrevistados do município de São Mateus do Maranhão, no total de 4 (quatro) participantes, todas as duas gestoras escolares iniciaram a carreira do magistério como professoras. A ENTREVISTADA (GEST.SEMED-SM1) iniciou como professora da escola onde hoje é gestora em 1999, mas somente no ano de 2023 assumiu como gestora. A ENTREVISTADA (GEST.SEMED-SM2) é professora de Geografia da Rede Municipal de Educação há mais de 5 anos e assumiu a Gestão da escola, também em 2023.

Os dois entrevistados Articuladores Pedagógicos Municipais também têm experiência como professores, mas o APM-SEMED-SM1 se encontra no magistério desde 1996 e assumiu as atividades relacionadas ao Pacto pela Aprendizagem em 2017. Já a APM-SEMED-SM2 faz parte do corpo da Secretaria Municipal de Educação desde 2003 e iniciou suas atividades no Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem em 2019.

O roteiro da entrevista semiestruturada está organizado por bloco de questões, para gestores institucionais da SEDUC, gestores institucionais das SEMED's e gestores escolares entrevistados, conforme pode ser observado no Quadro 18.

Quadro 18 – Organização do Roteiro de entrevista semiestruturada.

Entrevistados	Bloco de questões	Caracterização	Nº de questões
Gestores institucionais da SEDUC	1	Ações estaduais realizadas com os municípios	12
	2	Questões norteadoras direcionadas para as relações intergovernamentais	
	3	Secretarias Municipais de Educação e participação na Política Educacional Escola Digna	
	4	Relevância da Política Educacional Escola Digna e do Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem para o município	
Gestores institucionais das SEMED's	1	Ações municipais realizadas com a SEDUC.	8
	2	Questões norteadoras direcionadas para as relações intergovernamentais	
	3	Sistema Municipal de Educação	
Gestores de escolas municipais	1	A escola	9
	2	A Escola e participação na Política Educacional Escola Digna.	
	3	Relevância da Política Educacional Escola Digna e do Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem para o município	

Fonte: Organizado pela autora a partir do roteiro de entrevista semiestruturada (Apêndices 1, 2, 3)

Conforme o planejamento da investigação, todos os participantes da entrevista puderam expressar suas opiniões sobre as relações cooperativas entre o Poder Executivo Estadual e Prefeituras Municipais no âmbito da Política Educacional Escola Digna e Pacto pelo

Fortalecimento da Aprendizagem. Assim, seguindo as diretrizes da Análise de Conteúdo proposta por Laurence Bardin (2011), destacam-se. no Quadro 19, os elementos temáticos dominantes da pesquisa organizados por categoria de análise, uma vez que, segundo a autora afirma, “[...] fazer uma análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido” (Bardin, 2011, p. 131),

Quadro 19 - Categorias³⁷ de análise e temáticas relacionadas

Categorias de análise	Elementos temáticos
Regime de Colaboração: pontos positivos e/ou negativos têm para a gestão estadual e municipais as ações cooperativas por meio da Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.	Ações realizadas de forma colaborativa entre estado e municípios (Formação continuada, Infraestrutura, Avaliação, Transporte, Assessoria Técnico Pedagógica))
	Contrapartida dos municípios.
	Pontos negativos e positivos da cooperação para a gestão municipal.
	Motivações da equipe técnica ao participar das ações cooperativas.
Autonomia: participação dos gestores institucionais e escolares nas decisões da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.	Participação dos gestores institucionais e escolares nas decisões da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem
	Interferência na autonomia do governo municipal
	Políticas, programas e projetos independentes
	Mudanças na condução da educação do município
Direito à educação: os impactos que as ações cooperativas entre os entes subnacionais trouxeram para educação estadual e municipais	Participação da SEMED nas decisões da cooperação federativa.
	Ampliação da matrícula
	Redução da evasão e abandono escolar.
	Diminuição da distorção idade-série
Qualidade da educação: indução de políticas educacionais municipais na elevação do IDEB e no processo pedagógico	Infraestrutura escolar
	Formação Continuada (Melhoria dos processos pedagógicos)
	Avaliação SEAMA
	Elevação do IDEB.
	Premiações de professores e prefeituras

Fonte: Organizado pela autora a partir da análise documental sistematizada na subseção 3.2 - Regime de Colaboração na Macropolítica Escola Digna: regras de pactuação expressas nos documentos oficiais, ambiguidades e contradições (p. 117 - 138) e confirmadas a partir da análise das entrevistas.

Partindo desse prisma, procedeu-se à análise temática, a partir da seleção das questões mais relevantes do roteiro de entrevista para garantir a realização da análise de conteúdo de acordo com os objetivos dessa pesquisa.

5.1 As contribuições da Escola Digna na ótica de gestores institucionais e escolares

Os documentos oficiais da Escola Digna indicam que essa política apresenta como mecanismo de indução à melhoria da qualidade da educação, principalmente, ações relacionadas à formação continuada dos educadores, a avaliação em larga escala desenvolvida

³⁷ “As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (Bardin, 2011, p. 145).

por meio do SAEV e, o fomento à melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão.

Nesta pesquisa, é importante destacar que se partiu do conceito de qualidade da educação não só relacionado ao acesso e à permanência do estudante na escola, mas, fundamentalmente, da qualidade do processo ensino e aprendizagem, articulado a diversos fatores intra e extraescolares que interferem diretamente nos resultados educacionais. Essa concepção é defendida no Documento Referência do Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável (Brasil, 2024, p. 124-125). Nesse documento, a Qualidade da Educação é considerada como:

[...] um processo teórico-prático, abrangente e de múltiplas dimensões, que contribui efetivamente para o fortalecimento das instituições públicas, para melhoria da formação de professores(as), para a inclusão e a emancipação dos sujeitos sociais. Isso significa que a qualidade não se reduz apenas ao processo de ensino e aprendizagem e de desenvolvimento das crianças, dos(as) jovens, adultos(as) e idosos(as), ou seja, não se restringe aos aspectos intraescolares, isto é, aqueles aspectos do interior da escola, ou instituição educativa, ou da sala de aula. Entende-se, assim, a qualidade de educação numa perspectiva social que tem como fim a formação de sujeitos críticos, emancipados, fraternos, inclusivos, éticos, políticos, ou seja, a formação de cidadãos que visam a transformação social, a superação das desigualdades e o respeito à diversidade, ao meio ambiente, aos direitos humanos e a manutenção da vida e do planeta (*Ibid.*)

Mesmo tendo abordado sobre infraestrutura escolar, na seção 3(três) subitem 3.2, cabe ressaltar que a relação entre infraestrutura escolar e qualidade da educação vem sendo evidenciada nos estudos de alguns autores, a exemplo de Garcia (2014). O autor considera a infraestrutura escolar como um dos diversos elementos que influenciam a aprendizagem dos estudantes no ambiente escolar. Ele a considera como um “[...] sistema de elementos estruturais, inter-relacionados, que inclui o edifício escolar, as instalações, os equipamentos e os serviços necessários para garantir o funcionamento da escola [...]” (*Ibid.*, p. 139). Ainda, segundo o autor,

A infraestrutura, englobando instalações, equipamentos pedagógicos e serviços é uma variável que tem impacto sobre o desempenho escolar dos alunos, o que não acontece em países desenvolvidos, pois as escolas contam, praticamente, com os mesmos recursos para o funcionamento e para a aprendizagem dos estudantes. Dependendo da localização das escolas, rural ou urbana, da esfera (municipal, estadual, particular), dos investimentos, no Brasil há grande diferença em relação à infraestrutura das unidades escolares (Garcia, 2014, p. 141).

Quanto à formação continuada dos educadores, observa-se que os três documentos estruturantes da Macropolítica Escola Digna o Decreto nº 30.620, de 2 de janeiro de 2015, que institui o “Programa Escola Digna”, o Decreto n.º 34.649 de 2 de janeiro de 2019, que instituiu

o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem do Maranhão e a Lei nº 10.995 de 11 de março de 2019, que institui a Política Educacional “Escola Digna”, fazem referência à formação continuada como uma das ações da cooperação federativa entre municípios e estado.

O Movimento Colabora Educação (2021), que organizou o documento sobre a política colaborativa do Maranhão, destaca a importância da formação continuada dos educadores em Regime de Colaboração, como uma ação que já apresenta um nível de competência tanto na cooperação entre o estado e os municípios, quanto no planejamento da formação em si.

De forma breve, cabe apresentar o desenho organizacional da formação de professores na cooperação federativa entre estado e os municípios. Os documentos oficiais demonstram que a SAGEA, a SUPREC e SUPERC são responsáveis pelas diretrizes, pelo monitoramento e avaliação do processo.

A SEDUC conta, ainda, com uma estrutura administrativo-pedagógica localizada em 20 regionais, as Unidades Regionais de Educação (URE's)³⁸ e com o apoio normativo do Conselho Estadual de Educação (CEE). Nesse sentido, a operacionalização da colaboração para a formação pedagógica nos municípios se dá em 3 (três) níveis hierárquicos e verticalizados.

O primeiro nível diz respeito ao nível estratégico, instância em que o planejamento é pactuado (Secretário de Estado e Presidente da Undime). Nesse nível, cabe à SEDUC planejar, preliminarmente junto com os parceiros, as prioridades da formação, e à UNDIME validar, realizar ajuste e pactuação.

Denominado executivo, o segundo nível é aquele que tem por função mobilizar parceiros e liderar o processo de implementação das ações de formação (Secretaria Adjunta de Gestão Ensino e Aprendizagem, Secretários Municipais de Educação). Nesse nível, a SAGEA/SUPREC executa a política de formação, coordenando e retomando a escuta de todos os níveis. Os municípios validam o planejamento, podendo fazer adequações.

De caráter tático, na prática, o terceiro nível fica responsável pela realização da formação de professores (Articuladores pedagógicos regionais-APR e Articuladores pedagógicos municipais - APM). Os APRs são formados pela equipe central para formar APMs e acompanhar as ações nos municípios da sua regional. Por sua vez, os APMs são os formadores locais e responsáveis locais por levar a formação aos professores e gestores municipais.

³⁸ As unidades regionais de educação – URE's são gerências que representam a presença física do estado no município e foram criadas com o objetivo de promover a reestruturação administrativa, a descentralização e a gestão participativa no governo do Estado do Maranhão, resultando no aumento do controle social das ações governamentais. Estão presentes em dezenove cidades consideradas geopoliticamente estratégicas e já existiam antes do governo Flávio Dino.

Com relação ao desenho da cooperação federativa para formação continuada, os documentos explicitam que existem instâncias de planejamento, validação e possíveis adequações por parte do município. Contudo, a pesquisadora Raianny do Nascimento Silva (2022), com o tema *Política pública educacional como espectro da sociedade: uma análise sobre a política estadual de educação do Maranhão “Escola Digna”*, em Timon-MA, apresenta aspectos contrários a respeito dos espaços de participação dos sujeitos que implementam a política. Conforme a autora,

[...] percebe-se que o Regime de Colaboração e, conseqüentemente, a descentralização dos serviços dentro do Programa Escola Digna **se limita a um repasse de formações** entre os servidores dos entes federativos, por exemplo: os servidores da SEDUC-MA ministram formação para os servidores da URE-Timon que, por sua vez, repassam a formação para os servidores municipais (APMs), os quais fazem a formação com gestores, coordenadores e professores do município” (Silva, 2022, p. 86, grifo nosso).

Outro aspecto que chama a atenção na pesquisa de Silva (2022), no que tange à Formação Continuada, é que:

[...] A descentralização da autonomia de decisões do município de colaborar com as formações, de levar para a URE as necessidades do município, a princípio não acontecem. Ou seja, na análise de campo, é percebido que há um movimento em que o trabalho começa na instância Estadual SEDUC, perpassa pela URE, filial do estado no município, para então chegar na SEMED, instância educacional municipal. Por outro lado, **esse movimento contrário, descentralizado da SEMED, de apresentar suas iniciativas para a URE levar a SEDUC, dentro da análise, não é percebido.** (Silva, 2022, p. 95, grifo nosso).

No entanto, a ENTREVISTADA-APR.SEDUC destaca que, atualmente, os professores, ao avaliarem as formações, têm espaço para apresentarem suas demandas formativas. Segundo a entrevistada:

[...] as formações estão sendo sobre o que realmente eles estão precisando, claro, não generalizando, porque existem as particularidades, cada comunidade, cada município tem suas particularidades. Mas, no sentido geral, eles estão tendo formações com aquilo que desejavam ter formações. Uma coisa ou outra ainda a gente tem que melhorar, mas, no geral, são formações com as temáticas escolhidas por eles e, sendo algo que eles realmente encontraram, eles participam muito mais das formações, eles estão atentos, eles dizem que vão colocar aquilo em prática.

Observa-se no campo de estudo que existe uma tensão entre as agendas de formação e priorização de ações na execução da cooperação federativa, relacionada ao pacto pela aprendizagem, em especial, no âmbito da formação continuada, conforme se pode constatar na resposta a seguir:

[...] eu gosto das formações, me retroalimentam, mas é um trabalho muito difícil a nível de proposta, porque meio que sufoca o município. São umas agendas muito extensas, entendeu? A gente tem dificuldade de desenvolver as propostas específicas do município, porque é como se a gente estivesse inteiramente à disposição. Muitas vezes, a gente tem uma ação e a gente precisa parar porque a gente tem reunião, tem um encontro, ninguém pergunta se a gente pode, ninguém pergunta como é está o

município. Não tem essa escuta, entendeu? Então, assim, eu acho, aí eu falo, particularmente de Aldeias Altas, é um Pacto de fato assumido porque, muitas vezes, retrocedemos em nossas ações para a gente garantir a realização das ações do Pacto (ENTREVISTADA APM-SEMED-A1).

[...] eu realmente acredito na proposta do Pacto, mas acreditar não significa dizer a gente aderir 100%, não é? E eu acho realmente que tem pouca flexibilidade nesse sentido, sabe? Você tem que participar, você tem de ir, você tem de estar, entendeu? E as ações da gente vão ficando no reservado porque a gente precisa fazer isso. E nós fazemos um esforço sobre-humano, eu preciso dizer isso, que é um esforço sobre-humano para que as pessoas não deixem de realizar nossas ações. (ENTREVISTADA APM-SEMED-A1).

Nesse sentido, ressalta-se que, sem relações colaborativas horizontais em todos os níveis da cooperação federativa, as ações de formação, em princípio, terminam não contribuindo ou contribuindo pouco para fomentar o desenvolvimento de competência técnica local e ainda acabam reforçando práticas repetitivas de caráter centralizador que não contribuem para a melhoria da qualidade da educação, além de ampliarem os níveis de conflito entre os sujeitos participantes da política.

A Lei Estadual 10.099/2019 define em seu Art. 3º, inciso IV, que a formação continuada de profissionais das redes municipais e estadual será realizada em Regime de Colaboração. O Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem reforça esse entendimento destacando como um de seus objetivos, o aperfeiçoamento da formação dos profissionais de educação. (Art.2º, Inciso IV). Desse modo, os municípios, conforme os documentos oficiais, precisam assegurar as condições para realização das ações formativas nos municípios, de acordo com o Quadro 11- Ações Colaborativas da Macropolítica Escola Digna. Contudo, observou-se, a partir das entrevistas, que alguns municípios não têm assegurado essas condições.

Em resposta à pergunta, tal como se encontra no roteiro de entrevista, “Ao desenvolver essas ações o governo estadual (SEDUC) exige o desenvolvimento de alguma política, projeto ou ação da Prefeitura ou SEMED? Quais?”, os entrevistados destacaram sobre a contrapartida dos municípios:

Ao tempo que é uma exigência para que ele esteja conosco, a gente nunca a usou para impedir o município de participar. Então a gente sempre usou as contrapartidas como meio de corresponsabilidade do município, mas nunca como um vetor de punição, de cassação de que ele participasse de alguma forma de nossas ações (ENTREVISTADO -SUPERINT. SEDUC).

Olha, eles precisam oferecer a logística de espaço, de acolhimento, de alimentação, porque o ideal seriam oito horas de formação seguidas, e não se consegue muitas vezes porque o município está deixando a desejar nessa contrapartida deles em oferecer um almoço para aqueles professores que moram longe, que moram no interior e não conseguem ficar o dia na cidade, vão ter que despender por conta própria de um almoço, de uma alimentação, e aí, muitas vezes, eles não estão realizando as oito horas por conta disso. E assim, a contrapartida deles é bem relacionada a logística mesmo (ENTREVISTADA - APR. SEDUC).

Outro aspecto importante considerado pela ENTREVISTADA-APR.SEDUC, foi referente ao não cumprimento da contrapartida dos municípios para realização das formações desenvolvidas pelos APM's: "Eu fiz uma reunião com os APM's para fazer um balanço do ano de 2024 das nossas formações. E na pergunta, o que está faltando, todos eles responderam a isso. É a contrapartida dos municípios em disponibilizar a logística financeira e ajuda técnica" (ENTREVISTADA - APR. SEDUC).

Além desse aspecto, a Articuladora Pedagógica Regional da SEDUC destacou, também, que os APM's expressaram a necessidade de apoio emocional e motivacional por parte dos dirigentes municipais:

[...] falaram mais sobre o apoio mesmo emocional e motivacional por parte de seus dirigentes. Um outro município, os dirigentes vão lá, os secretários vão lá, dão um bom dia, não é? Perguntam se está tudo bem, mas tem outros municípios que não dão nem uma xerox. Os APM's é que fazem a xerox do material, dos professores que tiram mesmo do seu bolso para comprar o material que vai ser preciso utilizar na formação porque o estado vem oferecer toda a questão da formação e apoio técnico pedagógico, mas o município, em termos de cooperação, que todo ano eles precisam assinar novamente a cooperação, que está tudo explicado lá sobre o que eles precisam oferecer, qual é a contrapartida do município, mas, mesmo assim, a gente tem suado para conseguir fazer acontecer as formações municipais, mas elas acontecem, assim, sendo realista, elas acontecem por esforço próprio dos APM's. O carro chefe do Pacto pela Aprendizagem nos municípios são as Secretarias Municipais de Educação não, são os APM's mesmo, que foram indicados pelos próprios Secretários, mas, de fato, são eles que dão conta do processo todo, são os APM's (ENTREVISTADA - APR. SEDUC).

Ao serem entrevistados os Gestores Institucionais da SEMED de Aldeias Altas sobre a contrapartida dos municípios, foram observadas discordâncias em relação à efetivação da contrapartida, principalmente no que se refere às ações de formação, como se pode observar nas falas dos Entrevistados:

Quando eles fazem esse Regime de Colaboração, na realidade, é como eu falei, a execução é toda nossa com a logística de prédio, de lanche, de tudo, né? Eles fazem só dar o comando assim, como temáticas, a abordagem das formações, é só isso que eles enviam, mas toda a estrutura, quem arca é o município com tudo. A formação só acontece porque o município arca com tudo" (ENTREVISTADA - APM-SEMED A2).

Em geral, os gestores institucionais da SEDUC enfatizam a necessidade de os municípios assumirem integralmente o que ficou acordado na pactuação entre os entes federados conforme evidenciado no Quadro 11, como um dos requisitos para o fortalecimento da cooperação entre SEDUC e municípios. Contudo, os gestores institucionais municipais manifestam descontentamento com a forma de pactuação, dado que o município deve arcar com toda a logística de formação, conduzir as atividades formativas, garantir o funcionamento das escolas dignas que foram construídas, dentre outras obrigações.

É importante destacar que tanto o estado quanto os municípios reconhecem a presença dos Articuladores Pedagógicos Regionais e que as iniciativas da Escola Digna e do Pacto pelo fortalecimento da Aprendizagem avançam devido ao empenho pessoal e profissional dos APMs.

Quanto ao aspecto da avaliação externa no âmbito da Política Educacional Escola Digna, observa-se, nos documentos, oficiais uma possível associação entre o conceito de qualidade da educação à melhoria dos indicadores educacionais do Estado, principalmente, por meio de avaliação em larga escala. Nesse sentido, a avaliação da qualidade da educação do estado está diretamente ligada ao IDEB, ao resultado do SEAMA e aos princípios da eficiência, eficácia, meritocracia, responsabilidade, produtividade, gestão por resultados, entre outros (Alves; Assis, 2018). Mediante esta leitura, cabe ressaltar que o estabelecimento de diretrizes regulatórias³⁹ no âmbito da educação, especificamente aquelas direcionadas para a avaliação em larga escala, tem gerado grandes discussões e discordâncias entre os especialistas na área.

Para Oliveira e Souza (2010), os processos de avaliação em larga escala, além de simbolizarem o aspecto mais centralizador das políticas educacionais, demonstram a capacidade de “indução” de políticas e controle sobre os processos educacionais. Já os autores Abrucio, Segatto e Pereira (2017), têm destacado a importância da avaliação em larga escala como uma das competências essenciais da coordenação federativa, considerando-a um elemento fundamental para o estabelecimento de parcerias institucionais bem-sucedidas. Horta Neto, Junqueira e Oliveira (2016) atribuem essa política regulatória a um movimento global de reformas educacionais que valoriza a competitividade escolar, a privatização e forte responsabilização das escolas.

Conforme evidenciado na análise do material documental da Política Educacional Escola Digna, foi possível identificar a institucionalização de um conjunto de ações pautadas na avaliação externa, tais como: formações direcionadas à construção de itens avaliativos; premiações; a implantação do Sistema de Avaliação do Maranhão (SEAMA); implantação do Índice de Desempenho Escolar do Maranhão (IDE)⁴⁰; Índice de Desempenho Escolar de

³⁹ O conceito de regulação mais comum, quando aplicado à educação, diz respeito ao modo de intervenção do Estado na condução das políticas [...]. A regulação diz respeito, então, à atuação de órgãos reguladores na intervenção em qualquer tipo de sistema, buscando sua manutenção ou modificação (Souza, 2020, p. 35).

⁴⁰ Regulamentado pela Portaria nº 1.321, de 27 de dezembro de 2022 (Maranhão, 2022), o Índice de Desempenho Escolar (IDE-MA) é o indicador de qualidade que busca conciliar aprendizagem com equidade e é calculado para toda a rede pública do Estado do Maranhão (estadual e municipais). É calculado a partir dos resultados de desempenho médio das escolas, Unidades Regionais de Educação e redes estadual e municipais nas avaliações somativas do SEAMA. Somado a isso, o IDE-MA leva em consideração também a distribuição dos estudantes avaliados nos padrões de desempenho e a taxa de participação nos componentes Língua Portuguesa e Matemática.

Alfabetização (IDE - Alfa); Índice de Desempenho Escolar - 5º ano (IDE - 5º ano); Índice de Desempenho Escolar - 9º ano (IDE - 9º ano); Programa Mais IDEB; Prêmio Escola Digna; Selo Prefeito da Educação; e Prêmio Professor Alfabetizador.

No conjunto dessas iniciativas de fomento à qualidade da educação, conforme os documentos oficiais do governo do estado, constam atividades como: formação de professores de Língua Portuguesa e Matemática; realização de simulados e aulões para os alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio; premiação de estudantes, professores e gestores; implementação de um plano de melhoria dos resultados de aprendizagem das escolas com baixos indicadores em parceria com as escolas premiadas e Selo Prefeito da Educação.

Quanto às premiações, Afonso (2005) critica a concessão de premiações no contexto educacional, argumentando que ela pode gerar uma competição indesejável entre escolas e professores, em vez de promover a colaboração e o compartilhamento de práticas efetivas.

Além dessas ações, a SEDUC ainda colocou à disposição dos municípios o SEAMA, a fim de elevar a qualidade de ensino de todas as redes públicas do Maranhão por meio da realização de testes de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática aos estudantes do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, aplicação do teste de diagnóstico de fluência em leitura para o 2º ano do Ensino Fundamental e formação dos profissionais da educação para análise e discussão das informações produzidas, a partir dos resultados dos testes, e para incorporação destes à dinâmica de funcionamento das redes (SEDUC, 2019).

Cabe ressaltar que o processo de aplicação dos testes se deu a partir da assinatura de contrato entre a SEDUC e a UFJF, por meio do CAED, o qual é responsável pela elaboração, distribuição, coleta e processamento dos dados. Os resultados da aplicação dos testes, tanto das escolas estaduais como das municipais, são disponibilizados e divulgados por meio de plataforma própria, sob a responsabilidade de CAED.

Cumprе salientar que o SEAMA possui amparo legal no próprio PEE/MA, que estabelece na meta 8, estratégia 8.31, a implantação do Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica, em regime de colaboração com os municípios. Ademais, conforme citado anteriormente, o Decreto nº 34.649, de 2 de janeiro de 2019, que institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem por meio do Programa Escola Digna, estabelece, em seu artigo 4º, inciso III, a possibilidade de acesso por parte dos municípios ao Sistema Maranhense de Avaliação da Aprendizagem.

A maioria dessas iniciativas integra o instrumento de pactuação assinado pelos gestores municipais ao aderirem a Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, ou seja, quando os gestores fazem adesão, as redes de ensino se veem

responsabilizadas a se “esforçarem” ao máximo no controle e monitoramento de resultados educacionais, uma vez que a elevação dos resultados das avaliações do SEAMA e do IDEB influenciam no ranqueamento de escolas e municípios.

Quanto ao IDEB⁴¹, tanto no Plano Nacional de Educação (PNE), quanto no Plano Estadual de Educação (PEE) em suas Metas 07 e 08, respectivamente, apresenta-se associado à qualidade da Educação Básica.

A Meta 8 do Plano Estadual de Educação (PEE) tem por finalidade atingir a meta do IDEB para a Educação Básica do estado do Maranhão, de modo a alcançar, até 2021, as seguintes médias para este índice: 5,2 para os Anos Iniciais e 5,0 para os Anos Finais do Ensino Fundamental, e 4,6 para o Ensino Médio, conforme apresentados nos gráficos 1, 2 e 3.

Com a finalidade de examinar o efeito da atuação intergovernamental entre o Estado do Maranhão e seus Municípios no IDEB do Ensino Fundamental (Anos Iniciais) das Redes Públicas Municipais de Ensino, durante o período de 2015 a 2019, João Paulo Mendes de Lima (2023, p. 110) assevera que:

Em linhas gerais, os resultados mostram que os municípios adesos ao Programa Escola Digna/Pacto pela Aprendizagem, notadamente após o quarto ano de implementação das ações, tiveram um aumento na nota do IDEB em relação aos demais municípios brasileiros. A atuação intergovernamental entre o Governo do Estado do Maranhão e seus Municípios, dessa forma, apresentou efeitos positivos e estatisticamente significativos no IDEB.

No entanto, Lima (2023) pondera que “[...] o crescimento observado poderia ser mais expressivo, havendo, assim espaço para melhorias, especialmente considerando a posição do Estado do Maranhão, no que diz respeito ao IDEB dos anos Iniciais” (Lima, 2023, p. 110). Isso porque, nos Anos Iniciais, o Maranhão alcançou a meta do IDEB definida pelo INEP, tanto em 2015 quanto em 2017.

Ressalta-se que, embora o Maranhão tenha alcançado as metas estabelecidas pelo INEP nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a partir da implantação da Macropolítica Escola Digna em 2015, os níveis de conhecimento em Língua Portuguesa e Matemática ainda precisam melhorar, dado que, em 2017, foram aferidos 189 em Matemática e 182 em Língua Portuguesa, embora, segundo a escala do SAEB⁴², o adequado fosse de aproximadamente 200. (DCTM, 2019).

⁴¹ IDEB, criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2007, traduz-se em um indicador sintético que combina duas dimensões da qualidade da educação: o fluxo escolar (taxa de aprovação) e o desempenho (médias de proficiência) dos estudantes em avaliações padronizadas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB),

⁴² O SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) utiliza escalas de proficiência (em Língua Portuguesa e Matemática) que coadunam habilidades demonstradas em avaliações de larga escala com uma escala estatística, usando a Teoria de Resposta ao Item.

Com relação ao IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental, conforme o DCTM (2019, p. 13), a questão referente à qualidade da educação maranhense é muito mais preocupante, pois [...] o Maranhão, em 2017, manteve a pontuação de 3,7 obtida em 2015, ou seja, não apresentou crescimento”. Além disso, apenas 10 (dez) municípios do estado do Maranhão alcançaram e/ou superaram as suas metas definidas pelo INEP para 2017.

Os autores Lima, Bianchini e Lima, F. (2019), ao apresentarem uma síntese dos resultados do IDEB do Maranhão de 2005 a 2021, apontam que os dados do Inep, embora não sejam suficientes para uma análise abrangente da qualidade educacional, evidenciam um movimento crescente na primeira etapa do Ensino Fundamental, ao passo que, na segunda etapa e no ensino médio, não conseguem, atingir as metas projetadas pelo Inep no período de 2013 a 2017. Os autores ainda ressaltam que a “[...] a qualidade da oferta educacional ainda é um desafio nessa unidade federada, tanto no que se refere a resultados quanto aos processos e relações educativas” (*Ibid.*, p. 226).

Os resultados recentes do IDEB no Maranhão (2023) ratificam o cumprimento das metas nos anos iniciais; contudo, observa-se que os anos finais e o ensino médio permanecem aquém dos objetivos estabelecidos, conforme se depreende da Tabela 13. Em termos quantitativos, observa-se que os anos iniciais saltaram de um índice de 4,4 em 2015 para 5,1 em 2023, um incremento real de 15,9% que consolida a eficácia das políticas de base. Em contrapartida, os anos finais, embora tenham crescido 16,2% no mesmo período (de 3,7 para 4,3), esse crescimento ainda não foi suficiente para atingirem as metas estabelecidas pelo INEP, evidenciando um descompasso entre o progresso real e o esperado. No ensino médio, o índice de 3,7 registrado em 2023 é idêntico ao de 2019, revelando uma estagnação de quatro anos e uma distância considerável da meta de 4,2 que deveria ter sido alcançada em 2021.

Este panorama denota uma dualidade estrutural que permeia o sistema público de ensino maranhense. Enquanto os anos iniciais do ensino fundamental descrevem uma trajetória de crescimento consistente, superando as projeções com frequência, os anos finais e o ensino médio revelam dificuldades persistentes para alcançar os índices esperados. Tal fenômeno indica que os avanços obtidos nas etapas iniciais não se convertem, de forma automática, em melhoria qualitativa ao longo de todo o percurso escolar, uma característica recorrente em sistemas educacionais marcados por desigualdades históricas (Franco; Bonamino, 2017).

No entanto, esse modelo de investimento e cooperação parece não encontrar a mesma capilaridade nos anos finais do Ensino Fundamental. Existe uma assimetria evidente: enquanto a cooperação técnica e financeira encontra-se consolidada na alfabetização, o segundo ciclo enfrenta um hiato de priorização que prejudica a continuidade do desenvolvimento acadêmico.

Já no Ensino Médio, o desafio assume outra natureza. Embora o Estado tenha implementado um arranjo de investimentos vultosos, expandindo escolas em tempo integral, reformulando currículos e aportando recursos em infraestrutura, alimentação e transporte, os resultados ainda não acompanharam as projeções.

Essa dificuldade na evolução do IDEB nessa etapa final é potencializada por variáveis que extrapolam o ambiente escolar. A vulnerabilidade socioeconômica impõe ao jovem a necessidade do trabalho precoce, criando um conflito de interesses entre a permanência na escola e a subsistência, além de outros fatores. O contexto pandêmico de 2020-2022 atuou como um catalisador dessas fragilidades, aprofundando o abismo tecnológico e pedagógico. O recuo nos índices em 2021 e a posterior estagnação em 2023 confirmam que a recuperação da aprendizagem no Ensino Médio exige soluções mais estruturantes e duradouras.

Ressalta-se que, conforme a escala do SAEB⁴³, o aprendizado dos estudantes da Rede Pública do estado do Maranhão (Ensino Fundamental -Anos Iniciais), continua no nível básico desde 2015, isto é, mesmo com os avanços apresentados na média de proficiência durante esse período, isso ainda não foi suficiente para progredir na escala, visto que o desempenho em Língua Portuguesa não progrediu para o nível 4 (quatro) de 200 a 224 pontos, considerado proficiente e, em Matemática, também não alcançou nível 4 de 200 a 224 pontos, conforme expresso na Tabela 25.

Tabela 25 – Desempenho da média de proficiência da Rede Pública do Maranhão /IDEB

Etapa de Ensino	Disciplina	Ano de IDEB	Média de proficiência	Nível
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	Língua Portuguesa	2015	177,56	Nível 3 (Básico) 175 - 199 pts
		2017	182,75	
		2023	191,75	
	Matemática	2015	187,83	Nível 3 (Básico) 175 - 199 pts
		2017	189,91	
		2023	199,98	

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do INEP.

Seguindo o mesmo padrão de desempenho da Rede Pública do estado do Maranhão (Ensino Fundamental -Anos Iniciais), encontram-se a Rede Pública Municipal de Educação de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, como é possível observar na Tabela 26 - Média de proficiência da Rede Pública Municipal/IDEB.

⁴³ O Inep distribui o aprendizado dos alunos em níveis, utilizando a Escala Saeb. Pela escala do Saeb, em Língua Portuguesa, as pontuações consideradas como de aprendizado adequado são: 200 para o 5º ano; 275 para o 9º ano; e 300 para o Ensino Médio. Em matemática, o aprendizado adequado em matemática no Saeb pode ser classificado como: Insuficiente: até 149 pontos, Básico: 150 a 174 pontos, Proficiente: 200 a 224 pontos, Avançado: 250 a 274 pontos.

Tabela 26 - Média de proficiência da Rede Pública Municipal/IDEB

Etapa de Ensino	Disciplina	Ano	Município de São Mateus do Maranhão		Município de Aldeias Altas	
			Média de proficiência	Nível	Média de proficiência	Nível
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	Língua Portuguesa	2015	163,67	Nível 2 (Básico) 150 - 174 pts.	172,85	Nível 2 (Básico) 150 - 174 pts.
		2017	177,07	Nível 3 (Básico)	177,65	Nível 3 (Básico)
		2023	182,29	175 - 199 pts.	178,46	175 - 199 pts.
	Matemática	2015	175,62	Nível 3 (Básico)	181,69	Nível 3 (Básico)
		2017	187,09	(Básico)	186,6	(Básico)
		2023	189,28	175 - 199 pts.	188,67	175 - 199 pts.

Fonte: Organizado pela autora a partir dos dados do INEP

Conforme o exposto na Tabela 26, observam-se pequenos avanços na escala de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática dos municípios de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, saindo do nível 2 apresentado em 2015 para o nível 3 no IDEB de 2017. Já em Matemática, os resultados (2015, 2017 e 2023) indicam que não houve mudanças como, por exemplo, do nível 3 (Básico) para o nível 4 (Proficiente) dentro da escala de desempenho. Em síntese, considerando a escala utilizada pelo INEP para definir os níveis de desempenho de aprendizagem dos alunos, o resultados dos dois municípios é considerado Básico e ainda distante de ser considerado Proficiente e/ou Avançado.

Essa análise corrobora o entendimento de que qualidade da educação é um processo que abrange dimensões intra e extraescolares e que não pode ser apreendida unicamente por meio da avaliação de desempenho do estudante, conforme apontado no Documento Referência do Plano Nacional de Educação (2024-2034):

[...] a avaliação não pode ser reduzida à aferição de resultados da prática escolar por meio, único e exclusivo, do desempenho dos(as) estudantes nos diferentes níveis e modalidades, outros índices de desempenho e de padrão de qualidade estabelecido nacionalmente, ou por critérios de avaliações externas, sem levar em conta as desigualdades socioeconômicas, regionais, educacionais, culturais, as especificidades escolares, institucionais, territoriais, a diversidade e a pluralidade cultural, entre outros fatores. Em outras palavras, não se pode apreender a qualidade da educação somente por meio da avaliação do desempenho do(a) estudante, como não se pode reduzir a aferição do processo ensino-aprendizagem ao desempenho escolar do(a) estudante. Faz-se necessário, portanto, contextualizar os dados aferidos pelos testes padronizados, trazendo informações sobre o perfil socioeconômico dos(as) estudantes, da realidade da escola e da formação dos professores, entre outros aspectos importantes para qualificar os dados quantitativos (Brasil, 2024, p. 126).

Retomando à discussão sobre o SEAMA no âmbito da Macropolítica Escola Digna, cabe salientar que o SEAMA aplica o Questionário de contexto socioeconômico dos alunos

paralelamente à aplicação das avaliações externas, tendo em vista o princípio da equidade, conforme se pode acompanhar:

O SEAMA, hoje, é essa ferramenta que vai gerar as informações para as pessoas monitorarem a qualidade da aprendizagem, monitorar se a política está atendendo aos seus objetivos ou não, onde as pessoas podem pensar em uma intervenção, qual o município precisa mais apoio. Hoje dentro do Pacto, tem ações específicas, os municípios que têm maior vulnerabilidade, o Estado apoia no sentido de impressão de material para recomposição da aprendizagem, de recuperação da aprendizagem. Independente da política eleitoral, a política educacional acaba sendo colocada em primeiro lugar (ENTREVISTADO - SUP. SEDUC1).

Contudo, não foi possível observar nos documentos oficiais, exceto nos documentos relacionadas à etapa de 2015-2018, ações direcionadas, isto é, ações prioritárias para os municípios de baixo IDH, conforme estabelecido no Decreto nº 30.612, de 02 de janeiro de 2015. É possível constatar esse fato a partir das afirmações a seguir:

Hoje, não há uma ação direcionada apenas a esses municípios. Hoje, a cada ciclo da avaliação, analisamos quais são os municípios prioritários. E os municípios prioritários passam a ter mais bolsistas. Hoje, nos municípios prioritários tem 4 (quatro) bolsistas e nos que não são, somente 3 (três). Então essa é uma medida para fortalecer esses municípios que estão em prioridade (ENTREVISTADO -SUPERINT. SEDUC).

A gente está olhando para os 217 municípios. De alguma forma, a gente ainda não conseguiu fazer, traçar alguma estratégia para que a gente consiga olhar aqueles que de repente precisam estar com o olhar mais focado nele. E aí eu vejo que também a gente tem essa grande lacuna de fazer esses estudos mesmo, porque eu acho que é isso mesmo, de olhar para aqueles, dar mais atenção para aqueles que precisam de uma atenção[...] (ENTREVISTADA -SUP. SEDUC 2).

Dessa forma, é possível inferir que a sistemática de avaliação que integra a cooperação federativa entre estado e municípios é bastante robusta e com capacidade de apresentar aos gestores da SEDUC e SEMED's dados importantes sobre a educação municipal e estadual, podendo contribuir para fortalecer o planejamento, a gestão de políticas educacionais e a cooperação federativa entre estado e municípios. Porém, observou-se que o princípio da equidade não está sendo ponderado. Observar as características e especificidades educacionais, como, por exemplo, dos municípios de menor IDH, muito provavelmente, poderia fazer maior diferença nos resultados educacionais municipais e, conseqüentemente, do estado do Maranhão.

Nesse sentido, pode-se inferir que a qualidade da educação no âmbito da Escola Digna, está quase que exclusivamente ligada ao desempenho dos alunos. Embora sejam utilizados questionários contextuais para coletar uma variedade de informações que podem ser interpretadas como fatores relacionados ao desempenho dos alunos, há uma forte ênfase nos resultados de testes padronizados, como base para promoção de ações cooperativas, como exemplo, a formação continuada, premiações de prefeitos, escolas e professores, dentre outros.

Segundo Horta Neto (2013), existe um grande desafio técnico e político, nesse modelo de avaliação, por exemplo na classificação de escolas, pois o nível socioeconômico impacta significativamente os resultados. Isso destaca a necessidade de outras políticas sociais para lidar com as desigualdades sociais que se convertem em desigualdades no ambiente escolar.

É pertinente, quanto a isso, destacar o pensamento de Horta Neto (2018), que afirma ser a avaliação apenas um instrumento utilizado para aprimorar os processos educacionais e que, “[...] uma política educacional é algo muito mais amplo que isso, envolve uma série de programas, projetos, intersectorialidades e deve apontar de forma inequívoca onde se quer chegar, e não apenas definir metas de aprendizado” (*Ibid.*, p.51)

O registro das respostas dos entrevistados em relação às perguntas mais relevantes do roteiro de pesquisa relacionado às contribuições da Macropolítica Escola Digna e suas implicações na educação municipal no período de 2015 a 2024, estão organizados em quadros síntese, de acordo com os 03 (três) grupos de entrevistados: gestores institucionais da SEDUC; gestores institucionais das SEMED's e Gestores escolares dos dois municípios participantes da pesquisa.

Cabe destacar que, nesta subseção, buscou-se responder ao objetivo específico seguinte: analisar os significados da Macropolítica Escola Digna na indução de políticas educacionais municipais, na elevação do IDEB e no processo pedagógico, confrontando visões de gestores institucionais e de escolas. Assim, para garantir maior clareza no registro das respostas, optou-se por organizá-las por aproximação dos elementos temáticos já descritos no Quadro 19. Dessa forma, foi possível abordar todas as temáticas, que, em sua maioria, foram organizadas por agrupamento.

A seguir, nos Quadros 20 e 21, destacam-se as compreensões dos gestores institucionais da SEDUC e SEMED's sobre os pontos positivos e/ou negativos para a gestão estadual e municipais as ações cooperativas por meio da Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

Quadro 20 – Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC, sobre os pontos positivos e/ou negativos têm para a gestão estadual e municipais as ações cooperativas entre os entes governamentais

Gestores /SEDUC	Pontos positivos	Pontos Negativos
SUP.SEDUC1	[...] o resultado da avaliação vai apontar ao município o que eles precisam introduzir de ação interventiva para que os alunos tenham aprendizagem melhor. Então, a gente tem incentivo para o professor, para o prefeito, a gente tem incentivo para a escola [...] então, a gente acaba aproveitando todas as esferas da educação dentro do município.	[...] a gente teve algumas reclamações por conta da avaliação... Na verdade no começo, mas atualmente a gente já superou. Na verdade, uma coisa que foi pedida por parte dos municípios foi sobre o Prêmio Escola Digna.

SUPERI NT.SED UC	Um aspecto que eu acho muito positivo da cooperação e da relação intergovernamental é a nossa relação com a Undime. Não houve descontinuidade das ações em nenhum dos governos e secretários. Outra ação bastante positiva é a longevidade das equipes. [...] temos uma superintendência que cuida do regime de colaboração, uma supervisão em cada regional. Nós temos de três a quatro servidores que atuam na colaboração com os municípios. Então a gente criou uma estrutura para apoiar os municípios no desenvolvimento da aprendizagem.	O aspecto negativo desse processo é o desafio financeiro. A questão orçamentária para a exigência de decisão governamental o tempo todo de priorizar os aspectos da colaboração porque esse investimento é alto.
SUP.SE DUC2	[...] engajamento dos municípios dentro dos processos.” Hoje a gente tem uma relação muito boa mesmo com aqueles municípios inclusive que são de partidos opostos, que são de oposição. [...] a gente consegue ali manter, sustentar a política mesmo com essas questões políticas. [...] manter essa continuidade, sem muitas quebras até aqui. [...]outro ponto positivo é essa aproximação com a UN DME.A UNDIME é a nossa principal mobilizadora dos municípios. Isso tem favorecido, né? Um ponto positivo para garantir o engajamento das equipes.	[...] nesses momentos de transição, a gente compreende que esse também é um desafio, e às vezes é negativo, porque os municípios tendem a fazer mudanças nas equipes [...]
APR- SEDUC	[...]o ponto mais positivo é exatamente a formação porque há municípios que não oferecem outra formação e não são essa que está vindo.	O que eu ainda vejo de negativo é a questão do calendário dos municípios. O Calendário deles é muito cheio de projetos, semana disso, semana daquilo[...]. Eles colocam muita dificuldade quando a gente coloca um período para eles realizarem as formações municipais, para fazer o cascadeamento. Eles já dizem que nesse período já não vai dar porque tem uma semana de não sei o que, tem um projeto aqui. Então, já fica a desejar[...].

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Ao analisar os pontos positivos, observou-se que os gestores evidenciam a boa relação institucional com os municípios e com a UNDIME como uma das principais ações na cooperação federativa. Consideram, inclusive, que a UNDIME é a principal mobilizadora dos municípios para garantir o engajamento das equipes municipais. Outro aspecto positivo destacado trata-se da criação de uma estrutura setorial da administração, própria para fazer a gestão da cooperação federativa para apoiar os municípios no desenvolvimento da aprendizagem.

Então as equipes municipais têm uma percepção muito positiva sobre o comportamento da rede estadual. O programa a escola digna e o pacto pela aprendizagem é a política mais consolidada no território é mais consolidada do que as políticas de saúde que a política de assistência por conta das redes de colaboração que foram sendo construídas ao longo desse tempo e também a nossa ação contínua de maior repercussão, porque os números também revelam que cada ciclo formativo é cerca de 25 mil profissionais em cada eixo , então

dá um impacto rápido de mais de 50 mil profissionais a cada ciclo, então é uma repercussão muito grande (ENTREVISTADO – SUPERINT.SEDUC).

Além disso, destacam-se a continuidade da Política e a longevidade das equipes técnicas da SEDUC como um aspecto importante. Observou-se, ainda, que as ações de formação continuada e incentivo (Premiações) para professor, prefeito e escola estão presentes nas falas dos sujeitos entrevistados como aspectos positivos da cooperação.

Observa-se que esses aspectos se assemelham à experiência de implementação do regime de colaboração na educação desenvolvida especialmente pelo estado do Ceará (Lustosa, 2022) que por mais de 17 anos o estado tem mantido a cooperação com os municípios. No Caso da cooperação entre o estado do Maranhão e seus municípios, apesar de os gestores institucionais indicarem a continuidade da política (10 anos) como um ponto positivo, observou-se na análise documental a fragilidade dessa Política quanto a sua continuidade, na medida em que a forma jurídica a qual a Macropolítica foi instituída a deixa desprotegida como Política de Estado como anunciado pelo governo. Dessa forma,

Contrariamente à discursividade, uma série de ações de natureza Neoliberal foram igualmente adotadas no bojo da Política Educacional Escola Digna . Dentre essas contradições, destaca-se inicialmente a própria natureza da política. Não obstante se defina como uma Macropolítica de Estado - o que a diferenciaria de uma Política de Governo, as quais são precárias do ponto de vista da continuidade e sujeitas aos interesses político-eleitorais – a forma como fora introduzida no cenário da gestão, do ponto de vista jurídico, aponta para outra direção.

A lei que institui a Política Educacional Escola Digna é uma lei ordinária, ratificadora de um Decreto-lei Estadual e que não modificou a Constituição do Estado do Maranhão. Ou seja, qual a segurança jurídica de uma política que se propõe como política de Estado que sequer integra a Constituição do Estado? Compreendemos que sob este prisma, a política pública fica refém de mera revogação, que a deixa desprotegida e não confere o *status* jurídico necessário e compatível com o discurso propalado à importância que esta teria. (Ferreira; Santos, 2023, p.10-11).

Esse aspecto é observado na fala dos sujeitos entrevistados ao apresentarem os pontos negativos da Política. Por exemplo, ao mesmo tempo que valorizam a continuidade da Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, a relação com a Undime e a organização da estrutura administrativa da SEDUC para fazer a gestão da cooperação, eles expressam como ponto negativo as dificuldades orçamentárias e financeiras para garantir a condução da Política de forma prioritária, porque o investimento é alto.

Outro aspecto negativo destacado, que segundo os entrevistados tem interferido na Política, trata-se da mudança constante das equipes municipais, principalmente após período eleitoral. Ao mesmo tempo em que a entrevistada (S3) expressa positivamente que existe um bom relacionamento com os municípios, e que conseguem sustentar a política, mesmo nos municípios sob a gestão de partidos opostos, apresenta como ponto negativo a constante

mudança de equipes municipais que, muito provavelmente, pode fragilizar o desenvolvimento das ações cooperativas, a relação institucional e até mesmo gerar conflitos internos.

Nesse contexto, vale lembrar que a CF/1988 conferiu aos municípios maior autonomia política, administrativa e financeira, atribuindo-lhes a responsabilidade pela oferta dos níveis educacionais - educação infantil e ensino fundamental. Assim, compreende-se que autonomia refere-se à capacidade de decidir sobre seus próprios objetivos e suas estruturas governamentais (Libâneo 2004).

Ainda como ponto negativo, a entrevistada (APR-SEDUC) expressa a dificuldade que os municípios apresentam para organizar o calendário de formação dos professores porque são sobrecarregados de muitos projetos e atividade próprias da agenda municipal. Isso demonstra, a princípio, que os municípios têm priorizado a agenda local em detrimento da agenda de formação ofertada pelo estado no âmbito da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem. Contraditoriamente ao discurso do governo estadual e aos documentos oficiais nos quais a formação continuada é a principal ação da Macropolítica⁴⁴, as dificuldades apresentadas para o desenvolvimento da formação em nível local revelam a falta de priorização dessa ação na Agenda da Educação Municipal.

Quadro 21 - Compreensões dos gestores institucionais da SEMED sobre os pontos positivos e/ou negativos têm para a para a gestão municipal as ações cooperativas entre os entes governamentais

Município	Gestores institucionais	Pontos positivos	Pontos Negativos
Aldeias Altas	APM-SEMED-A1	[...] o ponto principal mesmo é esse olhar voltado para a alfabetização de todas as crianças que também é nossa intenção, também é nosso desejo.	[...] a incompatibilidade de horários, os webinários, por exemplo, é sempre muito confuso[...]. [...] propõe duas horas da tarde, a gente leva uma tarde inteira. [...] pouca flexibilidade para a gente desenvolver essas ações, porque meio que fica, por exemplo, os professores participam pouquíssimo dos seminários e são formações tão importantes e ainda que fique gravado[...]

⁴⁴ Ver subseção 3.2 Regime de Colaboração na Macropolítica Escola Digna: regras de pactuação expressas nos documentos oficiais, ambiguidades e contradições.

	APM-SEMED-A2	[...] a formação, ela tem um ponto muito positivo, porque ela abre, assim, um nível de conhecimento. E esse conhecimento, a gente socializa com eles e eles vão estar divulgando nas escolas. “A bolsa não está tendo tanto atraso. Antes tinha, mas agora recebemos tempo aberto e deu uma melhorada.”	“O que a gente só acha ruim é porque assim, a contrapartida do governo hoje com o município, ela é muito pouca, né? Eu digo a contrapartida de recursos e dar esse suporte devido, porque como o seu município arcasse com toda a responsabilidade, né?”
	COORD.SEMED-A	“Essa formação é muito boa, só que, assim, positivo porque oferece essa formação continuada para os professores. Isso sempre é bem-vindo. Eles não reclamam, graças a Deus.	[...] só mandam os arquivos em PDF[...] [...] é muito complicado para as pessoas fazerem uma formação sem ajuda de custo, de alguma forma. O município custeia o que tem que custear o lanche e que é uma dificuldade às vezes. A situação do espaço, às vezes a gente não tem, para o número de professores que a gente acessa, às vezes tem muitas situações de espaço, a nossa cidade é uma cidade pequena, e não tem tantos auditórios, então o auditório que tem é usado para educação, para saúde, então tem que procurar, agendar e é toda uma situação.
	ASS.SEMED-A	“Primeiro, a materialização do compromisso nacional em que a União, o Estado e o município têm que trabalhar de forma de cooperação.” [...]a gente percebe também a presença maior do Estado.” [...]uma escola digna não vem apenas pela educação. A educação é uma porta de entrada para outros direitos.	[...] o prédio, construir é mais fácil. O difícil é mantê-lo. E aí o pessoal acha que manter é só batalha. Não. Tem funcionários, tem material, tem equipamento. [...] a falta de material didático. Não é só didático. Outros materiais.
São Mateus do Maranhão	APM-SEMED-SM1	“Com relação às formações, o ponto positivo é que a gente vê, resultados, respeito da forma correta, porque geralmente a gente já busca fazer essas formações assim que a gente retorna, para ter uma consistência melhor sobre os resultados”. [...] a questão da alfabetização.	[...]esse é um regime de colaboração, né? Mas que muitas vezes deixa muito a desejar. Principalmente no quesito, na questão financeira[...] “A gente precisa desse suporte, e às vezes a gente não tem. Não é que a gente nunca tem, a gente tem, mas às vezes não tem. E isso acaba, a gente às vezes deixa até de participar[...]
	APM-SEMED-SM2	“O que é positivo é que sempre a gente tem umas formações, sempre tem algumas coisas que são bem pontuais”.	[...] o período da formação que a gente iria pegar a formação com o calendário do município. Fica com um debate assim, acho que precisaríamos bem dessa articulação.

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Diferentemente da fala dos gestores da SEDUC, os gestores institucionais das SEMED's de Aldeias Altas e São Mateus, em sua grande maioria, apresentaram a formação continuada como uma ação positiva da Política, o diferencial na fala dos entrevistados foi expressa pelo entrevistado (ASS.SEMED-A), que destacou a presença maior do estado nos municípios, bem como a própria materialização da cooperação por meio das ações que tem sido desenvolvida.

Contudo, os próprios gestores institucionais, que destacam a formação como ação positiva, apresentam diversos aspectos negativos no desenvolvimento dessa ação, como a existência de incompatibilidade de horários das formações, pouca flexibilidade para o desenvolvimento das ações formativas, a falta de condições estruturais para realização das formações no âmbito dos municípios, falta de estrutura financeira e material para realização e manutenção das ações de formação, dentre outros pontos negativos como podem ser observados no Quadro 21.

O que se percebe é que há uma contradição num dos princípios basilares da cooperação federativa contida no Decreto nº 34.649, de 2 de janeiro de 2019, apresentada no Artigo 4º § 1º “Compete ao Município, por meio da Secretaria Municipal de Educação, realizar a adesão ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, **com contrapartidas** a serem definidas em regulamentação emitida pelo Secretário de Estado da Educação” (Grifo nosso).

É perceptível a insatisfação dos gestores municipais quanto à falta de apoio logístico e condições materiais para realização das formações pedagógicas para os professores e essa insatisfação está sendo atribuída ao estado pela falta de apoio financeiro para garantir a execução das ações, como destaca a entrevistada (APMM1): “[...] esse é um regime de colaboração, né? Mas que muitas vezes deixa muito a desejar. Principalmente no quesito, na questão financeira[...]”

Os estudos mais recentes sugerem que, caso não sejam resolvidas as disparidades no financiamento das políticas de educação, e enquanto as áreas territoriais menos desenvolvidas do país não alcançarem níveis mais elevados de desenvolvimento, os municípios dessas regiões continuarão em desvantagem em relação a sua capacidade de financiar políticas públicas educacionais (Santos, 2004). Isso é notório na cooperação federativa entre estado e municípios no âmbito da Macropolítica Escola Digna, uma vez que os municípios expressam as dificuldades reais de garantir a contrapartida assumida no momento da Adesão da Política Educacional Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

A seguir, nos Quadros 22 e 23, destacam-se as expressões dos entrevistados sobre a forma de participação de professores, gestores, técnicos e secretários de educação na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

Quadro 22 - Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC sobre a forma de participação de secretários de educação, equipe técnica, gestores e professores na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem

Gestores Institucionais /SEDUC	Formas de Participação
SUP.SEDUC1	Então, esses resultados são apresentados e assim, o secretário de educação consegue ver o resultado geral da sua rede e pensar numa proposta de melhoria do desempenho educacional assim como um todo. O gestor da escola, o diretor da escola, ele consegue ver toda a rede, todas as turmas, todos os alunos, assim como o professor também tem acesso. O professor tem os mesmos acessos do gestor escolar e acaba tendo acesso ao resultado de todos os estudantes.
SUPERINT.SEDUC	[...] a gente tem uma boa articulação com a UMDIME e com a diretoria da UNDIME. Os secretários participam diretamente a partir dessa liderança dos dirigentes da UDME e da presidência da UDME” [...]os gestores das unidades regionais têm uma atuação direta com essas equipes municipais. e o gestor juntamente com sua equipe, porque o gestor regional tem uma equipe que é chamada de articulador pedagógico regional[...] Os professores e gestores participam de formação continuada[...]
SUP.SEDUC1	A gente tem uma relação muito boa com os secretários”.
APR-SEDUC	[...] ultimamente, estão sendo realizados muitos webinários abertos, que todo o público-alvo do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem participa. São gestores, professores, equipes técnicas dos municípios que também são convidados a participar, secretários de educação[...]

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

A partir da CF/1988, o município passa a ser um ente federativo autônomo na administração do seu sistema de ensino, responsável pela formulação e execução de suas políticas educacionais ou se alinhar às políticas elaboradas pelos outros níveis governamentais. Portanto, é incoerente estabelecer qualquer hierarquia na cooperação federativa entre estados e municípios. No entanto, o que a pesquisa demonstra é que, na relação cooperativa estabelecida entre estado e municípios maranhenses, o estado por meio da SEDUC se intitula e atua como coordenador da Política Estadual de Educação (Política Escola Digna/Pacto pelo Fortalecimento da Educação) em regime de colaboração.

Essa atribuição consta no Artigo 3º da Lei n.º 10.995/2019, ao definir que “A Política Educacional "Escola Digna" será desenvolvida de forma integrada pelo Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação - SEDUC, em regime de colaboração com os municípios[...], bem como no Decreto n.º 34.649/ 2019, no seu Artigo 4º, "A adesão dos municípios ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem propiciará acesso a programas e ações coordenadas pela Secretaria de Estado da Educação[...]" . É nesse cenário que se analisam

as compreensões dos gestores institucionais sobre a forma de participação de secretários de educação, equipe técnica, gestores e professores na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem na tomada de decisões sobre essa Política.

Observa-se, no Quadro 22, que os gestores institucionais da SEDUC expressam a existência de diversas formas de participação dos Secretários Municipais de educação, dentre as quais a principal é por meio da articulação com a UNDIME como destaca o ENTREVISTADO (SUPERINT.SEDUC): “[...] os secretários participam diretamente a partir dessa liderança dos dirigentes da UDME e da presidência da UDME”. Destaca, ainda, a participação dos Secretários de educação também se dá em reuniões técnicas que acontecem nas Regionais de Educação do estado, conforme relata:

Uma outra forma deles participarem, os secretários, é quando a gente faz reuniões técnicas na sede das unidades regionais, onde nosso gestor regional se reúne com os secretários municipais de educação, fazendo uma espécie de fórum com os secretários municipais de educação (ENTREVISTADO -SUPERINT. SEDUC).

Ainda segundo o ENTREVISTADO (SUPERINT.SEDUC), a governança da política é muito colaborativa. Para ele, “[...] existe uma escuta muito ativa dos municípios. Então tudo que a gente está fazendo, a gente está o tempo todo vendo se faz sentido, se é isso mesmo, esse é o nosso desafio. E a gente vai combinando isso e ouvindo todo mundo”.

Já a ENTREVISTADA (SUP. SEDUC2), destaca que a SEDUC “[...] tem sempre incorporado no processo de formação a participação dos secretários[...]”. Destaca também que a SEDUC realizou encontro formativo para os Secretários, de modo que afirma: “[...] a gente já fez esse movimento também de atuar num processo formativo voltado para ele secretário [...]”. No entanto, esses processos não são perceptíveis nos documentos oficiais.

Para o ENTREVISTADO (SUP.SEDUC1) a participação de secretários, diretores regionais, professores, técnicos é realizada por meio do acesso aos dados da sua rede de ensino no SEAMA. “O SEAMA acaba trazendo esse apontamento para o governo do estado, para o secretário de educação, para o prefeito, para o secretário municipal, para o gestor, para o professor, porque eles fazem parte do processo [...]”.

Os demais gestores institucionais da SEDUC, compreendem que a participação da equipe técnica municipal, dos professores, dos gestores escolares está garantida ao participarem dos encontros de formação, dos webinários realizados pela SEDUC.

No Quadro 23, observam-se as compreensões dos gestores escolares dos dois municípios pesquisados sobre a forma de participação de professores e gestores na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

Quadro 23 - Compreensões dos gestores escolares sobre a forma de participação de professores e gestores na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem

Municípios	Gestores escolares	Formas de Participação
Aldeias Altas	GEST.ESCOLA-A1	Não foi escolhida Escola A, B, C. Não, todos participam da formação [...].
	GEST.ESCOLA-A2	Nós, gestores, a gente tem uma programação, né, do Pacto, que é só pra gente, gestor participante, gestor e coordenador” [...] os professores têm o Pacto também pra eles, da Educação Infantil e tem os anos iniciais. [...]
	GEST.ESCOLA-A3	Na formação, porque ela é dividida em eixos específicos, né? A formação tem o eixo específico do gestor, tem o eixo do coordenador, tem um dos professores da educação infantil e cada profissional, ele participa do seu eixo específico.
São Mateus do Maranhão	GEST.ESCOLA-SM1	A Política Educacional Escola Digna, é para todos que estão na alfabetização, são para todos que realmente queiram se aprimorar dentro da alfabetização[...]
	GEST.ESCOLA-SM2	Essa participação, normalmente, ocorre numa semana inteira e a gente tem formações específicas. Formações para os gestores, para os coordenadores e para os professores. Os professores são distribuídos em dois ciclos, o do primeiro ao terceiro e o do quarto e quinto, mas toda a comunidade da escola participa.

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Conforme evidenciado no quadro acima, todos os gestores escolares apontam que a principal via de participação de gestores, professores e coordenadores pedagógicos na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem ocorre por meio das ações de formação continuada. De maneira convergente, a maioria dos gestores institucionais vinculados à SEDUC também compartilha dessa compreensão. Contudo, é necessário salientar que, embora os espaços de formação continuada promovidos nos municípios pelos Articuladores de Políticas Municipais (APMs) desempenhem um papel relevante na qualificação dos profissionais da educação e na promoção de discussões e demandas formativas, esses espaços não se configuram como instâncias representativas dos prefeitos e secretários municipais de educação nos processos de deliberação estratégica, sobretudo no que se refere à formulação das proposições apresentadas pelo Estado.

Compreende-se que, na cooperação entre governos subnacionais, as formas de participação e os espaços de tomadas de decisões em nível estratégico, sobre as proposições apresentadas pelo estado, implicam, diretamente, a autonomia do município, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Uma centralização excessiva pode comprometer a essência da colaboração, promovendo uma relação de dependência em vez de uma gestão independente, conforme previsto constitucionalmente.

Assim, as falas dos entrevistados demonstram que no âmbito da Política Educacional Escola Digna, o desenvolvimento das ações cooperativas não interfere na autonomia dos municípios. Não obstante, o gestor institucional da SEMED (ASS.SEMED) ressalta que não há

interferência do estado na autonomia do município, o que existe são profissionais independentes com concepções equivocadas sobre relação cooperativa e que atropelam os processos de execução das ações, por exemplo, aquelas relacionadas à formação e avaliação.

O que há são profissionais da SEDUC que, muitas vezes, têm uma concepção equivocada do programa e acabam tentando forçar uma barra [...]. Por exemplo, uma formação que marcam para o dia 10 tem que ser no dia 10, e, às vezes, por questão da agenda deles, acabam tentando impor isso. Mas o Estado, em si, não tem com o município essa questão de interferência, não há [...]. Muitas vezes, tem gente da URE ou da SEDUC que quer impor aquela data, aquele momento, aquele formato [...]. Os slides vêm lá de São Luís, mas não tem como trabalhar aqueles slides de São Luís; a gente pega e adequa à realidade. Tem coisas que vêm de São Luís que não refletem a nossa realidade, então a gente tira um pouquinho e bota outra, mantendo a ideia original. E, às vezes, eles querem que sigamos tal qual, não dá certo, porque cada realidade tem suas necessidades [...]. Então, enquanto Estado e município, não há ingerência. O Estado respeita a autonomia do município [...]. O que acontece é que alguns funcionários da SEDUC, às vezes, querendo organizar suas agendas, nesse sentido acabam atropelando algumas coisas, mas isso não compromete quanto à autonomia do Estado e do município. A gente percebe muito mais uma conveniência... aí tem horas que eles ficam ligando para o gestor escolar, obrigando e forçando resultados... Não é assim. Já aconteceu isso. Chegou até a ser constrangedor a URE ligando direto para o gestor escolar sobre o Pacto [...]. A gente precisa respeitar as instituições, não é? [...] Chegou uma pessoa que queria cobrar resultado [...] sim, todos querem resultados, mas temos um processo. Houve esse acaso, mas nunca mais aconteceu isso, porque chamamos a atenção da pessoa, conversamos [...]. Se você percebeu isso, venha à Secretaria, que a gente articula e conversa, e não direto com o gestor escolar. E o gestor se sentiu ofendido pela forma [...]. Ah, porque o SEAMA apresentou baixo desempenho... sim, que bom que temos como verificar, mas o que você pode fazer a partir disso? [...] É mais fácil achar um culpado. Dentro da realidade, o que nós podemos fazer juntos para construir? E, quanto à URE, o que ela pode fazer? É só cobrar? Entendeu? Mas o Estado, em si, não interfere; a relação é harmoniosa.

Portanto, mesmo havendo diversas formas de participação, de gestores, professores, coordenadores pedagógicos e secretários de educação municipal, é possível inferir que a instância de discussão e tomada de decisões políticas em nível estratégico da Administração Pública sobre a Agenda da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem concentra-se na Undime e nas instâncias do próprio governo estadual.

Segundo o documento Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão (2021), elaborado pelo Movimento Colabora Educação, a Undime congrega os secretários municipais de educação do Maranhão e os “[...] representa no diálogo institucional com a Secretaria de Estado, levando suas demandas, perspectivas e contribuições[...].” Nessa perspectiva, Cury (2002) destaca que a CF/1988 optou por um

[...] sistema normativo e político, plural e descentralizado [...] que exige um modelo institucional de cooperação e reciprocidade que necessariamente [...] amplia o número de indivíduos políticos aptos a tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão Cury (2002, p.172).

A seguir, no Quadro 24, destacam-se as expressões dos entrevistados do 3º grupo sobre o desenvolvimento da cooperação federativa entre SEDUC e Educação Municipal em termos de continuidade e descontinuidade das ações educacionais.

Quadro 24 - Compreensões dos gestores escolares sobre o desenvolvimento da cooperação federativa.

Municípios	Gestores escolares	Continuidade e descontinuidade das ações educacionais
Aldeias Altas	GEST.ESCOLA-A1	Esse alinhamento ele vem dando uma nova sustentabilidade pedagógica para as escolas. No caso, como gestor, estou percebendo. Estamos vivenciando isso. Eu estou desde 2002 e vi coisas belíssimas que poderiam ter continuidade. De repente chega um governo com outra nomenclatura, outro pensamento. Eu vejo que essa continuidade é primordial para o momento que a gente está vivenciando.”
	GEST.ESCOLA-A2	Eu acho importante. E eu acredito que sempre teve continuidade. Desde 2015 que há uma continuidade. E não parou de jeito nenhum.
	GEST.ESCOLA-A3	Tá sendo contínuo. Eu nunca vi uma descontinuidade, não[...]
São Mateus do Maranhão	GEST.ESCOLA-SM1	A educação de São Mateus teve um avanço. Não era o que nós queríamos, mas, pelo menos, a gente teve um avanço. Então, na minha opinião, no meu ponto de vista, continue sempre essa parceria, sempre as formações, a Política da Escola Digna continuaria, o pacto pela aprendizagem continuaria, viu? [...]fizeram a diferença dentro da educação, principalmente para nós, professores do multisseriado. Ele abriu um horizonte para gente. Então, eu gostaria que continuasse.
	GEST.ESCOLA-SM2	[...] a gente percebe muito mais a continuidade, pelo menos aqui no município, do que a descontinuidade. [...] os projetos e as ações foram mantidos, apesar da troca de governo[...]

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Os gestores escolares, de forma unânime, expressaram a necessidade de continuidade da cooperação federativa no âmbito da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, porque, segundo o entrevistado (GEST.ESCOLA-SM1), a educação do município avançou nesse período de cooperação, principalmente para os professores que trabalham em turmas multisseriadas. Já a entrevistada (GEST.ESCOLA-A2) ressalta a importância da continuidade da cooperação desde 2015 até o presente momento.

Ressalta-se que essa inclinação dos entrevistados pela manutenção do regime cooperativo não representa um dado isolado; ao contrário, sinaliza a consolidação de uma confiança institucional que rompe com a trajetória histórica da educação maranhense. Esse cenário atual distancia-se das crônicas interrupções de outrora, as quais, segundo as análises de Sousa e Lima (2011), Ferreira (2021) e Costa (2003), raramente respondiam a critérios de racionalidade técnica. Na realidade, o que se observava era a subordinação das agendas educativas às conveniências das elites políticas locais. Tal dinâmica operava como um instrumento de manutenção de poder, em que as demandas sociais legítimas eram frequentemente preteridas para assegurar a perenidade de estruturas oligárquicas tradicionais.

Ao investigar esse ponto de inflexão e a emergência de novos paradigmas na gestão estadual, destaca-se que:

[...] ao instituir a Política Educacional Escola Digna como Política de Estado, a gestão do governador Flávio Dino promove, em verdade, uma ruptura com os ciclos de descontinuidade que, teleologicamente, promovem o continuísmo, o que representa um avanço bastante expressivo em termos de concepção, visão e linguagem para as políticas adotadas historicamente pelos governos maranhenses” (Ferreira, 2021, p. 146).

Depreende-se que a continuidade dessa cooperação não é fortuita, mas decorre da transição de um modelo de gestão personalista para uma arquitetura de Estado. Essa institucionalização conferiu o lastro de previsibilidade necessário para que o regime de colaboração amadurecesse ao longo de uma década, superando as incertezas políticas que, historicamente, inviabilizavam o planejamento educacional de longo prazo no Maranhão.

Nos Quadros 25 e 26, destacam-se as expressões dos entrevistados sobre as reações de secretários de educação, equipe técnica, gestores e professores participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED.

Quadro 25 - Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC sobre as reações de secretários de educação, equipe técnica, gestores e professores participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED.

Gestores /SEDUC	Reações dos participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED.
SUP.SEDUC1	Então a gente percebe que lá no município eles estão levando muito a sério essa parceria com os resultados do SEAMA, que eles vão se superar. [...] eles fazem muita festa [...] por isso que a gente se sente orgulhosa, a equipe se sente motivada, porque a gente vê que é uma ação que está dando certo, que todas as pessoas que estão envolvidas estão fazendo com muita responsabilidade.
SUPERINT.SEDUC	Uma demanda muito presente dos professores que eles apresentam para a gente é a descontinuidade das contratações. Então a gente ouve muito eles trazendo isso na formação[...]. Olha, a gente se esforça, a gente fez a formação, mas em novembro, dezembro, os contratos são descontinuados no âmbito municipal. Uma outra demanda que surgiu muito no nível das equipes técnicas era a gente fazer encontros regionalizados, que a gente fazia muito encontro aqui em São Luís”.
SUP.SEDUC2	A gente observa vários tipos de fatos. Reações de acolher, de aceitar, de acreditar que a ação é muito importante para garantir toda a educação a título de município, que acredita muito nessa relação a nível municipal, mas também tem aqueles que acreditam que existe um processo de hierarquia que vem de cima para baixo. que é uma relação vertical e não horizontal. É, os professores. Esse é o que a gente tem mais dificuldade hoje de conseguir ter uma devolutiva mais próxima. Porque é o caminho que a gente ainda não consegue chegar. Por exemplo, a gente faz um processo de formação em rede, mas ainda não temos uma estrutura de acompanhamento e monitoramento. Então, essa estrutura de acompanhamento e monitoramento é que talvez chegaria até esses atores[...]
APR-SEDUC	[...] a gente vê muitos professores mesmo empenhados nessa tarefa, nessa missão, que é o com os olhos mesmo cheios de brilho, porque o encantamento e o envolvimento dos professores estão sendo muito bom.

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Quanto a compreensão dos gestores institucionais da SEDUC acerca das reações dos secretários de educação, a ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2) expressa que as reações são

diversas, algumas no sentido de acolher, outros, de acreditar nas ações desenvolvidas no âmbito da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem para assegurar a melhoria da qualidade da educação do município. Contudo, há aqueles gestores municipais que “[...] acreditam que existe um processo de hierarquia que vem de cima para baixo. que é uma relação vertical e não horizontal.”

O entrevistado (SUP.SEDUC1) destaca que os Secretários de Educação estão levando muito a sério essa parceria com os resultados do SEAMA, fato esse expressado também pela ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2):

Então, independentemente de qualquer gestão que venha a estar aqui, na SEDUC ou até mesmo de governo, penso que é uma ação que vai acontecer nos municípios. Os municípios, inclusive, já têm um repertório muito bom para conseguir fazer isso uma política ali mesmo municipal[...]

No entanto, a ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2), embora destaque a capacidade dos municípios em desenvolverem suas próprias políticas educacionais, evidencia em sua fala as limitações financeiras enfrentadas por grande parte dos municípios maranhenses, as quais comprometem a autonomia e a efetividade na implementação de tais políticas.

Claro que pelas condições objetivas, que há muita coisa que eles ainda não conseguirão caminhar sozinhos pelas próprias condições objetivas, mas acredito que se continuarem nessa ascensão, nesse próximo movimento que está acontecendo, daqui algum tempo os municípios já estarão fazendo a própria política acontecer, ali, em cada um dos seus municípios. E, na realidade, é isso que a gente quer. [...] é garantir que cada vez mais eles tenham autonomia e que, com base nessa autonomia, venham os resultados.

Compreende-se, nesse contexto, que a “autonomia” mencionada pela entrevistada não implica a extinção das relações cooperativas entre os entes federativos. Ao contrário, refere-se à capacidade dos municípios no âmbito da política educacional atualmente pactuada, de reunir as condições necessárias para planejar e implementar suas próprias ações educacionais. No entanto, a literatura especializada aponta que, especialmente em estados marcados por profundas desigualdades sociais e múltiplas demandas, como é o caso do Maranhão, os municípios, de forma isolada, enfrentam sérias dificuldades para atender integralmente as suas necessidades educacionais.

Segundo o Novo Mapa da Pobreza, de autoria de Marcelo Neri, publicado pela Fundação Getúlio Vargas (2022), o Maranhão é a Unidade da Federação com a maior proporção de pobres com 57,90% (com renda domiciliar *per capita* até 497 reais mensais). Apesar do inegável esforço dos últimos governos (2015-2024) para melhorar os indicadores sociais, o estado ainda apresenta um baixo nível de desenvolvimento humano, dentre outros. Portanto, dificilmente, sozinhos, conseguirão atender as demandas educacionais específicas de forma

equânime. Nesse sentido, ressalta-se o pensamento de Abrucio (2010, p. 52), que esclarece: "[...] a indefinição do papel do governo estadual, tanto o de executor como, principalmente, o de coordenador da relação entre as municipalidades, dificulta a construção de um modelo federativo ‘mais efetivo e eficiente’”.

Entretanto, a compreensão dos gestores institucionais da SEDUC quanto às reações dos professores, apresenta algumas divergências. Por exemplo, segundo a ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2), existe uma grande dificuldade de realizar a escuta direta dos professores, considerando-se que o formato das atividades formativas acontece em rede e a SEDUC ainda não dispõe de uma estrutura de acompanhamento e monitoramento da Política. Essa entrevistada enfatiza ainda que:

Na formação dos gestores, as pessoas ainda conseguem fazer um movimento. Porém, nos professores, a gente não consegue tanto. A equipe técnica também, através dos APMs. O APM chega até os professores, mas não existe um caminho de retorno até a alimentação da política. Isso é só por meio do acompanhamento, a gente ainda não tem. Inclusive, esse é um dos passos que a gente está pensando para 2025, de garantir uma estrutura [...]

Por sua vez, os ENTREVISTADOS (SUP.SEDUC2) e (APR-SEDUC) apresentam algumas reações dos professores e coordenação pedagógica mais presentes nos momentos de formação, como a descontinuidade das contratações que as SEMED's realizam anualmente; a falta de apoio pedagógico na escola, a necessidade de aporte para conseguirem cumprir as metas estabelecidas pela SEDUC. Para o ENTREVISTADO (SUPERINT.SEDUC):

[...] são questões que a Secretaria de estado não tem ingerência [...] às vezes transferem para a SEDUC, mas a gente reconhece que isso é de responsabilidade da prefeitura municipal e que a gente não consegue resolver, pelo menos não está no nosso escopo de atuação ainda.

Segundo o ENTREVISTADO (SUPERINT.SEDUC) ressalta com relação às equipes técnicas municipais:

[...] uma outra demanda que surgia muito, assim, no nível das equipes técnicas era a gente fazer encontros regionalizados porque a gente fazia muitos encontros em São Luís. E esse ano foi nossa primeira experiência. Fizemos a descentralização da formação. Realizamos o primeiro encontro aqui em São Luís com todos os municípios, de todos os eixos, e o segundo encontro ele foi descentralizado. Ele foi nas 20 Unidades Regionais. Então foi um momento assim de muita aproximação. As equipes da SEDUC tiveram que ir para as unidades regionais e passar duas semanas se deslocando entre os municípios. Isso foi muito bacana.

Ainda sobre as reações dos professores, a entrevistada (APR-SEDUC) retrata que uma grande maioria dos professores participantes das formações demonstra empenho e envolvimento com a Política Educacional. Segundo afirma: “[...] a gente vê a evolução das

formações, elas estão sendo mostradas no desejo, na vontade dos professores de querer realmente, melhorar a educação, transformar a vida dessas crianças através da educação”.

Quadro 26 - Compreensões dos gestores escolares sobre as reações de professores participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED

Municípios	Gestores escolares	Reações de professores participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED
Aldeias Altas	GEST.ESCOLA-A1	Eu vejo mais a questão do tempo, ter mais tempo, porque o tempo é insuficiente para a gente nos organizar, discutir, exportar ideias. [...] Adequação do tempo que é difícil. É, adequação do tempo. Eles falam que tem muitas coisas pra fazer [...]
	GEST.ESCOLA-A2	Sabe, quando a gente fala assim, hoje tem uma formação, algumas pessoas dizem, ah, mais uma formação, não é? Mas aí depois, quando a gente volta, que se pergunta, eu gosto de perguntar, e aí, como foi? Não, foi bom, porque abriu a minha mente, ajudou nesse processo [...] [...] a própria política do pacto é para ser usada na sala de aula. O professor vai, assiste aquela formação e traz estratégia pra ser usada na sala de aula.
	GEST.ESCOLA-A3	O que eu percebi é uma boa acessibilidade que eles têm, né? Até porque eles ficam livres pra participarem[...] [...]sempre que a gente coloca lá, que vai ter alguma formação, eles estão participando[...]
São Mateus do Maranhão	GEST.ESCOLA-SM1	[...] muitas vezes as formações são o dia todo e os alunos ficam fora da escola. Tem vezes que as formações caem bem em cima de avaliações[...] Então, o ponto positivo dela é porque ela conseguiu atingir várias metas que ela não tinha. E o negativo é porque ela tem que deixar os alunos para estarem na formação. Foi só a única coisa que ela me relatou foi isso.
	GEST.ESCOLA-SM2	[...] como a gente falava aqui, a gente tinha uma carência muito grande dessas ações voltadas para o professor, para capacitação, para formação continuada. Então eles abraçaram realmente essa iniciativa[...]

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

A compreensão dos gestores escolares do município de Aldeias Altas sobre a reação dos professores está relacionada, principalmente à aceitabilidade deles quanto às atividades de formação e o desempenho em sala de aula. Contudo, para o entrevistado (GEST.ESCOLA-A1), os professores também reclamam da grande quantidade de atividades que devem realizar após o processo de formação. Já a entrevistada (GEST.ESCOLA-A2) afirma que os professores, mesmo verbalizando suas insatisfações por participar de “mais uma formação”, ao retornarem para a sala de aula, respondem positivamente.

Para os gestores escolares do município de São Mateus do Maranhão, assim como em Aldeias Altas, os professores também participam do processo formativo. No entanto, a entrevistada (GEST.ESCOLA-SM1) enfatiza insatisfação entre esses profissionais pela possível dificuldade de organização do sistema de ensino para assegurar que os estudantes não sofram prejuízos na carga horária durante a ausência deles.

Outra reação dos professores está relacionada ao conflito de agendas ou até mesmo à sobreposição de atividades. Para ela. “[...]as formações caem bem em cima de avaliações muito importantes[...]” (ENTREVISTADA GEST.ESCOLA-SM1). Por sua vez, a ENTREVISTADA (GEST.ESCOLA-SM2) ressalta que existia uma grande carência de atividades pedagógicas relacionadas à formação continuada, voltadas diretamente para professores, portanto, as atividades foram bem aceitas pelos profissionais.

Assim, a partir da fala dos gestores escolares e dos gestores institucionais da SEDUC, foi possível reconhecer um provável tensionamento entre o proposto pela SEDUC e as prioridades das redes municipais, principalmente no bojo das ações formativas. Essa observação foi também apresentada por Raianny do Nascimento Silva (2022), ao destacar que durante sua pesquisa, com o tema *Política pública educacional como espectro da sociedade: uma análise sobre a política estadual de educação do Maranhão “Escola Digna”*, em Timon-MA, ela observou

[...] a resistência dos APMs à sobreposição de trabalhos. Nas falas dos APRs da URE Timon, estes relataram sobre como os APMs do município, no período de implementação do programa, falavam que estavam bastante atarefados[...]. Também, os entrevistados dessa pesquisa, [...] falavam que todas as atividades do Programa a serem implementadas no município já estavam sendo realizadas pela SEMED, ou seja, pelas falas, os APMs relataram uma repetição de atividades.

A seguir, nos Quadros 27, 28 e 29, destacam-se as expressões dos entrevistados sobre a relevância da Política Educacional Escola Digna e do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem para os municípios. Cabe observar a capacidade dos municípios de construir novas políticas educacionais a partir da cooperação federativa entre estado e município.

Quadro 27 – Compreensão dos gestores institucionais da SEDUC sobre possíveis mudanças na condução da educação municipal após adesão à Escola Digna e ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

Gestores /SEDUC	Políticas, programas e projetos existentes fortalecidas e/ou novas políticas identificadas
SUP.SEDUC1	Hoje, por exemplo, a gente tem grandes parceiros a nível nacional e que também tem parceria específica com alguns municípios. Por exemplo, a Vale, a gente tem a Associação Bem Comum, algumas atividades do Instituto Natura [...]. Então, eles têm parceria com alguns dos municípios, mas é que essas parcerias acabam indo de encontro com o que a gente já vem fazendo aqui. Eles acabam utilizando nossos acessórios para fortalecer a ação, por exemplo, os municípios lá por onde passa a estrada da Vale. Quando as avaliações acontecem, eles pedem os dados, a gente fornece os dados para eles. Então, acaba fortalecendo aquilo que tem.
SUPERINT.SEDUC	Com a escola digna a gente começou a ver não só a rede estadual revitalizando sua própria rede, que isso foi transparente ao longo desse período, como as redes municipais qualificando a sua rede. Teve redes que criou programas próprios de qualificação da sua infraestrutura. “Hoje todos os municípios fazem avaliação conosco e eles fazem no primeiro, no segundo e no quinto ano. Então a avaliação se tornou algo muito presente e a avaliação em escala externa que permite a seleção da aprendizagem e desenho de rotas de

	replanejamento da estratégia educacional do município. Então isso eu observo como um avanço. Além disso, a gente tem discutido muito a qualificação das equipes técnicas, da secretaria, dos secretários, como eu coordeno a rede se eu não tenho uma formação adequada. Isso falando do secretário, dos seus atores técnicos. Outro, acho que o grande potencializador da rede estadual foi a qualificação dos gestores escolares. A SEDUC começou com uma experiência muito exitosa que foi o processo de eleição de seus gestores. Ela terminou descontinuada por um determinado tempo e agora retomou. Isso também é um bom sinalizador para a rede. Eu acho que são esses aspectos que eu vejo de principais mudanças observadas no geral da rede.”
SUP.SEDUC2	[...] quando a gente ainda nem tinha começado a fazer um processo, a Regional de Pedreiras já estava um pouquinho na frente, porque já vinha pensando, buscou outros lugares, inclusive, por exemplo, hoje a gente tem uma parceria muito grande com o Ceará, então alguns deles, inclusive, já fez visitas ao próprio e ele já começou a fazer processos de forma muito independente, é o que a gente começou a desenvolver aqui. Então eu acho que lá é uma das regionais que mais se destaca em relação a isso. Já tem muitas das ações, inclusive, que são ações próprias. [...] assim, às vezes participa da formação do pacto, mas tem ali um grupo formado com as suas próprias técnicas, que já tem uma ação pensada pelo próprio município. Então... Não sei se existe ainda uma relação de dependência.
APR-SEDUC	Eu vejo que vem apenas aumentar o que eles já estavam fazendo, nunca diminuir, Vieram melhorar e através disso eles começaram a pensar, opa, isso aqui que eu estou fazendo não tá dando certo, aí já deixou pra lado. Outra coisa, o que eu estou fazendo está dando certo, mas eu posso melhorar. Ou então, eu não estava fazendo de jeito nenhum, vou começar a fazer agora através desse regime de colaboração. Então, eu vejo que algumas coisas eles podem ter deixado de lado, algumas políticas, alguns pensamentos com a ajuda dos APMs [...], mas no sentido de melhoria. Então quando está acontecendo direitinho, no município o Pacto pela Aprendizagem no Regime de Colaboração com o apoio da prefeitura, só tem a melhorar[...].

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Nas falas dos gestores institucionais da SEDUC, observam-se múltiplas compreensões de como a Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem vem contribuindo ou não para a educação municipal, em especial, sobre políticas, programas e projetos fortalecidos, implementados ou interrompidos. Mas, de um modo geral, os entrevistados demonstraram não ter conhecimento sobre políticas, programas ou projetos desenvolvidos pela gestão municipal que tenham sido interrompidos. Reconhecem, portanto, algumas experiências que foram fortalecidas ou novas políticas adotadas de forma independente.

No âmbito da Avaliação, o ENTREVISTADO (SUP.SEDUC1) ressalta a importância do compartilhamento de dados da educação municipal organizados pelo SEAMA, por instituições parceiras da SEDUC, tais como Vale, Associação Bem Comum, Instituto Natura, as quais, por sua vez, conduzem projetos em determinados municípios. Para o gestor institucional, sendo o SEAMA uma ação da Política Educacional Escola Digna, os dados podem contribuir para intensificar a implementação desses projetos e, consequentemente, fortalecer a educação municipal.

Ainda sobre a avaliação, o ENTREVISTADO (SUPERINT.SEDUC) evidencia que o número de municípios avaliando a aprendizagem dos alunos de sua rede é ínfimo. No entanto, os 217 municípios realizam a avaliação no primeiro, no segundo e no quinto ano do Ensino Fundamental. Cabe ressaltar que, no decorrer da pesquisa, identificou-se que os Municípios de São Luís e Aldeias Altas realizam avaliações externas dos alunos do Ensino Fundamental.

Já a ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2) enfatiza que alguns municípios já organizaram o seu processo de Premiação de professores. Quanto às ações de formação, a ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2) expressa o entendimento de que há regionais com maior grau de autonomia técnica em relação ao desenvolvimento de políticas e projetos educacionais, e são essas que, atualmente, apresentam um bom desempenho, e outras que ainda estão caminhando para conquistar maior autonomia.

Para a ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2), o termo “dependência” não deve ser atribuído à essas regionais que ainda estão em desenvolvimento, no âmbito da parceria. Segunda afirma: “[...] porque eu acho que nenhuma delas, de alguma forma, tem essa relação de dependência. Mas, assim, de uma maior autonomia [...]”.

Quanto à qualificação da equipe técnica e de gestores, o ENTREVISTADO (SUPERINT.SEDUC), enfatiza a formação dos gestores municipais como exitosa, podendo fortalecer a rede estadual. Já a ENTREVISTADA (APR-SEDUC), acredita que é possível que algum município tenha descontinuado políticas educacionais, com o objetivo de garantir melhorias na educação do seu município.

Quadro 28 - Compreensões dos gestores institucionais das SEMED's sobre possíveis mudanças na condução da educação municipal após adesão à Escola Digna e ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

Município	Gestores institucionais	Políticas, programas e projetos existentes fortalecidas, implementadas ou interrompidas.
Aldeias Altas	APM-SEMED-A1	[...] o que eu tinha aqui antes era, por exemplo, a formação de gestor. Formação designada a gestor, e isso é muito interessante[...] [...] quando o pacto propôs isso, olha os próprios coordenadores precisam participar das formações, a gente já fez isso, a gente já tinha esse momento com os coordenadores pedagógicos, e a gente já trazia, já convidava, e aí agora ele traz os gestores, então assim, o nível de política é mesmo um fortalecimento. [...] uma ação que se consolidou no município foi o Núcleo de Alfabetização por meio do Plano Municipal de Educação. Foi o olhar mesmo da Secretária[...] isso é uma nova ação[...]. “Não, não houve interrupção de nenhuma proposta. Na verdade, houve esse fortalecimento mesmo. Por exemplo, além do programa e do núcleo de alfabetização, por exemplo, o município conta com um programa chamado Intervir”. [...] ele tem uma proposta de reforço. [...] o que já tem ou o que foi criado acabou sendo fortalecido. Então a gente poderia dizer que o Intervir, o Proamaa e o Núcleo de Alfabetização, são as três grandes políticas do município.
	APM-SEMED-A2	“Em 2021 a gente teve o programa Intervir [...] ele surtiu um efeito tão positivo que a gente fez questão do projeto de lei mesmo. Uma iniciativa da Secretaria de Educação”.

São Mateus do Maranhão		“Foi aprovado um programa de leitura na Câmara Municipal. A partir dos resultados que a gente teve da avaliação do SEAMA, a gente viu a necessidade de se criar esse programa pra poder intervir na aprendizagem dos alunos, né?”
	ASS.SEMED	[...] a começar pelo processo de alfabetização e letramento. Foi criado aqui o núcleo de alfabetização no município.” [...] o Proama é o programa de alfabetização. [...] criou-se a FLIAAMA, Feira Literária de Aldeias Altas Maranhão, uma lei municipal em que ela tem como prerrogativa não só a difusão da letra escrita, do livro, enfim, mas a formação de leitores e escritores literários em si e promover que munícipes e alunos, estudantes e professores também escrevam e sejam publicados[...] O Programa Intervir, é para correção de situação de idade e ano. E também a proficiência de leitura escrita. “E aí, no infantil, entrou a semana do brincar[...] A gente fez a eleição para os gestores escolares. O programa de avaliação, da educação infantil e ensino fundamental [...] PROAMAA que é o sistema municipal de avaliação nosso”. E a gente premia também essas escolas[...] A gente faz o acompanhamento. E a gente aponta onde precisa melhorar, que é pra intervenção pra casar com o Seama e casar com o Saeb.
	APM.- SEMED-SM1	[...] com certeza fortaleceu bastante mesmo essa questão do incentivo das formações continuadas.
	APM.- SEMED-SM2	[...] A escola tem essas avaliações, mas o município vai fazer periodicamente uma avaliação generalizada[...]

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Analisando as falas dos gestores institucionais da SEMED de Aldeias Altas, apresentadas no Quadro 28, observa-se que todos os entrevistados demonstraram que muitas das ações, pactuadas entre estado e município no âmbito da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da aprendizagem, contribuíram para o fortalecimento das políticas que o município já estava implementando, conforme pode ser observado no Quadro 10 (Normas do Sistema Municipal de Ensino de Aldeias Altas -MA.)

Entretanto, os gestores institucionais enfatizam que diversas ações pactuadas já faziam parte da Agenda da SEMED, isto é, já estavam sendo implementadas na município em forma de política como o PROAMA, o Documento Curricular do Território Aldeias-altense, INTERVIR, FLIAAMA, Formação Continuada, Eleição de gestores, Núcleo de Alfabetização, dentre outros. Cabe destacar que essa constatação também foi apresentada na pesquisa conduzida por Silva (2022. p.124), em que a pesquisadora enfatiza a fala dos APRs da URE de Timon onde estes profissionais “[...] relataram que os APMs também falavam que todas as atividades do Programa a serem implementadas no município já estavam sendo realizadas pela SEMED, ou seja, pelas falas, os APMs relataram uma repetição de atividades”.

Quanto às falas dos gestores institucionais de Aldeias Altas, elas indicam que as ações pactuadas entre o estado e o município contribuíram para o fortalecimento da educação municipal, conforme destaca a ENTREVISTADA (APM-SEMED-SM1) ao afirmar que a formação continuada não existia no município e que depois que passou a ser realizada,

fortaleceu a educação municipal. Segundo ela, “[...] os próprios professores também descobriram bastante essa questão, né. Que era uma coisa que realmente não tinha, mas depois do pacto isso se intensificou [...] então, assim, a gente vê que é um fortalecimento, sim.”

Quadro 29 - Compreensões dos gestores escolares sobre mudanças na condução da educação municipal após adesão à Escola Digna e ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem

Municípios	Gestores escolares	Políticas, programas e projetos existentes fortalecidas, implementadas ou interrompidas.
Aldeias Altas	GEST.SEMED-A1	A política de formação continuada, as escutas pedagógicas nas escolas, a gente percebe que o município, em relação aqui às Aldeias Altas, há um compromisso muito grande para, de fato, manter esse alinhamento junto ao Estado. Então, o município está buscando sempre, dando essas novas possibilidades de ser um gestor diferenciado. O que a escola pode ser diferenciada. Que a comunidade, quando chegar aqui, ela busca uma resposta que venha correspondente com um desejo de que tipo de escola eu quero para o meu filho. A gente aqui, de onde eu tenho acompanhado até agora, se amplia o que é possível. A Marlete, com a equipe dela aqui, ela sempre, o que é bom, ela sempre dizia: o que é bom vamos copiar, né? Ela sempre, aqui sempre se amplia o que é possível para melhorar diante do que tem para se somar. Por exemplo, a escola digna chegou, vamos somar, né? Sim. Porque é para o enriquecimento do município, questões pedagógicas, né? Estruturais das escolas.
	GEST.SEMED-A2	Uma das práticas que eu acho mais interessante é a questão do próprio PROAMA, isso é uma prova de que nos aplicamos aqui no município.
	GEST.SEMED-A3	O que o município já tinha, só foi fortalecido. Tem as escutas pedagógicas também, que agora temos coordenadoras específicas. “Nós temos, que antes era projeto, agora é programa, que é o INTERVIR [...] é um programa de correção de fluxo, de distorção idade série. [...] ele é muito bom, é pegar esses alunos que estão com essa defasagem pra tá dando um reforço a eles pra[...]” Para fazer essa correção, temos também o FRIAMA, que é a feira literária que temos aqui. É muito bom também esse projeto. Incentiva os alunos a serem leitores e escritores. Na escola em que a gente trabalha, temos uma aluna que ela é escritora.
São Mateus do Maranhão	GEST.SEMED-SM1	Professora, depois da adesão que o município fez junto com a Secretaria de Educação, essas políticas de aprendizagem da Escola Digna, tanto quanto o Pacto pela Aprendizagem, ela fortaleceu muito.” Sempre eu digo, foi um fortalecimento muito grande para a educação. Porque foi uma das melhores parcerias, posso dizer assim, que o município teve. A SEMED, vou falar de Secretaria, SEMED e SEDUC, foi uma das melhores adesões que a SEMED fez com a SEDUC foi essa política, porque ela teve uma condução muito grande para melhorar a qualidade do ensino do município. Sim. É sem contar que a gente trabalhou muito com projetos. [...] fortaleceu mesmo o aprendizado das nossas crianças.
	GEST.SEMED-SM2	Eu acho que, de certa maneira, mudou nossa percepção sobre algumas práticas que eram realizadas. [...] a partir de 2022, a partir daí, todos os projetos que foram desenvolvidos, eles foram desenvolvidos a partir das formações que nós conhecemos. Retomamos os projetos de leitura e as combinações de projetos executados, tanto com a comunidade escolar, quanto com a própria equipe da SEMED, para avaliar, de fato, o que foi feito, se

		a gente conseguiu atingir aquilo que havia sido proposto, aquilo que havia sido planejado.
--	--	--

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

As falas dos gestores escolares do município de Aldeias Altas reafirmam a fala dos gestores institucionais do município no que se refere, principalmente ao aspecto do fortalecimento das ações que o município já fazia antes ou durante a pactuação com o estado no âmbito da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem. Ao mesmo tempo, os entrevistados ressaltam o compromisso da gestão da Secretaria de Educação Municipal em garantir a manutenção e ampliação dessa parceria.

O ENTREVISTADO (GEST.SEMED-A1) ressalta o efeito positivo da cooperação ao afirmar que:

[...] o Estado está fazendo uma parte, mas o município aqui é quem busca assegurar. Porque se um faz e o outro não faz, não vai em frente. Por exemplo, se a Secretaria de Educação acredita em um determinado patamar e a escola não acredita, isso não vai chegar em lugar nenhum. Então está surtindo um efeito positivo diante da condição de melhoria dentro das estruturas da escola, que o aluno tenha uma melhor qualidade de ensino, que o aluno não se evade da escola, que o professor se aperfeiçoe também. Eu não gosto da palavra reciclagem, eu sempre uso o aperfeiçoamento. Que o gestor se aperfeiçoe.

Na fala do ENTREVISTADO (GEST.SEMED-A1), também se observa o reconhecimento desses profissionais aos projetos criados pelo Município. Ele ressalta que a SEMED está investindo na formação superior dos gestores escolares. Segundo afirma: “Estamos fazendo gestão, os que não tinham, agora estão fazendo, nós já estamos concluindo. Isso aqui, professora, é o que nos ajuda a manter e nos organizar e nos ordenar durante a gestão, porque é uma linguagem que é apropriada”.

Esse entrevistado ressalta ainda a Feira Literária de Aldeias Altas como uma ação inovadora do município para a melhoria da política de livro e leitura da comunidade escolar. Conforme ele:

Aqui temos o projeto da Fliama, que é a feira literária de Aldeias Altas Maranhão Ela abrange todo o contexto pedagógico das escolas, onde não é somente para apresentar trabalho, mas dentro da Fliama você amadureceu o que de fato, diante de sua realidade escolar, você pode trabalhar com seu aluno. São vários textos. Os gêneros textuais, de modo geral. E possibilitar a progressividade dos talentos dos alunos. Tudo isso, o professor trabalha junto com aquele aluno ou os alunos que procuram mostrar e vivenciar um novo contexto histórico da cidade[...]

Por sua vez, a ENTREVISTADA (GEST.SEMED-A2) destaca também que os projetos do município foram fortalecidos e a ENTREVISTADA (GEST.SEMED-A2) ressalta que o município estruturou uma Coordenação da Educação Infantil específica para fazer a gestão

dessa modalidade, “[...] é que tem a coordenação, tipo, tem a coordenação da educação infantil, ela vai até a escola, ela ouve os professores, coordenadores [...]”.

Diferentemente da fala dos gestores escolares do Município de Aldeias Altas, os entrevistados do município de São Mateus do Maranhão demonstram que muitos dos projetos existentes foram desenvolvidos a partir da formação continuada realizada pelo Pacto do Fortalecimento da Aprendizagem:

Então, foi uma parceria que o município teve, uma adesão, que eu posso dizer que a educação foi uma das melhores. Saete, quando você fala material, você está falando material didático para os alunos ou material para o professor? Material tanto do professor quanto dos alunos, porque nas formações, eles botam os professores para criar, têm muita criatividade, para trazer para a sala de aula e eles deixam bem claro (ENTREVISTADA GEST.SEMED-SM1).

A ENTREVISTADA (GEST.SEMED-SM1) também ressalta a melhoria no trabalho do professor e da aprendizagem dos alunos:

[...] hoje as pessoas trabalham de uma forma que as crianças têm prazer em participar dos projetos, justamente quando envolvem o Pacto pela Aprendizagem. Até o próprio alunado já têm outra visão, porque não é mais aquelas aulas cansativas, é uma aula dinâmica, uma aula que vem porque os materiais que eles nos fornecem são muito dinâmicos.

Já a ENTREVISTADA (GEST.SEMED-SM2) ressalta que “[...] cada escola tinha seu projeto, fazia da forma que preferia, não era uma coisa unificada. E a partir das formações, a gente passou a ter isso como obrigatório dentro do nosso calendário de ação.” Além disso, observa-se, a partir da fala dela, que a equipe técnica da SEMED vem fazendo um trabalho de acompanhamento e avaliação das atividades desenvolvidas nas escolas.

Retomamos os projetos de leitura e as combinações de projetos executados, tanto com a comunidade escolar, quanto com a própria equipe da SEMED, para avaliar, de fato, o que foi feito, se a gente conseguiu atingir aquilo que havia sido proposto, aquilo que havia sido planejado.

Mediante isso, o Quadro 30, a seguir, apresenta os impactos ou resultados das ações cooperativas entre SEDUC e SEMEDs, conforme a compreensão dos gestores institucionais.

Quadro 30 - Compreensão dos gestores institucionais da SEDUC sobre quais impactos ou resultados as ações cooperativas SEDUC e SEMED's trouxeram para a educação do estado do Maranhão.

Gestores /SEDUC	Garantia do direito educacional (Redução da evasão e abandono escolar)	Qualidade da oferta educacional
SUP.SEDUC1	Para garantir o resultado fidedigno da avaliação, que exige o limite de participação mínimo de 80%, a gente colocou isso tanto no ID como também na própria distribuição do ICMS.	Então, a gente tem uma indicação abaixo do básico, a ação que a gente sugere é o quê? De recuperação da aprendizagem. O estudante não é básico, ele está em fase de consolidação, então ele precisa de reforço para garantir que a aprendizagem se consolide. O estudante está dentro do

		adequado, então ele precisa de uma ação de superação para que ele continue aprendendo. Então, o resultado também tem esse papel de/diagnóstico da avaliação e também na proposição dessas agendas de garantir a recuperação, de garantir a aprendizagem do estudante mesmo, de modo que ele, além de ter a vaga garantida, ele tenha garantida a permanência com qualidade na escola.
SUPERINT.SEDUC	Dois aspectos são relevantes. Primeiro, da garantia do acesso a todas as crianças. Esse é um aspecto importante, foi tema das nossas formações. O estado do Maranhão fez uma parceria com o UNICEF para a promoção da busca escolar ativa no Maranhão. Em relação à redução da evasão e do abandono escolar. Os indicadores já apontam que as pessoas têm reduzido o abandono e a evasão escolar. Especialmente ao longo do ensino fundamental anos iniciais. Especialmente ali.	O outro aspecto desse impacto não é que diz respeito à aprendizagem desses estudantes. Eles estão aprendendo mais ou não estão aprendendo? Por que você não está aprendendo? Eu acho que isso também, a avaliação tem sinalizado que estamos promovendo mais aprendizagem ao longo desses anos. Isso, ao mesmo tempo que é garantia de direito à aprendizagem, é também essa garantia de mais qualidade para os estudantes. Eu acho que isso é muito importante porque não basta apenas garantir o acesso.
SUP.SEDUC2	A avaliação hoje existe um recorte mínimo, um percentual mínimo do que precisa ser avaliado[...] A gente tem outras ações como busca ativa[...] Claro que a gente tem os desafios. Porque tem município também que ainda é muito complexo pela distância territorial, geográfica[...] a criança está matriculada na escola, mas ela está ali junto com várias crianças que são de diferentes etapas[...]	As condecorações das prefeituras, eu acho que isso daí, eu acho que foi uma das principais ações de mobilização das secretarias, porque a gente tem, eu vou citar um exemplo, a gente tem vários grupos de WhatsApp, então os municípios, e isso gera até uma disputa, uma disputa saudável, claro. entre os municípios, de querer estar aparecendo. Olha, meu município é selo ouro, selo prata. Então, isso acaba que desperta o interesse de buscar, de ir atrás desse resultado. Porque para ele conseguir essa condecoração, seja ela selo prata ou ouro, ele tem que buscar nos seus resultados.
APR-SEDUC	Diminuiu e o que ajudou muito foi uma outra ajuda já por parte da UNICEF que tem um projeto de busca escolar ativa Ela acontece dentro dos municípios e também é uma das propostas do selo UNICEF é exatamente essa busca escolar ativa.	[...] a preocupação maior dos municípios em atender as metas propostas do regime de colaboração, porque eles viram que, nossa, agora vai mexer no nosso bolso, então nós vamos ter que acelerar mais ainda e dar mais valor aqui a essas pessoas[...]. Quando a gente diz assim, quando pega no bolso, parece que eles viram a chavezinha, né?

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Ao se tratar de qualidade da educação e da escola, é importante considerar que se trata de

[...] um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e,

nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (Dourado; Oliveira, 2009, p. 202),:

Nessa perspectiva, é possível analisar as falas dos gestores institucionais da SEDUC entrevistados, na medida em que os Documentos Oficiais da Política Educacional Escola Digna e do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem indicam que a Política é composta por um conjunto de ações que perpassam pela infraestrutura escolar, formação continuada, assessoria técnico-pedagógica, avaliação, premiações, dentre outras. Além desse aspecto, esses documentos dão ênfase à institucionalização de ações direcionadas para promoção da aprendizagem dos estudantes, ações voltadas à melhoria dos indicadores e à concretização das metas dos Planos de Educação em colaboração com as Secretarias Municipais de Educação.

Nesse sentido, a análise da fala dos entrevistados está baseada na Compreensão desses gestores institucionais em relação aos impactos ou resultados das ações cooperativas entre SEDUC e SEMED's para a educação do estado, em relação à garantia do direito educacional, à qualidade da oferta educacional, à redução da evasão e ao abandono escolar.

Partindo dessa compreensão, na Compreensão do ENTREVISTADO (SUP.SEDUC1), é importante estabelecer o limite de participação mínima de 80%, dos alunos nas avaliações e colocar no ID e como também na própria distribuição do ICMS. Para ele, "[...] é uma forma de o município promover a busca ativa, garantir a recuperação da aprendizagem, garantir o que é preciso para o estudante concluir as etapas sem abandonar, sem fugir da escola e garantir a participação de todos."

Nesse sentido, pressupõe-se que os prefeitos e secretários de educação deveriam organizar estratégias administrativas para promover o acesso e garantir a permanência do aluno na escola, com frequência regularizada, e realizando as avaliações, para ter o direito ao repasse dos recurso (distribuição do ICMS) e concorrer às premiações.

Já o ENTREVISTADO (SUPERINT.SEDUC), na sua fala, faz referência a dois aspectos relacionados à garantia do direito educacional: a promoção da busca ativa em parceria com o UNICEF e a redução do abandono e evasão escolar. Segundo afirma:

Nós tivemos diversos municípios certificados pelo Unicef que promoveram, ampliaram o acesso das crianças à escola, garantindo continuidade. Então, esse é um aspecto importante quando a gente olha os dados do acesso à pré-escola e ao ensino fundamental, que é onde o município atende. O IDEB do nosso último ciclo de 2023 sinalizou que as redes públicas dos anos iniciais atingiram o melhor IDEB da sua série histórica. Então isso foi muito importante. Isso sinaliza a diminuição da evasão e

melhoria da aprendizagem dos estudantes. Perfeito.

Vale lembrar que esses resultados apresentados pela gestão da SEDUC condizem com as diretrizes do Acordo de Cooperação Técnica do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem (2019), que aponta como contrapartida do ente municipal o desenvolvimento de ações voltadas para a melhoria dos indicadores educacionais, como a redução da distorção idade-ano-série, das taxas de abandono e dos índices de reprovação nas etapas de atendimento de escolarização, dentre outros.

A fala da ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2) está em conformidade com as duas falas anteriores, na medida em que ressalta, dentre as ações cooperativas entre SEDUC e SEMED's relacionadas ao direito à educação, aquelas relacionados à definição do percentual mínimo de participação nas avaliações promovidas pelo estado (SAEV) para incidir na arrecadação do ICMS do município e a própria busca ativa que atualmente conseguem realizar de forma independente, como destaca:

A gente tem outras ações como busca ativa[...] foi um processo que a gente começou lá atrás, mas hoje o município desenvolve ações de busca ativa de forma até independente[...] Então, implementam uma ação própria para garantir que os estudantes tenham a garantia desse direito. Sejam aqueles que estão fora da escola ou por questões sociais, sejam aqueles que estão por questão da própria perda de idade, de idade - ano. Então cada município hoje tem uma forma muito autônoma, buscando suas próprias estratégias para garantir que seus direitos sejam garantidos. Claro que a gente tem os desafios.

No entanto, ela fala sobre os desafios enfrentados por muitos municípios quanto à manutenção de classes multisseriadas como forma de garantir que o aluno tenha acesso à escola, porém não pode ser considerada, na sua integralidade, garantia de direito educacional. “Então, é uma garantia parcial, porque ela está ali tendo acesso, mas a qualidade a gente não consegue garantir que seja a mesma para todos. Então, ainda é parcial, mas de certa forma [...] (ENTREVISTADA -SUP. SEDUC 2).

Com relação aos impactos na qualidade educacional, a ENTREVISTADA (SUP. SEDUC 2) enfatiza as premiações das prefeituras “Selo Prefeito da Educação”, premiação dos professores, das escolas pelo fato de incentivar o prefeito a responsabilizar-se pelos resultados educacionais, conforme critérios estabelecidos pelo SAEV.

Então, eu acredito que essas condecorações que a gente vem desenvolvendo, vem promovendo, tem incentivado eles, inclusive, a fazer isso no âmbito dos municípios, de condecorar. Tem alguns municípios, como eu disse, tem selo para os professores, tem premiação para os professores, então isso acho que tem mobilizado também. Tem escolas premiadas, equipadas. Tem as escolas premiadas, que é o Prêmio Escola Digno, que tem aquelas escolas que são premiadas pelos melhores resultados que elas consigam os melhores resultados, mas também elas realizem uma ação de colaboração com aqueles que também tiveram um resultado desafiador[...] então elas fazem trocas, trocas na garantia de que a escola que está apoiando, ela precisa manter aquele

resultado positivo, mas ao mesmo tempo colaborar para aquele que tem um desafio conseguir avançar com seus resultados. Na realidade, o indicador para essas para essa escola é o resultado de desempenho lá no SEAMA.

Quanto às premiações, Afonso (2005) critica a concessão de premiações no contexto educacional, argumentando que ela pode gerar uma competição indesejável entre escolas e professores, em vez de promover a colaboração e o compartilhamento de práticas efetivas. Segundo o estudioso, o foco na competição e nos resultados quantitativos pode levar à distração dos propósitos educacionais, ao estresse e à desmotivação entre os profissionais da educação.

A ENTREVISTADA (APR-SEDUC) considera também que ação busca ativa impactou a melhoria dos resultados educacionais do estado no que se refere a diminuição da evasão escolar. No que tange à melhoria da qualidade educacional, a entrevistada ressalta a importância da avaliação do SEAMA e as Premiações como incentivo para os gestores municipais responsabilizarem-se mais pelos resultados da aprendizagem dos estudantes e considera que [...] foi uma jogada de mestre do estado do Maranhão em fazer essa questão do ICMS através dos resultados do SEAMA”. Ela percebe que “[...] deu uma melhorada, deu um avanço nesses resultados. Os resultados de 2024 já trouxeram uma melhoria em relação a 2023, por conta desses incentivos.”

Nessa perspectiva, ao fazer críticas à concessão de premiações, no âmbito educacional, Afonso (2005) dá ênfase à competição e aos resultados quantitativos como fatores que podem levar à distração dos propósitos educacionais, ao estresse e à desmotivação entre os profissionais da educação. Nesse sentido, a ENTREVISTADA (APR-SEDUC) expressa que a grande motivação, pelo menos inicial, está pautada nos incentivos fiscais e nas premiações. E a responsabilidade pelos resultados está sendo direcionado para os professores.

[...] e isso impacta, assim, na qualidade educacional, na estabilidade de aula, porque os professores, eles estão sendo mais cobrados. Infelizmente, não estão sendo cobrados da forma que as pessoas gostariam de que fossem, com interesse mesmo no aprendizado das crianças. Mas sendo cobrados mesmo com interesse nos resultados de aprendizagem por conta do SEAMA, porque a gente é bem realista nesse pensamento. Mas, se tem que ser assim, é melhor que seja assim, do que não ser de nenhuma outra forma, não é isso? Os professores estão sendo mais cobrados para procurarem outras formas de fazer com que ela criança aprenda e a gente vê que pelas formações[...] eles estão mais participativos, eles estão perguntando mais, eles estão trocando mais experiências dentro das formações[...].

Sobre a política de responsabilização de escolas e professores sobre os resultados educacionais, os autores Neto, Junqueira e Oliveira (2016) argumentam que o uso das avaliações, como meio de responsabilização de professores e na escola, deixa de lado o dever do Estado em garantir uma educação de qualidade social.

A ENTREVISTADA (APR-SEDUC) ainda acrescenta o Programa Federal Compromisso Nacional Criança Alfabetizada como incentivo para melhoria da qualidade da educação das crianças. Segundo afirma:

[...] eu acredito que a gente ainda vai ter muito resultado bom[...] já estamos tendo, mas vamos avançar mais ainda. A educação do Maranhão, ela não está mais estagnada como outrora, né? Mas veio aí, o regime de colaboração fez mesmo esse upgrade, né? E tá melhorando. Para a gestora institucional, a implementação dessas diversas ações estratégicas [...] podem garantir essa redução das desigualdades educacionais, que visam desenvolver o conhecimento das crianças, das habilidades e competências adequadas para cada etapa.

Como os gestores institucionais (SEDUC e SEMEDs) compreendem os impactos das ações cooperativas sobre a educação de seus municípios é o que se apresenta no Quadro 31.

Quadro 31 - Compreensões dos gestores institucionais das SEMED's sobre impactos ou resultados as ações cooperativas SEDUC e SEMED trouxeram para a educação municipal

Município	Gestores institucionais	Garantia do direito educacional (Redução da evasão e abandono escolar)	Qualidade da oferta educacional
Aldeias Altas	APM-SEMED-A1	Temos Escolas Dignas aqui de Aldeias Altas, por exemplo, elas ficam em bairros bem periféricos, atendem crianças que estão em condições de extrema vulnerabilidade.”	Por que essa criança está tão bem hoje? Por que ela não está bem hoje? Foi bem na prova e não foi? Então tudo isso vai impactar. E aí o SEAMA, ele vai dando, ele vai abrindo esse horizonte, porque ele não só trabalha ali, ele não só coloca o resultado da avaliação, ele não só diz que a criança é um número, mas ele faz o processo de enxergar essa criança, considerando esses contextos inclusivos, eu acho esse um impacto muito forte.” E o pacto ele dá essa condição, porque ele propõe esse trabalho de continuidade. Todas as formações, todos os ciclos, eles são contínuos[...]
	APM-SEMED-A2	[...] a gente trabalha muito, nós temos a questão da busca ativa, a própria escola em si, ela fica muito sob alerta. Quando tem essa evasão, eles começam a comunicar pra gente, a gente começa a estar fazendo essa busca ativa o ano todinho, a gente não para. E a gente já fez uma campanha muito boa.	A gente avançou muito na fluência leitora do aluno, na questão da matemática, principalmente nos alunos do segundo ano. No quinto ano a gente ainda está engateando e passa lento. mas estamos diretamente nas escolas fazendo a intervenção, significativo a nível de município.
	COORD.SEMED	[...] a gente quase não deixa abandonar. Uma intervenção ali direta, contínua. E os diretores, aqui e ali tem uma reunião aí, vamos lá, vamos lá, não vamos perder aluno. E eles sabem. Ele sabe a importância de não se ter lá no final do ano aqueles tantos alunos na sua escola que abandonaram.	Falar de qualidade, do ponto de vista geral, não é apenas dados específicos. A qualidade, infelizmente, ainda temos que melhorar. Nós temos nossas escolas do campo multissereadas. Então é muito negativo. A gente precisa melhorar.

		Por que abandonei e não fui atrás? O que aconteceu? Então, assim, a gente tem conseguido, sim...	
	ASS.SEMED	Primeiro eu defendo, se ele tem acesso à escola e ele está aprendendo, ele vai ser mais motivado a assistir. Mas, mesmo assim temos a busca ativa escolar. [...] a gente criou uma Política Municipal de Educação Integral. A gente tem um contraturno nas atividades complementares[...].	“Então, a gente percebe que a formação pelo Pacto do infantil e anos iniciais. Tem contribuído para que o professor melhore o seu trabalho docente[...] consequentemente suas práticas pedagógicas e o aprendizado dos estudantes”.
São Mateus do Maranhão	APM-SEMED-SM1	Diminuir, diminuiu, acabar acho que não. Diminuiu sim a evasão nas escolas. Uma pena que as escolas dignas foram construídas na zona rural[...]	Bom, quando a gente fala de pacto, já diz muita coisa, mas assim a gente vê que é algo proveitoso, respeitando todos os parâmetros, porque a gente sabe que as formações do pacto, esse conhecimento que a gente adquire, ele é processual, né? A gente passa por etapas, eles aí foram se ajustando na medida do possível, mas a gente sabe que ainda precisa melhorar bastante ainda pra a gente realmente dizer assim, nossa, é eficiente, né?
	APM-SEMED-SM2	[...] a busca ativa aqui do município, que é bem atuante[...]	[...] o IDEB do município, melhorou. Nós estávamos nessa subida[...] depois houve uma queda, mas conseguimos equilibrar[...]

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

Analisando o quadro acima, observa-se que as compreensões dos gestores institucionais das SEMED’S de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, em relação aos impactos das ações cooperativas para garantia do direito à educação, praticamente estão relacionadas mais à redução da evasão escolar, a partir da busca ativa realizada pelas equipes escolares e das secretarias e à construção de escolas dignas.

Quanto à infraestrutura escolar, a ENTREVISTADA (APM-SEMED-A1), além de ressaltar a importância da Construção das Escolas Dignas para atender as crianças mais vulneráveis, também chama atenção para a falta de condições do município de garantir a manutenção dessas escolas:

[...] eu não desmereço, de forma alguma, a importância dessa contribuição macro, de modo particular, em relação às escolas, por exemplo. Mas eu vejo ainda muita fragilidade em relação a essas propostas [...] a gente tem uma escola imponente, porque as escolas dignas, elas se apresentam assim, são grandes, são realmente imponentes, mas falta muita coisa. Inclusive, a contribuição para sustentar essa Escola Digna.

Os estudos indicam que a infraestrutura contribui significativamente para o bom funcionamento da escola e ainda favorece a aprendizagem e o desempenho do aluno. Contudo, na realidade, as políticas públicas de melhoria de infraestrutura escolar no Brasil ainda não se

constituem, de fato, uma prioridade, a ponto de atender às necessidades das populações, principalmente daquelas que moram no campo e nas periferias.

Outro aspecto relacionado ao direito à educação, segundo o ENTREVISTADO (ASS.SEMED-A), trata-se do fato de a gestão da SEMED de Aldeias Altas ter instituído um setor específico para coordenar essa ação de forma intersetorial, que, segundo afirma:

[...] envolve a [...] educação, a saúde, a assistência social e outros órgãos do município [...] Além dos órgãos, participam os gestores escolares, os coordenadores pedagógicos e contam com a família e com a parceria do Conselho tutelar acompanhar os alunos que não fizeram matrícula ou a matrícula e, ao longo do ano, aqueles que apresentam infrequência.

Ainda segundo o ENTREVISTADO (ASS.SEMED-A), existe outro aspecto a ser considerado quanto à garantia do direito dos alunos à educação, que está relacionado à garantia do tempo escolar dos alunos, como ressalta:

Ao olhar o estudante, você vai perceber que a gente percebe a garantia do direito à educação. Por que ele tem direito à educação? Porque esse professor tem direito à formação, está no plano, mas o aluno tem direito a aula. E aí a rede implantou o HP por isso que você tem aquela portaria disponibilizando o dia em que ele vai sair de sala de aula[...]. Tem planejamento, tem formação, mas o aluno continua tendo aula, que é o direito dele. Então tem o HP, o professor sai de sala de aula, que é o titular, mas fica o substituto dele, que é o que vai cobrir o HP dele, que é o regente 2, e aí garante o direito à educação desse estudante. Tendo mais acesso à escola, esse aluno aprende mais, desenvolve mais, evita a evasão, evita o abandono[...].

E como hoje a gente criou uma Política Municipal de Educação Integral. A gente tem um contraturno para as atividades complementares. Esse aluno tem aula de balé, aula de literatura e matemática. Tem aula de cultura. Fizemos uma escola de arte e cultura aqui do lado[...] aí depois, no ano passado, nós criamos a escola do tempo integral[...].

No âmbito da pactuação, para a gestora institucional ENTREVISTADA (APR-SEMED-SM1) de São Mateus, apesar de considerar a construção das escolas dignas uma ação importante, acredita que a ampliação da matrícula e a redução da evasão escolar teria sido bem melhor, caso as escolas tivessem sido construídas na zona urbana como expressa a ENTREVISTADA. Conforme afirma:

[...] sabemos que a infraestrutura das escolas chama bastante atenção. Pena que as escolas dignas foram construídas na zona rural, se fosse na zona urbana com certeza a minha resposta seria bem melhor relação a isso. As escolas foram feitas em locais bastante...que parecia..., que estava quase para fechar, mas graças a Deus aumentou[...]

Essa fala remete à discussão sobre a universalização do acesso à educação como um direito básico de cada ser humano, independentemente de sua origem, condição socioeconômica, ou qualquer outra característica. Além disso, esse é um tema recorrente no

debate educacional em face da contradição existente entre a alta taxa de cobertura escolar na idade de 6 a 14 anos e a baixa taxa de concluintes na idade adequada.

Vale ressaltar que, embora se reconheçam todos os investimento na educação do município de São Mateus do Maranhão no âmbito da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, os índices de abandono e distorção idade série apresentaram uma leve queda, comparando com os anos de 2010 a 2014, mas ainda são considerados altos, conforme já demonstrado nas Tabelas 3, 4, 20 e 21.

Já a ENTREVISTADA (APM-SEMED-SM2) ressalta que as Escolas Dignas estão situadas em regiões periféricas, atendendo crianças em situação de vulnerabilidade. Essa fala, a princípio, corrobora o discurso do então governador do estado do Maranhão, Flávio Dino, publicado em 2017.

Muitas dessas escolas novas são estruturas inéditas nas cidades ou substituição de antigas escolas de taipa ou barracões. São alguns dos frutos de uma caminhada corajosa que começamos há dois anos. Alguns ainda não entenderam que priorizamos os mais pobres, os que mais precisam, pois isso é condição para que tenhamos uma sociedade justa e verdadeiramente desenvolvida.

Quanto às compreensões dos gestores institucionais das SEMED's de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, em relação aos impactos ou resultados que as ações cooperativas trouxeram para a melhoria da qualidade da oferta educacional pelo município, a ENTREVISTADA (APM-A1) faz referência ao SEAMA como uma ação que tem favorecido a qualidade da oferta educacional: “[...] porque ele não só coloca o resultado da avaliação, ele não só diz que a criança é um número, mas ele faz o processo de enxergar essa criança, considerando esses contextos inclusivos, eu acho esse um impacto muito forte”. Ademais, ela leva em consideração o seguinte:

[...] todas precisam ir juntos, todas precisam chegar juntos. E isso fora desse contexto de meritocracia. Porque se a gente considera meritocracia, obviamente que umas vão e as outras vão ficar pra trás, né? Então a nossa perspectiva é de direção a todos. Que todos cheguem onde devem chegar.

Nesse sentido, a entrevistada enfatiza a continuidade das formações, como pilar central para a qualificação do ensino e da aprendizagem. Tal compreensão transparece em seu relato: “[...] como as pessoas já trabalham nessa perspectiva, eles se fortalecem. E nós acreditamos que isso contribui significativamente para a qualidade da aprendizagem dessas crianças. Porque o professor começa realmente a enxergar essa criança como um sujeito”.

A gestora institucional ENTREVISTADA (APM-SEMED-A2), na sua fala, destaca melhorias no desempenho da aprendizagem dos alunos do 2ºano do Ensino Fundamental. Destaca, ainda, como as ações formativas desenvolvidas no âmbito do Pacto pelo

Fortalecimento da Aprendizagem e pela própria rede têm contribuído para qualificar a educação do município. Contudo, enfatiza que a permanência de turmas multisseriadas tem dificultado a melhoria da educação do município, e que, apesar dos esforços da gestão municipal para eliminar essa forma de organização escolar, ainda precisa melhorar. Segundo afirma: “Nós temos nossas escolas do campo multisseriadas. Então é muito negativo. A gente precisa melhorar”.

Cabe ressaltar que, mesmo não sendo objeto desse trabalho, foi possível observar pelos estudos bibliográficos, na pesquisa documental e nas entrevistas, que as escolas multisseriadas, localizadas na zona rural dos municípios maranhenses, apresentam-se como um grave problema para a educação do Maranhão.

Segundo os estudos de Salomão Antônio Mufarrej Hage (2014), ao mesmo tempo em que a maioria das escolas com salas multisseriadas revela grandes obstáculos para cumprir os preceitos constitucionais e os marcos legais operacionais estabelecidos nas legislações educacionais, que estabelecem os padrões de qualidade do ensino público obtidos através das lutas dos movimentos sociais populares do campo, essas escolas costumam ser a única opção para os sujeitos estudarem nas comunidades rurais em que residem.

Outro destaque se dá quanto à formação continuada realizada no âmbito do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, do infantil e anos iniciais, na Compreensão do ENTREVISTADO (ASS.SEMED-A), que tem contribuído para que o professor melhore sua prática docente, na medida em que:

A gente está/conseguindo romper aquela ideia de formação lá e minha prática é outra. [...] a gente acompanha se essa formação está tendo impacto, se está sendo replicada nas escolas. Não a formação em si, mas o que eles aprenderam se está servindo para orientar o planejamento deles, na prática o que está sendo executado.

A gestora institucional ENTREVISTADA (APM-SEMED-SM1), de São Mateus do Maranhão, também ressalta a importância da formação continuada, contudo percebe que ainda precisa melhorar em muitos aspectos para que seja considerada eficiente no que se refere ao seu objetivo. Já o gestor institucional (APM), destaca que as ações pactuadas entre estado e município contribuíram para melhoria do IDEB, mesmo sendo observadas algumas quedas. Em face disso, apresentam-se no Quadro 32 a compreensão dos gestores escolares acerca dos impactos das ações cooperativas para a educação.

Quadro 32 - Compreensões dos gestores escolares sobre impactos ou resultados das ações cooperativas SEDUC e SEMED trouxeram para a educação municipal

Municípios	Gestores escolares	Garantia do direito educacional (Redução da evasão e abandono escolar)	Qualidade da oferta educacional
Aldeias Altas	GEST.SEMED-A1	[...] a estrutura do município em relação às escolas deu uma melhorada. [...] a busca ativa a gente percebe, é um exemplo[...]	[...] está sendo de forma positiva, no sentido em que o aluno por mais da longe que seja, ele está sendo assistido.
	GEST.SEMED-A2	Fazemos busca ativa, mas às vezes tem resultado, às vezes não tem, mas de fato, a evasão diminuiu [...] porque são muitas atividades que a gente faz, faz projetos, as vezes quando vem de lá, traz alguma coisa interessante sobre a leitura, sobre a escrita, usamos na sala de aula[...]	[...] essa formação tem contribuído com a qualidade da oferta da educação. [...] a escola era tida como um local onde eram colocados os alunos piores, né? E aí, com o passar do tempo, houve melhorias. Melhoria, não só na minha escola, mas também em outras[...]
	GEST.SEMED-A3	[...] fazemos a busca ativa, nós também temos parceria com outros profissionais, com outros órgãos, que é conselho tutelar, que é psicólogos, desse tipo de profissionais, que a gente tá sempre buscando essas parcerias, sempre que a gente vê a necessidade daquele aluno que está mais afastado pra gente saber o que está participando, a gente tá sempre trabalhando em parceria [...] tem a infraestrutura também que a gente considera bastante relevante, porque a infraestrutura vem com salas bem amplas.	É porque assim, com essas formações, tem as formações direcionadas para todos os profissionais, inclusive para os professores, ele oferece o desenvolvimento pleno da educação do aluno, uma vez que o professor é aquele que está em contato direto com o aluno, então com a formação dele, com certeza o aluno terá o seu direito à educação de forma mais eficaz.
São Mateus do Maranhão	GEST.SEMED-SM1	Porque nós utilizamos o que aprendemos no Pacto e aprendemos na Escola Digna. Porque isso aí fez uma grande diferença. E isso aí trouxe pra escola um ensino de qualidade. Trouxe pra escola menos evasão. E trouxe pra escola o quê? Uma garantia, uma educação melhor para os filhos do pessoal da comunidade, professora.	[...] o Pacto pela Aprendizagem, junto com a formação, deu um novo horizonte que a gente tem que respeitar o direito do aluno[...] E hoje o aluno não tem medo de ler na frente, ele pega um livro, lê, que nem ela disse, cantando sem gaguejar. Hoje, a gente não trabalha tanto só o livro, a gente trabalha o material concreto
	GEST.SEMED-SM2	[...] diminuiu, só que a gente atribuiu isso bastante à política da busca ativa que foi trabalhada durante o ano todo[...] O IDEB da escola melhorou [...]	[...] impactou, sim, de uma maneira muito positiva. quando a gente entende qual a função de cada pessoa, de cada funcionário dentro desse processo, a gente consegue executar as coisas de uma maneira mais fluída.

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

No Quadro 32, observa-se que, nas compreensões dos gestores escolares sobre os impactos ou resultados as ações cooperativas trouxeram para os municípios de Aldeias Altas e São Mateus do Maranhão, quanto ao direito à educação, a maioria ressaltou a redução das taxas de abandono escolar por meio da busca ativa e a melhoria da infraestrutura escolar como uma ação importante no âmbito da pactuação.

Assim, a fala dos gestores ratifica a Compreensão dos demais entrevistados e termina confirmando o engajamento dos municípios em garantir o acesso e a permanência dos alunos na escola, como destaca a ENTREVISTADA (GEST.SEMED-A3): “Quando a gente vê que tem algum aluno que está com bastante falta, a gente vai e procura a família pra saber o que está acontecendo”.

De modo geral, então, no que se refere às compreensões dos gestores escolares sobre os resultados que as ações cooperativas trouxeram para o município para a melhoria da qualidade educacional, os entrevistados preconizam que a formação continuada vem contribuindo para a melhoria da prática pedagógica do professor e consequentemente a melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos. A ENTREVISTADA (GEST.SEMED-A3) ressalta:

[...] os professores entendem a obrigação e a necessidade de fato desses alunos[...] tenham uma leitura plena e a gente vê um esforço assim, que já não parece mais um esforço tão grande, mas um esforço natural deles pra que isso ocorra. E a gente percebe também o envolvimento maior da família. Na retomada dos projetos, ela trouxe as famílias assim mais pra perto da escola[...]. No final do ano passado, em 2024, a gente culminou nosso projeto do Meu Pequeno Leitor, e foi muito bonito ver os pais envolvidos, participando com os alunos, os alunos lendo, recitando poesias, alunos do segundo ano, que normalmente a gente terminava com um índice de alunos que ainda não tinha a leitura plena desenvolvida.

A fim de compreender as diversas dimensões que formam o sistema de colaboração entre o estado e os municípios maranhenses, nos Quadros 33 e 34, é apresentada uma síntese das compreensões de dois grupos de entrevistados: os gestores institucionais da SEDUC e os gestores das escolas municipais. A análise comparativa dessas informações não apenas aponta semelhanças, mas, principalmente, expõe tensões e conflitos importantes em relação aos desafios para melhoria da pactuação educacional entre os entes subnacionais.

No contexto da SEDUC (Quadro 33), os desafios são apresentados sob uma ótica macroestrutural. A atenção desses sujeitos volta-se para a administração da SEDUC, enfatizando as limitações orçamentárias, a dificuldade logística do estado e as vulnerabilidades nas mudanças políticas locais. Por outro lado, o Quadro 34, que reúne as declarações dos gestores escolares, oferece uma perspectiva centrada na prática. Para esses gestores, o êxito da

pactuação é inseparável das condições materiais diárias, incluindo a infraestrutura das instituições e o financiamento das atividades pedagógicas.

Ademais, a estruturação das concepções apresentadas permite observar, previamente, uma desconexão entre o planejamento das instituições e a realidade das escolas. Enquanto a instância central foca na estratégia de colaboração entre os níveis federativos, as instituições locais revelam desafios reais ligados à viabilidade financeira e à pressão sobre os professores. Esses aspectos, que serão abordados a seguir, mostram que a descentralização das atribuições nem sempre vem acompanhada da adequada alocação de recursos e suporte técnico.

Quadro 33 – Compreensões dos gestores institucionais da SEDUC sobre as dificuldades, conflitos ou desafios existem para melhoria da pactuação governo do estado e governos municipais no campo educacional.

Gestores Institucionais /SEDUC	Desafios, dificuldade ou conflitos
SUP.SEDUC1	[...] a nível de território maranhense, o regime proporcionou, né, essa interlocução com os municípios. Então, como os interesses eles acabam influenciando também o próprio estado, por exemplo, o município é responsável pelo o ensino fundamental, e o estudante, para chegar na responsabilidade do estado, que é o ensino médio, ele tem que percorrer. Então, claro que a gente acaba tendo essa responsabilidade. Então, acaba fomentando, né, essa discussão.
SUPERINT.SEDUC	O primeiro desafio são os períodos de transição, né, internos e externos. Vou chamar os internos quando os prefeitos decidem trocar os secretários municipais de educação, então isso é uma transição interna que vai acontecer ali com as equipes técnicas [...] [...] e cada término de ano, início de novo ano, pra gente é um desafio orçamentário, né, porque esse ano a gente já teve desafios orçamentários e eu já estou ali com minha planilha de custos pra validar a continuidade das ações do ano seguinte, né[...] O orçamento é sempre um grande desafio.
SUP.SEDUC2	A estrutura das unidades regionais é um desafio ainda porque as lideranças estratégicas na unidade regional, elas por vezes não têm o perfil técnico adequado, então esse também é um desafio. Limitações orçamentárias, a estrutura das unidades regionais é um desafio e as interferências políticas que o município sofre. Quando a gente troca de secretário ou tem uma troca contínua entre equipes é um desafio muito grande para a colaboração. Outro desafio é a extensão territorial. Qualquer atividade colaborativa da gente exige um esforço de extensão e diversidade[...] [...] embora tenhamos territórios muito ricos, como o sul do Maranhão, temos desafios em territórios com baixíssimo IDH, onde a qualificação das equipes é pequena. Isso tudo é um grande desafio quando a gente deseja uma colaboração com todos os territórios.
APR-SEDUC	[...] seria interessantíssimo se realmente todo professor tivesse bolsa-estudo, bolsa-formação e além disso, lógico, porque não adianta ter bolsa formação e não ter tempo[...] por exemplo, alguns webinários que foram lançados, colocaram às 17h30 da tarde, exatamente pra ver se teria algum público[...] porque o professor estaria em sala de aula dois turnos. E a gente sabe que o professor para se manter e sustentar sua família, são dois, três turnos[...].

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

As falas dos gestores institucionais da SEDUC expõem vários desafios e dificuldades a serem sanados para melhoria da pactuação entre governo do estado e governos municipais no campo educacional e que, portanto, devem ser enfrentados tanto pela gestão do estado quanto pela gestão de cada município. São desafios de ordem política, orçamentária, territorial e de cumprimento das responsabilidades assumidas por cada ente ao assinarem os termos de cooperação.

Nesse sentido, o ENTREVISTADO (SUP.SEDUC1) chama atenção para a responsabilidade do estado em garantir o monitoramento da qualidade da aprendizagem dos estudantes durante o ensino fundamental por meio dos dados do SEAMA, independentemente da política eleitoral, porque

[...] é essa ferramenta que vai gerar as informações para a gente monitorar a qualidade da aprendizagem, monitorar se a política está atendendo aos seus objetivos ou não, onde as pessoas podem pensar em uma intervenção, qual o município precisa de mais apoio. Hoje, dentro do Pacto, tem ações específicas, os municípios que têm maior vulnerabilidade, o estado apoia no sentido de impressão de material para a recomposição da aprendizagem, de recuperação da aprendizagem. Independente da política eleitoral, a política educacional acaba sendo posta em primeiro lugar.

Para o ENTREVISTADO (SUPERINT.SEDUC), os maiores desafios encontram-se no campo político, mais precisamente quando ocorrem as transições de governo, que podem fragilizar ou até mesmo influenciar o processo de descontinuidade da política educacional e o campo orçamentário no que se refere à garantia de recursos para prover as ações pactuadas. Enquanto na SEDUC houve somente 4 transições no período de (2015 a 2024), nos municípios, afirma: “[...] a gente tem diversas transições de secretários, de equipes técnicas, a gente vivencia muito isso”.

Além disso, para o entrevistado, outro aspecto que pode causar dificuldades para a cooperação federativa está relacionado à transição de governadores e prefeitos, como pode ser observado:

[...] outro aspecto que pode causar algum desengajamento é a transição dos governos, seja do governador ou seja dos prefeitos municipais. Então essas transições, a gente termina acompanhando-a. Esse ano nós já fizemos uma verificação se os municípios onde houve transições, se essas transições vão se dar dentro do mesmo grupo político ou dentro de outros grupos políticos. Nós teremos 55 prefeitos que são novos no cenário político, não tinham sido candidatos ou eleitos em gestões anteriores. Então isso a gente tem uma preocupação de alinhar, de conversar, de estimular, de envolver essas pessoas (ENTREVISTADO -SUPERINT.SEDUC).

Quanto ao desafio orçamentário, emerge outro ponto importante para o qual o gestor institucional chama atenção: o custo para manutenção da Política educacional. Segundo ele afirma: “[...] nosso programa de bolsas exige quase um milhão por mês, certo? Então isso é um

grande desafio. Desafio orçamentário para fazer os investimentos, a distribuição de material didático, a criação de equipes, então o orçamento sempre é um desafio.

No entanto, a cooperação com o governo federal, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada tornou-se uma grande oportunidade:

Para o Maranhão foi uma grande oportunidade. Só de investimento a gente está recebendo 31 milhões para a formação, já recebemos, estamos em execução, e 10 milhões para material didático. Só esses dois eixos. Então, somado todos os investimentos federais, vamos receber mais de 50 milhões para bolsas, para distribuição de material didático, para criação de espaços de leitura para as crianças. Então, isso é uma oportunidade de compromisso que vai fortalecer a política estadual (ENTREVISTADO -SUPERINT. SEDUC).

A ENTREVISTADA (SUP.SEDUC2) ressalta que um dos grandes desafios a ser superado encontra-se na estrutura das UREs. Para ela, “[...] as lideranças estratégicas na unidade regional, elas por vezes não têm o perfil adequado[...] para garantir a devida articulação com os municípios para desenvolvimento das ações”. Ela também concorda com o ENTREVISTADO (SUP.SEDUC2), no que se refere às limitações orçamentárias e às interferências políticas, geralmente ocorridas no período de transição, tornando-se um grande desafio para a cooperação federativa. E acrescenta quanto aos aspectos relacionados à extensão, diversidade, e baixos indicadores sociais e econômicos de alguns municípios territorial: “[...] é um grande desafio quando a gente deseja uma colaboração com todos os territórios”.

Seguindo com as análises das entrevistas, a gestora institucional ENTREVISTADA (APR-SEDUC) fala sobre o conflito gerado entre a necessidade de o professor participar das formações e o tempo exíguo para estudar, planejar e executar as atividades em sala de aula.

A gente sabe que enquanto articuladores, a gente avisa para eles, “olha divulgo que será às 17h30, mas vai ficar gravado, assiste em outro momento. Só que muitos deles não querem estudar no seu momento de folga. Eu concordo com isso. Se é para uma formação que vai beneficiar o município através da educação, a melhoria da educação das crianças, teria que ser no horário de trabalho. Então, mesmo que o município não consiga, o município ou o estado, sei lá, o Federal uma bolsa formação para os professores, pelo menos diminuíssem sua carga horária dentro da sala de aula. Além de ter tempo para preparar melhores suas aulas, teria tempo também para se preparar pedagogicamente para construir essas aulas e aí o currículo dele seria maravilhoso, o planejamento seria maravilhoso, mas falta tempo para o professor planejar. Aquela quantidade de horas que nós temos para planejar ele é ínfimo, não dá para fazer tudo que a gente precisa, principalmente com crianças. Então, mesmo que essa carga horária fosse diferenciada lá para o Ensino Fundamental II, ou para o Ensino Médio, mas que fosse diminuída a carga horária dos professores da educação infantil e do ensino fundamental, principalmente do primeiro e segundo ano, porque demanda preparar uma aula boa, que vai despertar o interesse da criança, que vai fazer com que ela aprenda com interesse e motivação, dá trabalho” (ENTREVISTADO APR-SEDUC).

No que tange às dificuldades, conflitos e desafios, apresentam-se, no Quadro 34, as compreensões dos gestores escolares acerca disso, conforme segue.

Quadro 34 - Compreensões dos gestores escolares sobre as dificuldades, conflitos ou desafios existem para melhoria da pactuação governo do estado e governos municipais no campo educacional.

Municípios	Gestores escolares	Desafios, dificuldade ou conflitos
Aldeias Altas	GEST.SEMED-A1	Professora, eu vejo como, vou colocar a palavra continuidade novamente, eu vejo que está faltando algumas situações de organização, melhorar a aparelhagem, porque se construiu, mas se dá a estrutura física, está mais vigilante as aparelhagens, os equipamentos, para dar estrutura ao professor, para dar estrutura ao aluno, a própria estrutura da escola, vamos apoiar, vamos fazer refeitório para os alunos, melhorar a infraestrutura para fazer o laboratório funcionar[...] [...] a comunidade abraçou bem, realmente, a escola[...] O que não ficou legal lá foi o terreno onde construíram a escola[...].
	GEST.SEMED-A2	[...], mas que o estado também pudesse ver, apesar de ser do município, mas que o estado também pudesse ter esse olhar[...] pelo menos as questões físicas, melhorias na estrutura física da escola, porque ele já mantém uma estrutura educacional, né, que não falta de jeito nenhum, que sempre tem que estar lá, os professores estão visualizando tudo, é oferecido, muito bom.”
	GEST.SEMED-A3	O único problema que vejo é a questão financeira, do financiamento, do custeio, que tem todas essas formações, onde os articuladores recebem uma bolsa, apenas quando é para repassar aqui no município, falta essa parte. O município aqui é que arca com todo o custeio. Em questão das formações, porque existem os articuladores que recebem a formação para repassar. Então, não tem essa parceria na questão do custeio nas formações aqui, municipais, né? O que deveria ter. Na minha opinião, seria isso.
São Mateus do Maranhão	GEST.SEMED-SM1	[...]o maior problema mesmo é tirar o professor da sala de aula em horários de aula [...] pra mim, esse é o maior problema.
	GEST.SEMED-SM2	[...] a gente sempre é capaz de melhorar um pouquinho, né? Eu acho que mudar um pouco, tem outras ações que não são as formações, tem ações que envolvem também, como eu dei o exemplo da experiência exitosa da creche de Coroatá [...] essa interação entre municípios mais próximos, eu acho que seria um facilitador da melhoria desses resultados.”

Fonte: entrevistas realizadas pela autora conforme roteiro prévio (2025)

A fala dos gestores escolares reflete as contradições existentes entre os documentos oficiais e as reais necessidades da comunidade escolar, principalmente no que se refere às condições financeiras dos municípios de garantir as contrapartidas definidas na cooperação entre estado e município.

A fala dos gestores de Aldeias Altas reflete as dificuldades com infraestrutura, como por exemplo, “[...] acho que alguns fortalecimentos da infraestrutura é o que ainda esperamos” (ENTREVISTADO GEST.SEMED-A1). Diante dessa mesma questão, a ENTREVISTADA (GEST.SEMED-A2) destacou que uma das primeiras dificuldades para melhoria da relação entre estado e município no âmbito da Escola Digna está relacionada à melhoria da infraestrutura, apesar de reconhecer que a Escola Digna, construída em substituição a um prédio escolar inadequado, pertence ao município, mas acredita que o estado precisa rever as ações de construção e manutenção do prédio escolar para que possa ofertar melhores condições de trabalho aos educadores, conforme afirma:

[...] não sei como é que fizeram o planejamento da Escola Digna em si, porque a gente encontra muita dificuldade, até na questão elétrica da própria escola. Pra gente colocar agora o projeto de climatização da escola, eu encontrei dificuldades porque a elétrica da escola todinha não prestava, aí lá vai organizar a elétrica da escola nova todinha, porque de 2020 para 2024 está novinha. E também as janelas, mal colocadas. A gente teve que organizar todinha. E sem falar do que eu disse no início, não tem sala do professor, não tem uma biblioteca [...] (ENTREVISTADA GEST.SEMED-A2).

Constata-se que os gestores escolares, mesmo reconhecendo e destacando a importância da melhoria da infraestrutura escolar, ressaltam as dificuldades que os municípios apresentam para assegurar a manutenção predial e todas as demais obrigações para o bom funcionamento da escola, conforme definido nos atos normativos.

É possível inferir que a contrapartida dos municípios em arcar com os custos de manutenção predial, pessoal administrativo, corpo docente e técnico, ou seja, todas as despesas para o seu regular funcionamento e zelar pela manutenção dos equipamentos e mobília, a fim de garantir o funcionamento das escolas, não tem sido assegurado na sua totalidade, conforme estabelecido no Decreto Estadual n.º 30.620, de 2 de janeiro de 2015, na Lei Ordinária, nº 10.995, de 11 de março de 2019 e nos respectivos Termos de Cooperação assinados pelo entes federados.

Outra dificuldade apresentada pela ENTREVISTADA (GEST.SEMED-A2) trata-se das poucas condições da escola manter o material didático para realização das atividades em sala de aula:

[...] a gente vê a dificuldade que está lá na escola, a gente sabe que tem que arrumar aqui, organizar ali, comprar recurso pra cá, porque quanto mais recurso tem para as crianças trabalharem melhor elas aprendem. Relata ainda que os professores falam sobre as dificuldades para garantir a organização de suas atividades por falta de material e [...] geralmente a gente mesma faz o nosso mesmo de papelão.

Já a ENTREVISTADA (GEST.SEMED-A3) endossa outras falas sobre as dificuldades das equipes municipais em efetivar as atividades formativas, dizendo que “[...] não tem essa parceria na questão do custeio nas formações. [...] falta essa parte, o município aqui é que arca com todo o custeio”.

Vale ressaltar que a contrapartida dos municípios faz parte das regras de pactuação entre estado e os municípios no âmbito da Escola Digna, que são 3: a primeira consiste na Assinatura de Termos de Compromisso e/ou Termo de adesão entre estado e municípios; a segunda diz respeito às contrapartidas necessárias no processo de colaboração entre estado e municípios; e a terceira regra de pactuação corresponde à realização direta das ações junto aos municípios pelo governo do estado.

Nesse aspecto, o que se pode inferir, a partir do que revela a fala dos entrevistados é que “[...] a fragilização da autonomia dos entes federados e, por vezes, até a sua subordinação, pode

ocorrer dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica” (Camini, 2010, p. 540).

Assim, os gestores municipais de São Mateus apresentam duas grandes dificuldades para melhoria da cooperação. Uma está relacionada à falta de definições, por parte do município, de garantir que os professores participem das formações sem prejuízo da carga horária dos alunos. Nesse sentido, a gestora escolar (GEST.SEMED-SM3) fala que a atual situação gera conflito entre a escola e os pais “[...] porque muitas vezes os pais não entendem que ele está buscando qualidade de ensino [...]. Então, para gente, a maior dificuldade é isso”.

Nesse sentido, a gestora ENTREVISTADA (GEST.SEMED-SM1) acrescenta os momentos em que os alunos estão fora de sala de aula para que o professor possa participar das formações, os quais, segundo ela, têm gerado grandes conflitos:

[...] porque muitas vezes os pais não entendem que ele está buscando qualidade de ensino[...] então, para gente a maior dificuldade é essa. Se a SEMED, se a SEDUC, que o governo municipal, o governo estadual chegasse num consenso, olha, a gente vai fazer as formações no contraturno. [...].

Outro aspecto que a entrevistada apresenta é quanto à ausência de alguns professores na formação:

[...] alguns, não falo todos, se todos os professores que são envolvidos nessa política de alfabetização não faltassem nas formações, porque isso daí é um fortalecimento para nós professores. É um fortalecimento que a gente vê que está trazendo evolução, sim, mas ao mesmo tempo, está trazendo o problema dos pais para dentro da escola.

A segunda dificuldade expressada pela ENTREVISTADA (GEST.SEDEMD-SM2) está relacionada à pouca interação entre os municípios mais próximos para troca de experiências pedagógicas, isto é, falta troca de experiências exitosas entre os professores que participam das formações. A entrevistada também ressalta a importância de a SEDUC e SEMED entrarem em um consenso sobre o horário das formações para evitar o conflito entre escola e comunidade.

6 CONCLUSÃO

Nesta análise, o Regime de Colaboração entre os entes subnacionais foi examinado à luz da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o Brasil como uma República Federativa, sustentada pela união indissolúvel entre os estados, os municípios e o Distrito Federal. Tal configuração evidenciou o compromisso com um modelo de governança que valorizou a cooperação entre os diferentes níveis de governo, respeitando suas especificidades e promovendo a corresponsabilidade na gestão das políticas públicas.

E, ao se estruturar assim, evidenciou-se a adoção da cooperação, conforme previsto nos artigos 1º, 18, 23 e 60. Assim, essa diretriz constitucional sustentou a perspectiva do federalismo cooperativo, o qual buscou equilibrar os poderes entre entes federados, promovendo uma atuação conjunta diante dos múltiplos compromissos públicos assumidos com a sociedade. Nesse contexto, vislumbrou-se a possibilidade de desenvolver ações planejadas, articuladas e compartilhadas entre os níveis de governo (Cury, 2010).

Sob essa ótica, procurou-se evidenciar que o Regime de Colaboração na área educacional, definido no Art. 211 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabeleceu as bases para a atuação conjunta entre os entes federativos na estruturação dos sistemas de ensino. Nesse sentido, ficou explícito que a responsabilidade pela oferta da educação básica deve ser exercida, obrigatoriamente, de forma compartilhada entre os entes federados, o que caracteriza a efetiva cooperação na educação.

Entretanto, a inexistência de normativa nacional transparente sobre a cooperação federativa tem provocado incertezas, divergências interpretativas e práticas institucionais que de certa forma se afastam dos princípios estabelecidos pela Constituição Brasileira de 1988, assim como de outras legislações que regulam as relações cooperativas entre os entes federativos. Assim, foram problematizadas as dinâmicas de ação cooperativa, a corresponsabilidade na gestão pública e os graus de autonomia dos entes federativos.

Nesse sentido, destaca-se a cooperação federativa entre o estado e os municípios maranhenses, por meio da Macropolítica Escola Digna, e suas implicações no sistema municipal de educação e em escolas, destacando a responsabilidade do estado como coordenador das ações cooperativas em um contexto de grandes desigualdades, dentro do qual essa cooperação tem como desafio consolidar uma educação pública de qualidade em uma sociedade influenciada pela lógica de mercado como reguladora dos interesses e relações sociais (Pacheco, 2000).

À luz dos achados desta pesquisa, cabe salientar que, apesar dos avanços observados na cooperação federativa entre o estado e municípios para a melhoria da educação maranhense, evidenciou-se que tal cooperação ocorreu de forma institucionalizada e contínua. Contudo, verificou-se que a colaboração se estabeleceu de maneira verticalizada, o que acabou por secundarizar a participação direta dos entes municipais nas decisões estratégicas.

Ademais, na análise da Macropolítica Escola Digna, também ficou evidenciado que sua execução sofreu expressiva influência de organizações privadas, a exemplo do Instituto Natura, da Fundação Lemann, da Fundação Vale, dentre outras. Tais instituições foram apresentadas como parceiras técnicas e estratégicas em ações importantes como a alfabetização, a elevação de indicadores educacionais e a própria reforma administrativa da SEDUC. Essa incursão registrou-se amplamente em documentos oficiais (leis e decretos), nos discursos de governo e agendas públicas da Secretaria. A recorrência dessas organizações em atos administrativos, eventos oficiais e reuniões técnicas com municípios demonstrou que a atuação dessas organizações ultrapassou o plano discursivo, incidindo diretamente sobre a gestão e a execução da política.

Sob a ótica dos estudos de Freitas (2018), essa configuração revelou a incorporação de racionalidades gerenciais e de práticas orientadas por métricas e resultados. Tal dinâmica aproximou a gestão educacional estadual de lógicas típicas do setor privado, reforçando a centralidade do desempenho como eixo regulador da política pública.

Observa-se, ainda, no âmbito da Política Educacional Escola Digna, uma possível imprecisão entre a concepção de qualidade educacional e melhoria dos indicadores educacionais do Estado, especialmente por meio de avaliações em larga escala. Compreende-se, portanto, que, no âmbito da Política Educacional, a mensuração da qualidade da educação estadual está diretamente relacionada ao IDEB, aos resultados do SEAMA e a princípios como eficiência, eficácia, meritocracia, responsabilização, produtividade e gestão orientada por resultados.

Depreende-se das compreensões dos sujeitos entrevistados que as formas de cooperação mais expressivas entre o estado e os municípios estiveram associadas às atividades de formação continuada, principalmente à formação continuada de professores. Entretanto, infere-se que, embora a relevância dessa formação continuada para os professores, tenha sido reconhecida, sua valorização isolada não solucionará os desafios estruturais da qualidade da educação, reiterando-se a necessidade de considerar fatores econômicos, políticos, culturais, territoriais, de infraestrutura e de gestão, entre outros.

Destaque-se, também, que os gestores institucionais evidenciaram, como aspectos positivos das ações cooperativas entre os entes governantes, a boa relação institucional com municípios e a UNDIME, a criação de uma estrutura própria para a gestão da cooperação federativa, a continuidade da Política Educacional Escola Digna (2015-2024) e a durabilidade das equipes técnicas da SEDUC. Além disso, sobressaíram-se as ações de formação continuada e os incentivos para professores, prefeitos e escolas por meio de premiações.

No entanto, esses gestores apontaram como pontos negativos as dificuldades orçamentárias e financeiras do estado e municípios para garantir a condução da Política de forma prioritária, a constante mudança das equipes municipais, a sobrecarga de trabalho dos APMs, a incompatibilidade de horários das formações entre SEDUC e SEMED's, a pouca flexibilidade nas ações formativas e a falta de suporte financeiro e material para sua realização e manutenção das formações no âmbito dos municípios.

Isso remete ao entendimento de que as desigualdades no financiamento das políticas educacionais impactam, diretamente, a capacidade dos municípios menos desenvolvidos na implementação de políticas públicas educacionais de forma equânime. Essa dificuldade é evidente na cooperação federativa da Macropolítica Escola Digna, onde os municípios enfrentam desafios para cumprir as contrapartidas assumidas no Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, refletindo as limitações estruturais e financeiras desses municípios.

Não obstante, é importante destacar que a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema normativo descentralizado, fundamentado na colaboração e no envolvimento dos entes federativos, que demanda entendimento recíproco e espaços públicos de tomada de decisões. Assim, no que se refere à forma de participação de secretários de educação, na Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, os entrevistados dizem que a forma mais expressiva de participação dos gestores da secretaria de educação, na cooperação federativa é por meio da articulação com a UNDIME.

Por sua vez, embora haja espaços de formação continuada e troca de experiências, a participação da equipe técnica das SEMED's, assim como gestores e professores, limita-se às discussões pedagógicas no âmbito da formação, como encontros presenciais e webinários promovidos pela SEDUC. Segundo os sujeitos entrevistados, esses profissionais não possuem representação nos espaços de discussão estratégica ou decisória relacionados à Macropolítica, ou seja, não têm acesso a instâncias deliberativas que, muito provavelmente, poderiam influenciar a condução e implementação da política educacional nos municípios.

Dessa forma, é possível inferir que a instância de discussão e tomada de decisões políticas em nível estratégico da Administração Pública sobre a Agenda da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem concentra-se no governo do estado com anuência da UNDIME, que, segundo os documentos oficiais, no diálogo institucional com a SEDUC, representa as demandas, perspectivas e contribuições dos secretários de educação.

Quanto à questão da autonomia dos municípios, as entrevistas evidenciam que Política Educacional Escola Digna respeita a autonomia municipal, conforme previsto na Constituição de 1988. No entanto, há profissionais com concepções equivocadas sobre relações cooperativas que terminam destoando dos princípios básicos do Regime de Colaboração. Assim, pode-se inferir que, no âmbito da Macropolítica, existe a necessidade de formação das equipes técnicas das Unidades Regionais, no que se refere à gestão da cooperação federativa, suas bases legais e princípios constitucionais.

Apesar dos avanços do Regime de Colaboração no Maranhão, a centralização da tomada de decisões no estado, aliada às limitações financeiras dos municípios, e o pouco entendimento de alguns profissionais sobre cooperação federativa, muito provavelmente, poderão comprometer a colaboração e fortalecer a dependência, em vez de promover uma gestão autônoma das políticas educacionais no âmbito dos municípios.

Em se tratando das possíveis mudanças na condução da educação municipal após adesão à Escola Digna e ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, na compreensão dos entrevistados, as políticas, os programas ou projetos existentes nos municípios foram fortalecidos e/ou novas políticas adotadas de forma autônoma. Em São Mateus do Maranhão, a implementação da formação continuada, antes inexistente, aprimorou

a educação municipal e recebeu reconhecimento dos profissionais da área. Já em Aldeias Altas, muitas ações pactuadas já estavam em andamento, portanto uma duplicidade de ações. Nesse sentido, pode-se inferir que essa discrepância evidencia que o modelo de cooperação, adotado pelo estado, segue uma estrutura padronizada, restringindo a adequação da Política às prioridades dos municípios.

Ao evidenciar os impactos ou resultados que as ações cooperativas entre SEDUC e SEMED's trouxeram para a educação do estado do Maranhão e, especificamente aos municípios, no que se refere ao direito à educação e melhoria da qualidade da educacional, compreende-se que existe um firme compromisso em assegurar à educação um ambiente voltado para fortalecer as ações relacionadas ao acesso, a permanência e aprendizado para os estudantes do Maranhão. Contudo, os desafios são gigantescos, considerando as imensas desigualdades regionais, técnica e financeira e, principalmente, as disparidades educacionais entre os municípios.

Nesse sentido, os sujeitos entrevistados evidenciaram que, relacionado ao direito à educação, as ações mais relevantes foram àquelas voltadas para redução das taxas de abandono escolar por meio da busca ativa em parceria com o UNICEF e a melhoria da infraestrutura escolar dos municípios, tanto pela construção das Escolas Dignas pelo estado quanto à melhoria da rede física pelos municípios. No entanto, os dois municípios demonstram que ainda não conseguiram solucionar questões relacionadas à infraestrutura da educação do campo, sendo necessário um maior investimento do estado e dos municípios para redução das turmas multisseriadas e, assim, melhorar os indicadores educacionais com equidade.

Quanto às compreensões dos gestores institucionais e escolares no que se refere aos impactos na melhoria da qualidade educacional, as ações mais relevantes foram a formação continuada de gestores, coordenadores e, principalmente, dos professores; a definição do percentual mínimo de participação nas avaliações promovidas pelo estado (SAEV) para incidir na arrecadação do ICMS do município; a avaliação do SEAMA e os dados sobre os níveis de desempenhos dos alunos produzidos pelo sistema de avaliação; e as premiações como incentivo para os gestores municipais responsabilizar-se mais pelos resultados da aprendizagem dos estudantes.

Embora se reconheçam todos os investimentos na educação dos municípios pesquisados, persiste a necessidade de melhoria dos principais indicadores educacionais pactuados na cooperação federativa. Por exemplo, no município de Aldeias Altas, os dados indicam que a taxa de matrícula nos anos iniciais do Ensino Fundamental teve um acréscimo significativo somente no período de 2015 a 2019. Nas taxas de reprovação e abandono e distorção idade série, comparando o ano de 2014 e 2023, foi possível observar que houve avanços na redução do abandono escolar. Em 2023, a taxa é de 1,2%, porém ainda acumula uma taxa de reprovação dos alunos matriculados nos anos iniciais de 8,8%, e 14,5% estão com distorção idade série. Já no município de São Mateus, fazendo a mesma comparação, o avanço mais significativo foi na redução das taxas de reprovação, que saíram de 30% em 2014 para

0,75 em 2023. A taxa de abandono também reduziu para 0,3%, mas a taxa de distorção idade série ainda continua alta, de 6,7%.

A Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019, que institui a Política Educacional Escola Digna, no Artigo 2º, dispõe no Inciso IX, sobre “[...] o fomento à melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão, por meio do desenvolvimento do Programa “Mais IDEB” [...]. Dessa forma, fica evidenciado que um dos objetivos da Política educacional está direcionado para a melhoria do IDEB da Rede estadual, bem como dos municípios. Nessa direção, os entrevistados, de um modo geral, ressaltam a importância, o significado e os resultados das ações relacionadas à melhoria desse indicador, como a qualificação das práticas e rotinas pedagógicas, por meio da formação continuada dos profissionais das redes municipais e estadual de educação, em consonância com a Lei nº 10.995/2019, no mesmo artigo, inciso IV do Artigo 2º.

Todavia, os últimos resultados do IDEB do Maranhão (2023) que demonstram o alcance das metas nos anos iniciais não se refletiram, na mesma medida, nos resultados do IDEB (Anos Iniciais) do município de Aldeias Altas, uma vez que nas últimas versões (2021 e 2023) houve uma queda do indicador, apesar de a série histórica do IDEB municipal demonstrar avanços ao longo dos anos. Mas o IDEB do município de São Mateus superou a meta projetada nos dois primeiros anos (2015 e 2017), após pactuação com o Estado no âmbito da Política Educacional Escola Digna, ressaltando-se que, nos demais anos, o IDEB observado foi abaixo da meta projetada, totalmente diferente da série 2007 a 2013, quando o município superou a meta em dois anos (2007 e 2009) e alcançou a meta nos anos de 2011 e 2013.

Na Compreensão dos gestores institucionais e escolares, existem diversas dificuldades, conflitos e/ou desafios para melhoria da pactuação governo do estado e governos municipais no campo educacional. nesse sentido, destacam-se: a falta de instrumentos de gestão para monitoramento da efetividade da política para melhor orientar a tomada de decisões estratégicas; a falta de atendimento por parte do estado aos municípios que requer um nível de atenção maior; e a transição de governos associada às mudanças constantes das equipes técnicas municipais, o que pode fragilizar o desenvolvimento das ações e/ou comprometer a continuidade das políticas educacionais.

Um desafio pertinente relaciona-se às restrições orçamentárias e financeiras, tanto para o estado, que precisa garantir a continuidade das ações, quanto para os municípios, que devem assegurar a implementação das contrapartidas estabelecidas durante a pactuação. Além disso, fatores como a extensão territorial, a diversidade regional e os baixos indicadores

socioeconômicos representam obstáculos significativos para a melhoria e continuidade da pactuação.

Os entrevistados evidenciam ainda, um conflito entre a necessidade de participação dos professores nas formações e o tempo limitado para planejamento e execução das atividades em sala de aula. Esta situação evidencia a contradição entre as diretrizes oficiais e as condições reais das escolas, especialmente devidas às limitações financeiras dos municípios para garantir as contrapartidas na cooperação com o estado e a falta de definições sobre a participação dos professores sem prejudicar a carga horária dos alunos, o que dificulta a efetividade da cooperação. Para minimizar esses desafios, é essencial que a SEDUC e a SEMED estabeleçam um entendimento sobre o cronograma das formações, evitando conflitos entre escola e comunidade.

Esta dissertação demonstra, em síntese, que, no contexto estadual, ocorreu um fortalecimento da capacidade de coordenação do governo estadual nas relações de cooperação estabelecidas com os municípios, a partir da implementação da Macropolítica Escola Digna. Observa-se, ademais, que a partir de 2015, o estado do Maranhão, no âmbito das políticas educacionais, iniciou um processo de ruptura com um legado político-institucional historicamente caracterizado por práticas clientelistas e pela subordinação dos entes municipais à esfera estadual.

Não obstante os avanços reconhecidos, o modelo de cooperação intergovernamental adotado pelo governo do Maranhão a partir de 2015 revela-se marcado por uma centralização significativa por parte do governo estadual. Observa-se que o processo de diálogo estabelecido com os municípios ocorre majoritariamente em torno de ações previamente definidas pelo executivo estadual, sendo estas coordenadas, em sua dimensão técnica, pela SEDUC. Ademais, constatou-se que o governo estadual concentrou não apenas o controle dos recursos financeiros, mas também a gestão dos gastos vinculados à política educacional. Ressalta-se, ainda, a inexistência de fóruns institucionalizados de deliberação e participação conjunta entre os entes federativos para a construção e o monitoramento da agenda educacional no estado.

De modo geral, os resultados da pesquisa evidenciam que, após uma década de implementação das ações cooperativas, os municípios registraram avanços nos indicadores educacionais, aprimoramento da prática docente por meio da formação continuada e fortalecimento dos programas e projetos já existentes nas SEMED's, além da criação de novas iniciativas de forma autônoma e na melhoria dos resultados do IDEB. Contudo, persistem desafios e conflitos importantes no contexto da cooperação federativa, os quais exigem ajustes, uma vez que a ausência de tais adaptações poderá comprometer a continuidade das ações e a efetividade das políticas públicas, além de fragilizar a cooperação entre os entes federativos.

Dessa forma, é importante que, no âmbito da cooperação federativa, o estado, por meio da Secretaria de Estado da Educação, promova melhorias nos mecanismos de pactuação

governo do estado e governos municipais no campo educacional, a fim de que garanta uma efetiva cooperação, onde os municípios possam participar de todos os processos que compõem a Política Educacional, principalmente a tomada de decisões, que haja maior organicidade entre os processos SEDUC, SEMED's, escolas, a gestão e o financiamento.

Para fortalecer a cooperação federativa na educação, faz-se necessária a ampliação dos espaços de negociações e deliberação da Política Educacional, incluindo a participação de Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, equipes municipais e representações docentes. Além disso, é fundamental a incorporação, nos planos pedagógicos e financeiros, das demandas específicas de municípios com maior necessidade de suporte técnico e financeiro, especialmente aqueles com menor IDH, isso, muito provavelmente, poderia fazer maior diferença nos resultados educacionais municipais e, conseqüentemente, do estado.

É importante, portanto, a implementação de ações sistemáticas de monitoramento da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem é essencial para subsidiar decisões estratégicas tanto na SEDUC quanto nos municípios. Ademais, torna-se necessário identificar os programas e projetos educacionais realizados pelos municípios para evitar a duplicidade de ações ou até mesmo a sobreposição de ações e assim mitigar conflitos entre as agendas específicas dos municípios e a agenda da Política Educacional Escola Digna /Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

Ressalta-se que a presente pesquisa analisou os dispositivos da Macropolítica Escola Digna no contexto das relações cooperativas entre Poder Executivo Estadual e Prefeituras Municipais, como foco nas implicações e reações dessa política no sistema de ensino municipal e em escolas localizadas em São Mateus do Maranhão e Aldeias Altas. A partir das categorias de análise Regime de Colaboração, Autonomia, Direito à Educação e Qualidade Educacional, foi possível identificar os pontos positivos, as mudanças na educação municipal e impactos significativos tanto no âmbito estadual quanto local. Contudo, também foram evidenciados desafios persistentes, conflitos institucionais e contradições inerentes à implementação da política educacional.

Os resultados deste estudo foram respaldados por referenciais teóricos sobre federalismo cooperativo, regime de colaboração e cooperação federativa. Embora respaldados por uma fundamentação teórica atual, esses conceitos evidenciam a necessidade de aprofundamento por meio de novas pesquisas acadêmicas, a fim de melhor compreender os limites e as possibilidades das políticas intergovernamentais na promoção de uma educação pública de qualidade social.

Nessa empreitada, os resultados evidenciam que a política analisada promoveu impactos nos sistemas de ensino e escolas, como a ampliação da infraestrutura escolar, a institucionalização de programas de formação continuada, a indução de práticas de gestão orientadas por resultados, o fortalecimento e/ou implementação de programas educacionais locais, a reorganização das ações pedagógicas nos sistemas municipais. Além disso, contribuiu para a ampliação da taxa de matrícula e diminuição da reprovação e para a implementação de estratégias de combate ao abandono escolar.

Contudo, identificam-se, também, implicações que comprometem a efetividade da política, como a centralização das decisões no âmbito estadual, a fragilidade da participação dos municípios nas instâncias de deliberação, a padronização das ações formativas sem plena adequação às realidades locais, e o desafio das contrapartidas exigidas dos municípios, especialmente os de menor capacidade financeira. Nas escolas, embora haja avanços na oferta e nas condições de ensino, persistem problemas como a manutenção de turmas multisseriadas, limitações de infraestrutura no campo e dificuldades para compatibilizar formações com a rotina escolar. Observou-se ainda que, a sobreposição de ações, a padronização das estratégias, os conflitos entre formação e jornada docente e a priorização de indicadores avaliativos (como o IDEB-SEAMA), em detrimento de uma concepção ampliada de qualidade educacional, revelam contradições entre o discurso oficial e a realidade vivida nas redes municipais.

Conclui-se, portanto, que é necessário reavaliar os termos de cooperação, considerando as capacidades específicas, técnicas e financeiras dos municípios, de modo a adequar as contrapartidas pertinentes à realidade local, promovendo, assim, uma gestão mais equitativa da política educacional. Isso porque a pesquisa evidencia que, embora a Macropolítica Escola Digna tenha representado um avanço na institucionalização e fortalecimento da cooperação federativa entre o estado do Maranhão e os entes municipais, persistem ambiguidades e contradições que desafiam os princípios do Regime de Colaboração. Ainda que se tenham promovido melhorias visíveis, a Macropolítica Escola Digna apresenta ambivalências que demandam o aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação federativa, com vistas a uma gestão mais equitativa, participativa e sensível às especificidades locais da educação pública.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A questão federativa e a educação. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p 149 - 168.
- ABRUCIO, Luiz Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p 39-70.
- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer XII**, 2011, nº 4. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_a_experiencia_de_cooperacao_interestadual_no_brasil_formas_de_atuacao_e_seus_desafios.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Moderna, 2012. p. 143-151.
- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: IABS, 2013. Disponível em: <https://www.iabs.org.br/biblioteca/associativismo-intergovernamental.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.
- ABRUCIO, Fernando L; SEGATTO, Catarina I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. *In*: CUNHA, C. et al. (Orgs.). **O sistema nacional de educação**: diversos olhares 80 anos após o manifesto. Secretaria de articulação com os sistemas de ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014, p 40-57. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/livro_pioneiros_final.pdf. Acesso em: 20 jan. de 2023.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo (SP), v. 21, n. 65, p.411-419, abr.-jun. 2016. Disponível em: https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_investigacion_pdf/1624.pdf. Acesso

Acesso em: 8 jan. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Educação: avanços e limites de um projeto inacabado. In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (Org.). **Campo de Públicas em ação**: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. v.1 Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 214-229.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2017. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/670/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2023.

ABRUCIO, A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n. 22, vol. I, abril, 2001. p. 95-105. Acesso em: 2 nov. 2022.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. Economia e Sociedade, Campinas, n.14, p. 127-152, jun. 2000. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. Federalismo, Democracia e governo no Brasil, hipóteses e evidências. **BIB**, São Paulo, n. 51, p 13-34, 2001. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/232>. Acesso em: 10 jul. 2024.

AMADO, João; FERREIRA, Sonia. A entrevista na investigação em educação. In: AMADO, João. (Coord.). **Manual de investigação qualitativa em educação**. 2.ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014. p. 207-232.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e Políticas Educacionais no Brasil: Equalização e Atuação do Empresariado como Projetos em Disputa para a Regulamentação do Regime de Colaboração. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 abr. 2023.

ARGOLLO, Juliana; MOTTA, Vânia. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: regime de colaboração de “novo” tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 56, p. 44-57, ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43987>. Acesso em: 15 abr. 2023.

ARNAUD, Rafaela Rocha; MARQUES, Jacyara Farias Souza. Clientelismo nas relações políticas municipais e a efetivação dos direitos humanos. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.4, p. 37395-37408 apr 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Aurea%20Prazeres/Desktop/admin,+ART.+281+BJD.pdf> Acesso em: 06 mar. 2023.

ARNONI, Maria Eliza Brefere; ALMEIDA, José Luis Vieira; OLIVEIRA, Edilson Moreira. **Mediação dialética na educação escolar**: teoria e prática. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/FGV, 2012. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/bx899>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado

na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, n. 202, out-dez. 1995, p. 49–60. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v202.1995.46617>. Acesso em: 19 out. 2023

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Marcello Apolonio Duailibe. **Avaliação de impacto de políticas públicas: uma análise do programa de investimento em infraestrutura Escola Digna no Maranhão no período 2015- 2017**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas (FGV) – Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/9a97c7df-5eee-407e-89a5-5eea6ed0fe5f/full>. Acesso em: 19 out. 2023

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político**. 25. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

BOBBIO, Norberto.; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v.1 Brasília: editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2014

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, edição administrativa, atualizada até Emenda Constitucional nº 129 de 2023, 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/623234/CF88_EC129_livro.pdf. Acesso em: 10 out. 2022

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília - DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília-DF, Planalto, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> Acesso em: 20 mar. de 2022.

BRASIL. **Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da Educação. Brasília, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, [2011a]. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8851-pceb009-11-pdf&category_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL, Ministério de Educação: Conselho Nacional de Educação. **CP nº11 de 4 de junho de 2012**. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECPN112012.pdf?query=Sistema%20de%20Ensino. Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução n.º 1, de 23 de janeiro 2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante

Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb001_12.pdf. Acesso. 20 abr. 2023

BRASIL. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 11/2012**. Dispõe sobre Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino. Brasília, DF, 2012. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 11/2012**. Dispõe sobre Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino. Brasília, DF, 2012. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – DF. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html> Acesso em: 2 nov. 2022

BRUCIO, F. L.; REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal**: em busca de um novo modelo. (Org) Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. – Brasília: UNESCO, 2010.

BURGESS, Michael. **Comparative federalism**: theory and practice. London: Routledge, 2006. Disponível em: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/24301/1/86.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023

CARMO, C. A.; DASSO JÚNIOR, A. E.; HITNER, V. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez. In: LINHARES, P. T. F (Org.). **Federalismo sul-americano**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado. **RBPAE** - v. 35, n. 1, p. 057 - 076, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbpae/v35n1/2447-4193-rbpae-35-01-57.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CARVALHO, Talita De Sousa Nascimento. **O plano mais IDH e o enfrentamento à pobreza no Maranhão**: impactos nos municípios e nas famílias beneficiárias no período de 2015 a 2021. 2021. Tese (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/4081>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CASTANHA, André Paula. O uso da legislação educacional como fonte: orientações a partir do marxismo. **Revista HISTEDBR** (On-line), Campinas, n. especial, p. 309-331, abr., 2011. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/lcoutinho,+art22+41e%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/lcoutinho,+art22+41e%20(1).pdf). Acesso em: 15 abr. 2022.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Federalismo e financiamento da educação básica no Brasil**: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Curitiba: Appris, 2019.

CAVALCANTI, Emmanuelle Arnaud Almeida. **O plano de ações articuladas e as regras do jogo federativo**: análise sobre a interdependência entre os entes federados. 2016. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal,

2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22699>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CHARLOT, Bernard. A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n.31, p.7-18, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/WM3zS7XkRpgwKWQpNZCZY8d/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2023.

CIAVATTA, M. O. Conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: G. Frigotto & M. Ciavatta (Orgs.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2014. p. 192-229.

COLIGAÇÃO TODOS PELO MARANHÃO. Propostas para um Maranhão com desenvolvimento e justiça social. São Luís, maio, 2014. Disponível em: https://estaticog1.globo.com/2015/09/24/proposta_governo1404934963347.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

COSTA, Diana Barreto. As políticas públicas de educação e o ensino médio maranhense. **Cadernos de Aplicação**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/CadernosdoAplicacao/article/view/5005/5462>. Acesso em: 15 abr. de 2023.

COSTA, Rosangela Mendes. **A Política Educacional para o Maranhão**: uma (re)visão nas diretrizes e estratégias para a reestruturação do ensino médio. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3677>. Acesso em: 11 jul. 2023.

CRUZ, Priscila. Contribuição para o fortalecimento do Regime de Colaboração. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS Mozart Neves (orgs.) **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833ABBDD9B013ABCBA40C517A1>. Acesso em: 15 abr. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7. ed. São Paulo, Cortez, 2000

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Educação Básica no Brasil**. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26357166_A_Educacao_Basica_no_Brasil. Acesso em: 15 abr. 2023

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

DALL'IGNA, Maria Antonieta e CÓSSIO Maria de Fátima. **As políticas estaduais de formação continuada de professores no Rio Grande do Sul (1990-2010)**. <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0334.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023

D'AVILA FILHO, Paulo. M. Tanto aqui quando lá ou alhures: o clientelismo como estratégia moderna. In: VII Congresso Luso-Afro-Brasileiro: as linguagens da lusofonia, **Anais [...]**, Rio

de Janeiro, 2002. Disponível em: www.iuperj.br/lusofonia/papers/paulomdasilvaafilho.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

DANTAS, Vanessa Amorim. **Aspectos históricos e políticos da associação de professores do estado do Maranhão (1976-1989)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2016, 268f. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/1557/2/Vanessa%20Amorim%20Dantas.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.

DEMO, Pedro. **Educar pela pesquisa**. Campinas: Autores Associados, 2007.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007 p. 921-946, Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/handle/ri/12957>. Acesso em: 22 jun. 2022.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 -Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em: 22 set. 2022.

DURKHEIM, Émile. **Lições de sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ELAZAR, Daniel J. **Federalism: an overview**. Pretoria: HSRC Publishers, 1995.

ELAZAR, Daniel J. **Federalism and the way to peace**. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations. Queens University, 1994. Disponível em: <https://www.outrostempos.uema.br/curso/monopdf2007.2/8.pdf> >. Acesso em: 25 set. 2022.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. **Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo**. Florianópolis: [s. n.], 2015. Mimeo.

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: Georgia Cêa, Sonia Maria Rummert, Leonardo Gonçalves (orgs.). **Trabalho e educação: interlocuções marxistas**. Rio Grande: Ed. da FURG, 2019.

FERREIRA, Fabrício dos Santos. **Políticas públicas educacionais para o ensino médio: uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2021. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/handle/123456789/1359>. Acesso em: 20 set. 2023.

FERREIRA, Fabrício dos Santos. SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Política Educacional Escola Digna: entre o reformismo e a performatividade. **Revista Cocar**, Belém, v.19, n.37, p.1-17, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/7668/3374>. Acesso em: 19 nov. 2023.

FERREIRA, Fabrício dos Santos. A macropolítica educacional Escola Digna como instrumento de combate às desigualdades sociais. **Pesquisa em Foco**, São Luís, v. 27, n. 1, p. 80–95, jan./jun. 2022. ISSN 2176-0136. Disponível em: http://ppg.revistas.uema.br/index.php/PESQUISA_EM_FOCO. Acesso em: 12 de nov. 2024.

FRANCO, C.; BONAMINO, A. **O IDEB e as políticas de responsabilização no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2017.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a6956027-bb44-42e2-9bc9-7fc8f93548d4> Acesso em: 19 nov. 2023.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIGOTTO, G. Enfoque da Dialética Materialista na Pesquisa Educacional. Encontro Regional de Pesquisa Sudeste. In: Simpósio sobre Diferentes Enfoques Teóricos na Pesquisa Educacional Brasileira, **Anais [...]** Vitória/ES, set. 1987. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/844960381/Artigo-Frigotto-O-Enfoque-Da-Dialética-Materialista-Histórica-Na-Pesquisa-Educacional>. Acesso em: 19 nov. 2023.

GADOTTI, M. **Marx**: transformar o mundo. São Paulo: FTD, 1991

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação**: um estudo introdutório. 10.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GARCIA, P. S. Um estudo de caso analisando a infraestrutura das escolas de ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**: Pensamento Educacional, Curitiba, v. 9, n. 23, p. 137-159, set./dez. 2014. Disponível em: <https://interin.utp.br/index.php/a/article/view/348>. Acesso em: 20 set. 2022.

GIL, Antônio Carlos Gil. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2014.

GILDA. Cardoso de Araújo. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **RBP AE**, [S.l.] - v. 28, n. 2, p. 515-531 maio/ago. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/37419/24160> Acesso em: 15 abr. 2023.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GUILHON, Maria Virginia Moreira. Sarneísmo no Maranhão: os primórdios de uma oligarquia. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 11, n.1, 2018.p. 17 Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/160/3/SARNEISMO.pdf>. Acesso em: 29 maio 2022.

HENTZ, Pulo. O plano nacional de educação e suas consequências nos estados e nos municípios. **Roteiro**, Joaçaba, Edição Especial, p. 131-144. 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4854770/mod_resource/content/0/AFFONSO%20Rui%20de%20Britto_Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20reforma%20do%20Estado.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

HORTA Neto, J.L. Avaliação educacional no Brasil para além dos testes cognitivos. **Revista**

de Educação PUC-Campinas, Campinas, v.23, n.1, p.37-53, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/WM3zS7XkRpGwKWQpNZCZY8d/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2023.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. Plano de ação mais IDH: diagnóstico preliminar / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. São Luís, 2015. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/src/upload/diagnosticoavancado/diagpreliminar.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023

ISMAEL, Ricardo. **Nordeste: a força da diferença**. Recife: Massangana, 2005.

ISUANI, A. Ernesto. **Três enfoques sobre o conceito de Estado**. Rio de Janeiro. R.C. pol.,1984.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto** (O município e o regime representativo no Brasil). São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

LIBÂNEO, José Carlos. **Pedagogia e pedagogos para quê?** São Paulo: Cortez, 2010.

LIMA, Francisca das Chagas Silva; SOUZA, Jhonatan Uelson Pereira. Planejamento educacional no estado do Maranhão: análise das propostas para a educação básica do programa de governo de Roseana Sarney. **RBPAE**, [S.l], v. 28, n. 2, p. 455-477, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37416>. Acesso em: 5 de mar.2023.

LIMA, L.M; BIANCHINI, A. R; LIMA, F.C.S. Educação Básica no Maranhão primeiro Governo Dino: políticas e ações. In: OLIVEIRA, D. A; DUARTE, A. M. C; RODRIGUES, C. M. L. (Orgs.). **A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes Públicas de Ensino da Região Nordeste**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019.

LIMA, João Paulo Mendes de. **Efeito da atuação intergovernamental entre governos estaduais e municipais no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2023. <https://repositorio.fgv.br/items/251e761a-1f77-4ae2-b89c-dad7f50c57c4>. Acesso em: 5 de mar.2023.

LIZIEIRO, Leonam Baesso da Silva. O Estado Federal como modelo matricial de organização política. **Revista Tese Juri**, São Paulo, v.1, p. 327-343, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/11273>. Acesso em: 5 de mar.2023.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp; IE Unicamp, 2002

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/3bKDMqJjPBTGFGMhfc45bsg/>. Acesso em: 5 de mar.2023.

LUSTOSA, Lucas Guimarães. **Avaliação do processo de implementação do programa escola digna: colaboração federativa na política educacional no Maranhão**. Dissertação (Mestrado em Educação - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022. <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/tede/4344>. Acesso em: 5 de mar.2023.

MAIA, M. H. **Regime de colaboração no PNE: antecedentes, propostas, perspectivas e desafios**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/%20estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema11/regime-de-colaboracao-no-pne-antecedentes-propostas-perspectivas-e-desafios>. Acesso em: 10 set. 2022.

MARANHÃO. Lei nº 10.307, de 10 de setembro de 2015. Institui o Fundo Escola Digna, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 2015.

MARANHÃO. **Mais Índice de Desenvolvimento Humano - Escola Digna: Resultados e Impactos**. Disponível em <https://imesc.ma.gov.br/src/upload/avaliacaopreliminar/Escola%20Digna.pdf>. Acesso em: mar. 2024.

MARANHÃO. **Decreto. 32.596 de 19 de janeiro de 2017**. Altera o Decreto nº 30620/2015. São Luís: Palácio do Governo, 2017. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/>. Acesso em: 12 julh. 2022.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão, promulgada em 5 de outubro de 1989**. Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/arquivos/constituicaoma.pdf>. Acessado em: 22 de Novembro de 2022.

MARANHÃO. **Decreto 33.631 de 14 de novembro de 2017**. São Luís: Palácio do Governo, 2017.

MARANHÃO. **Decreto nº 30.612 de 02 de janeiro de 2015**. Institui o Plano de Ações Mais IDH. Palácio do Governo, 2015. Disponível em: https://maisidh.ma.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/decreto_30.612.pdf. Acesso em: 15 marc. 2023.

MARANHÃO. **Decreto nº 30.620 de 02 de janeiro de 2015**. Institui o Programa Escola Digna. São Luís: Palácio do Governo, 2015. Disponível em: https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2018/D0E975D E-B054-4D1D-9366-FFB2071FBB04/Decreto%20Atualizado.pdf?ver=2018-02-10-172109-413. Acesso em: 15 marc. 2023.

MARANHÃO. **Decreto nº 31.110 de 11 de setembro de 2015**. Altera os artigos 2º e 4º e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 30.620/2015. São Luís: Palácio do Governo, 2015. Disponível em: https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2018/D0E975D E-B054-4D1D-9366-FFB2071FBB04/Decreto%20Atualizado.pdf. Acesso em: 20 de março de 2022.

MARANHÃO. **Decreto nº 34.649 de 02 de janeiro de 2019**. Institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem através do Programa Escola Digna. São Luís, Palácio do Governo, 2019. Disponível em: https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf. Acesso em: 20 de março de 2022.

MARANHÃO. **Lei nº 10.099, DE 11 de junho de 2014**. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar -PEATE/MA: São Luís: Palácio do Governo, 2014. Disponível em: https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf. Acesso em: 20 de março de 2022.

MARANHÃO. **Plano Estadual de Educação, Lei nº 10.099, de 11 de junho de 2014**.

Disponível em: https://www.educacao.ma.gov.br/wpcontent/uploads/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf. Acesso em: 20 de março de 2022.

MARANHÃO. SEDUC. **Cartilha do transporte escolar**. São Luís: Secretaria de Educação, s.d. Disponível em:

<https://sistemas.educacao.ma.gov.br/sispeate/arquivo/DocumentoInformativo/Cartilha-Transporte-Escolar%20PEATE%202020.pdf>. Acesso em 6 de abril de 2022.

MARANHÃO. Governo do Estado. Secretaria de Estado da Educação. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Estadual de Educação 2014 – 2017**. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2019. p.108. Disponível em:

<https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/RELATORIO-PEE-MA-COM-FICHA-CATALOGRAFICA.pdf>. Acesso em 6 de abril. 2022.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boi Tempo Editorial, 2015.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Sistematização da política colaborativa do Maranhão**. São Luís, 2021. https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/01/Movimento-Colabora_-Sistematizacao-Pol%C3%ADtica-Colaborativa-do-MA.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023

MULLER, Matheus. **Ainda o século do clientelismo no Brasil?** Uma análise de condicionantes demográficas, socioeconômicas e culturais. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/178178/001063538.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS. Plano Municipal de Educação, nº 329 de 23 de junho de 2015. Aldeias Altas: Câmara de Vereadores, 2015. Disponível em: Disponível em: <https://aldeiasaltas.ma.gov.br/doc-2023/PME.pdf>. Acesso em: Acesso em: 14 ago. 2023

MUNICÍPIO DE ALDEIAS ALTAS. **Decreto nº 357 de 9 de agosto de 2023**. Institui a Coordenadoria de Fortalecimento da Alfabetização e de Regime de Colaboração. Aldeias Altas: Câmara de Vereadores, 2023. Disponível em: <https://aldeiasaltas.ma.gov.br/baixar.php?aq=580776db8863f509d70c505b2b3b1c1a09082023130740.pdf&id=2907>. Acesso em: 14 ago. 2024

MUNICÍPIO DE ALDEIAS ALTAS. **Decreto nº 357 de 9 de agosto de 2023**. Institui a Coordenadoria de Fortalecimento da Alfabetização e de Regime de Colaboração. Aldeias Altas: Câmara de Vereadores, 2023. Disponível em: <https://aldeiasaltas.ma.gov.br/baixar.php?aq=580776db8863f509d70c505b2b3b1c1a09082023130740.pdf&id=2907>. Acesso em: 14 ago. 2024.

NERI, Marcelo C. “**Mapa da Nova Pobreza**”, Marcelo Neri – 40 págs., Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 - FGV Social. (inclui anexo em separado com atlas de pobreza) <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza> <https://cps.fgv.br/en/NewPovertyMap>. Acesso em: 14 ago. 2023.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. P. 13-35.

OLIVEIRA, Silvaney de; GUIMARÃES, Orliney Maciel; FERREIRA, Jacques de Lima. As entrevistas semiestruturadas na pesquisa qualitativa em educação. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 24, n. 55, p. 210-236, maio/ago. 2023.

PACTO por um IDH justo. São Luís, 2014. Disponível em: <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR73863>. Acesso em: 25 de agosto 2023

PINTO, Maria Núbia Bonfim. **Do velho ao novo: política e educação no Maranhão**. 1982. Dissertação (Mestrado em Educação) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1982. <https://repositorio.fgv.br/items/767ad0cd-0931-496e-a60d-59b543a2d8aa>. Acesso em: 25 ago. 2023.

POLI, Luzenir; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 835–849, set./dez. 2017.

PONTES, R.N. A propósito da categoria de mediação. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v.10, n.31, p.5-25, 1989. <https://pdfcoffee.com/a-categoria-de-mediacao-em-face-do-processo-de-intervencao-do-servico-social-reinaldo-nobre-pontes-pdf-free.html>. Acesso em: 25 ago. 2023.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2019.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008. p. 215 - 253.

RAIMANN, Ari; SILVA, Sandorlei Aparecido da. Estado gerencialista e trabalho docente nos sistemas públicos municipal e estadual de Jataí – Goiás. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, e023147, 2023. DOI: 10.21723/riade.v18i00.18834. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/18834>. Acesso em: 18 nov. 2025.

RAMOS, M. N. Arranjos de desenvolvimento da educação. In: Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. (orgs.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

RODRIGUES, Rodrigo Ferreira; NASCIMENTO, Rosenery Pimentel do. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: contextos e rupturas. **Research, Society and Development**, [S.l.], v. 7, n. 2, 2018. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/1234>. Acesso em: 19 maio 2025.

RIKER, William H. **European federalism: the lessons of past experience**. In: HESSE, J. J; WRIGHT, V (Orgs.). **Federalizing Europe? the costs, benefits and preconditions of federal political systems**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais**. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. <https://repositorio.fgv.br/items/8e3d99be-f93d-4616-9da1-2a0b9790320d>. Acesso em: 19 maio 2024.

SANTOS, Reginaldo Souza. **As impossibilidades de um projeto descentralizante no**

Brasil. Salvador: Superintendência de Estudos e Sociais Econômicos da Bahia - Desigualdades Regionais -SEI, 2004.Disponível em:
<file:///C:/Users/Aurea%20Prazeres/Desktop/As%20Impossibilidades%20do%20Projeto%20Descentralizante%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 19 maio 2024.

SARI, Marisa Timm. **Regime de colaboração intergovernamental na educação:** a experiência do Rio Grande do Sul. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Porto Alegre, 2009. Disponível em:
<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SAVIANI, D. **Educação:** do senso comum à consciência filosófica. 11. ed. São Paulo: Vozes, 2002.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação:** uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – FGV-EAESP, São Paulo, 2015. Disponível em:<https://repositorio.fgv.br/items/c316683f-4119-438b-bb54-08eede4a0521>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SILVA, Ângela Maria Pinheiro da; FURTADO, Livia Antunes; AZEVEDO Gabriel Oliveira de Carvalho; SILVA, João Victor Vieira; VERAS, Vinicius Capistrano de Paiva. **Censo Escola Digna:** a construção de escolas de alvenaria como agente transformador em comunidades rurais. 2021. Disponível em: <https://pluris2020.faac.unesp.br/Paper821.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SILVA, Maria Auxiliadora Nunes da. **A educação no Maranhão:** desafios e perspectivas (1945-1975). 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/75>. Acesso em: 15 ago. 2023

SILVA, Raianny do Nascimento. **A política pública educacional como espectro da sociedade:** uma análise sobre a política estadual de educação do Maranhão ‘Escola Digna’ em Timon-MA. Dissertação de (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2022. Disponível em:
https://www.sigaa.ufpi.br/sigaa/public/programa/defesas.jsf?id=614&lc=pt_BR. Acesso em: 15 ago. 2023

SOUZA Celina Maria. **Federalismo e gasto social no Brasil:** tensões e tendências. São Paulo: Lua Nova, 2001.

SOUZA, Celina Maria de. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p.15-35, 1992.Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rap/a/8r6L8Lx6g9TtL7W9X9X9X9/>. Acesso em: 15 ago. 2023

SOUZA, Celina Maria de. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n. 65, 1º sem. 2008, p. 27-48. Disponível em:
<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/31>. Acesso em: 20 ago. 2024

SOUZA, Jhonatan Uelson Pereira; LIMA, Francisca das Chagas Silva. Planejamento educacional no estado do Maranhão: uma análise das propostas para a educação básica do programa de governo de Roseana Sarney. In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação – Jubileu de Ouro (1961-2011). **Anais[...]**, São Paulo, 2011. Cadernos ANPAE, Niterói; São Paulo: ANPAE; PUC-

SP/FACED/PPGE, 2011. p. 287-288. Disponível em:
https://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoes/Relatos/errata_03.pdf. Acesso em: 20 jun.2025.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 112 p. Disponível em:
https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politicas_Publicas.pdf. Acesso em: 25 jul. 2023.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. O método materialista histórico e dialético para a pesquisa em educação. **Rev. Simbio-Logias**, [S.l], v. 12, n. 17, 2020. Disponível em:
https://www.ibb.unesp.br/Home/ensino/departamentos/educacao/o_metodo_materialista_historico_e_dialetico.pdf . Acesso em: 20 mar. 2022.

TRIVIÑOS, Augusto N. Silva. A dialética materialista e a prática social. **Movimento**, Porto Alegre, v.12, n. 02, p. 121-142, maio/ago. 2006. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/pdf/1153/115315946006.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2009

TRIVIÑOS, Augusto. Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, Oliveira, Bruna Karoline. **Competição e ciclos políticos nos subsistemas partidários do Nordeste**: um estudo de caso sobre CE, AL, BA, MA e PI. Campinas, SP: [s.n.], 2017. Disponível em: <https://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/322640>. Acesso em: 02 jul. 2023.

VELOSO, G. R. **Clientelismo**: uma instituição política brasileira. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em:
<https://www.repositorio.unb.br/handle/10482/1431>. Acesso em: 2 jul. 2023.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB. 2v. 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista com Gestores Escolares Municipais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Projeto: ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO: relações intergovernamentais e implicações na educação municipal

Pesquisadora: ÁUREA REGINA DOS PRAZERES MACHADO

ROTEIRO DE ENTREVISTA - Gestores Escolares Municipais

Entrevista nº:

Município: _____

Cargo/Função institucional: _____

Data: ____/____/____

Tempo de trabalho na função de gestão da escola: _____

Tempo de trabalho na rede municipal de educação: _____

Atividades/funções na educação: _____

Bloco 1- A ESCOLA

1) Descreva um pouco a história de sua escola

- a) Quando foi criada, como era e como está hoje (estrutura física, equipamentos e estruturas pedagógicas)
- b) Etapas de Ensino ofertadas (Creche, Pré-escola, Ensino Fundamental (Anos Iniciais e/ou Finais ou Ensino Médio)
- c) Tipo de oferta: turmas seriadas e/ou multisseriadas:
- d) Corpo docente pré-escola:
Número total ----- Número por formação: -----
- e) Corpo docente Ensino Fundamental Anos Iniciais:
Número total: ----- Número por formação: -----
- f) Corpo docente Ensino Fundamental Anos Finais:
Número total ----- número por formação: -----
- g) Número de professores:
Pertencente ao quadro do magistério: ----- Número de Contratados -----

Bloco 2- A ESCOLA E PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL ESCOLA DIGNA

2) A escola (gestores e professores) participa de quais ações/atividades decorrentes da Política Educacional Escola Digna e do Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem?

3) Na sua Compreensão, que contribuições reais essas ações da Política Educacional Escola Digna trazem para o município?

4) Como ocorre a participação de gestores e professores nessa política? Como escolas, professores, supervisores e gestores são selecionados para participar das ações da Escola Digna e do Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem?

5) Como você percebe o desenvolvimento dessa cooperação SEDUC e Educação Municipal em termos de continuidade e descontinuidades das ações educacionais?

6) Quais as reações de professores participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED?

Bloco 3- RELEVÂNCIA DA POLÍTICA EDUCACIONAL ESCOLA DIGNA E DO PACTO DE FORTALECIMENTO DA APRENDIZAGEM PARA O MUNICÍPIO

7) Na sua Compreensão, a adesão do Município à Escola Digna e ao Pacto de Fortalecimento de Aprendizagem trouxe alguma mudança na condução do municipal?

- a) que políticas/programas/projetos existentes foram fortalecidas?
- b) que novas políticas/programas/projetos implementadas?
- c) que políticas/programas/projetos alterados ou interrompidos?

8) Na sua Compreensão, que impactos ou resultados essas ações cooperativas SEDUC e SEMED trouxeram para:

- a) a garantia do direito educacional?
- b) para a qualidade da oferta educacional?
- c) redução da evasão e abandono escolar?

9) Que dificuldades, problemas, conflitos ou desafios existem para a melhoria da pactuação governo do Estado e governo municipal no campo educacional?

-

Bloco 4: Encerramento

- Possibilitar que o entrevistado faça complementações ou apresente alguma questão não abordada durante a entrevista.

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista com SEDUC - Setor de Avaliação

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Projeto: ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO: relações intergovernamentais e implicações na educação municipal

Pesquisadora: ÁUREA REGINA DOS PRAZERES MACHADO

ROTEIRO DE ENTREVISTA - Técnico da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC -SETOR – AVALIAÇÃO

Entrevista nº:

Estado: _____

Cargo/Função institucional: _____

Data: ____/____/____

Tempo de trabalho na SEDUC: _____

Tempo de trabalho na rede estadual de educação: _____

Atividades/funções na educação: _____

Bloco 1- Ações da SEDUC realizadas com as SEMED'S relacionadas à avaliação em larga escala no âmbito da Política Educacional Escola Digna e Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem.

1. Que ações a SEDUC realiza de forma colaborativa com os municípios, relacionadas ao Sistema de Avaliação de Aprendizagem (SEAMA), no âmbito da Política Educacional Escola Digna e Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem?
2. Na sua Compreensão, que contribuições reais essas ações trazem para a educação dos municípios?
3. Ao desenvolver essas ações o governo estadual (ou SEDUC) exige o desenvolvimento de alguma política, projeto ou ação da Prefeitura ou SEMED? Quais?
4. Como se inicia, se desenvolve e se avalia o Sistema de Avaliação da Aprendizagem (SEAMA) entre Estado do Maranhão e os Municípios?

Bloco 2 – Questões norteadoras – relações intergovernamentais

5. Que pontos positivos e/ou negativos têm as ações cooperativas entre governo estadual e municipal ao desenvolverem o Sistema de Avaliação da Aprendizagem?

6. O que mais motiva ou desmotiva a SEDUC ou a equipe técnica em participar das ações cooperativas da Política Educacional Escola Digna e Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem?

Bloco 3 - Relevância do Sistema de Avaliação de Aprendizagem e SEMED's no contexto da Política Educacional Escola Digna e Pacto pela Aprendizagem para a educação dos municípios e do estado.

7. – Na sua Compreensão, a adesão dos Municípios ao SEAMA trouxe alguma mudança na condução da educação dos municípios?

- a) em geral, que políticas/programas/projetos existentes nos municípios foram fortalecidos a partir da efetivação do SEAMA?
- b) que novas políticas/programas/projetos desenvolvidos pelos municípios já foram identificados?

8. Na sua Compreensão, que impactos ou resultados as ações cooperativas do Sistema de Avaliação de Aprendizagem (SEAMA), entre SEDUC e SEMED trouxeram para:

- a) a garantia do direito educacional?
- b) para a qualidade da oferta educacional?
- c) redução da evasão e abandono escolar?

9. Que dificuldades, problemas, conflitos ou desafios existem para a melhoria da pactuação governo do Estado e governos municipais no campo da Avaliação de Aprendizagem realizado por meio do SEAMA?

Bloco 4: Encerramento

10. Possibilitar que o entrevistado faça complementações ou apresente alguma questão não abordada durante a entrevista.

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista com Técnicos da SEDUC

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA+
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Projeto: ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO: relações intergovernamentais e implicações na educação municipal

Pesquisadora: ÁUREA REGINA DOS PRAZERES MACHADO

ENTREVISTADOS:

(1) Técnicos das Secretaria de Estado da Educação – SEDUC - 1 (um) Superintendente de Planejamento de Rede e Regime de Colaboração (SUPREC); 1 (um) Supervisão do Regime de Colaboração (SUPERC); 2 (dois) Articuladores pedagógico regionais.

Entrevista nº:

Município: _____

Cargo/Função institucional _____

Data: ____/____/____

Tempo de trabalho na SEDUC: _____

Tempo de trabalho na rede estadual de educação: _____

Atividades/funções na educação: _____

Bloco 1- Ações estaduais realizadas com as SEDUC

- 1) Que ações a SEDUC realiza de forma colaborativa com os municípios relacionada à educação?
- 2) Na sua Compreensão, que contribuições reais essas ações trazem para os municípios?
- 3) Ao desenvolver essas ações o governo estadual (SEDUC) exige o desenvolvimento de alguma política, projeto ou ação da Prefeitura ou SEMED? Quais?
- 4) Como se inicia, se desenvolve e se avalia as políticas colaborativas entre Estado do Maranhão e os Municípios?

Bloco 2 – Questões norteadoras – relações intergovernamentais

- 5) Que pontos positivos e/ou negativos têm para a gestão estadual e municipais as ações cooperativas entre os entes governamentais
- 6) O que mais motiva ou desmotiva a SEDUC ou os técnicos em participar das ações cooperativas por meio do Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem?
- 7) Na sua Compreensão, qual o significado da institucionalização da superintendência específica para tratar da Colaboração Federativa entre estado e municípios trouxe para a gestão da Política Educacional Escola Digna e Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem?

Bloco 3 - SEMED'S e participação na Política Educacional Escola Digna

- 8) Como ocorre a participação de Secretários de educação, equipe técnica, gestores e professores nessa política? Como Secretarias, escolas, professores, supervisores e gestores são selecionados para participar das ações da Escola Digna e do Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem?
- 9) Quais as reações de Secretários de educação, equipe técnica, gestores e professores participantes das ações conjuntas SEDUC e SEMED?

Bloco 4. Relevância da Política Educacional Escola Digna e do Pacto de Fortalecimento da Aprendizagem para os municípios

- 10) Na sua Compreensão, a adesão dos Municípios à Escola Digna e ao Pacto de Fortalecimento de Aprendizagem trouxe alguma mudança na condução da educação dos municípios?
- 11) Em geral, quais políticas/programas/projetos existentes nos municípios foram fortalecidas?
- 12) Quais novas políticas/programas/projetos desenvolvidos pelos municípios já foram identificados?
- 13) Na sua Compreensão, que impactos ou resultados essas ações cooperativas SEDUC e SEMED's trouxeram para a educação do estado do Maranhão:
 - a) a garantia do direito educacional?
 - b) a qualidade da oferta educacional?
 - c) redução da evasão e abandono escolar?
- 14) Quais dificuldades, problemas, conflitos ou desafios existem para a melhoria da pactuação governo do Estado e governos municipais no campo educacional?

Bloco 4: Encerramento

- Possibilitar que o entrevistado faça complementações ou apresente alguma questão não abordada durante a entrevista.

ANEXOS

ANEXO A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



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



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Prezado(a),

Este é um convite para o(a) Sr(a) participar da pesquisa: **ESCOLA DIGNA NO MARANHÃO: relações intergovernamentais e implicações na educação municipal**, que tem como pesquisadora responsável a mestranda Áurea Regina dos Prazeres Machado, sob a orientação da Prof^{ra}. Lucinete Marques Lima (membro da equipe) ambos do Programa de Pós-Graduação em Educação/Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). O(a) Sr(a) tem a plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma. Leia cuidadosamente o que segue e me pergunte sobre qualquer dúvida que o(a) Sr(a) tiver.

Declaro ter sido esclarecido(a) sobre os seguintes pontos:

1. Esta pesquisa tem por objetivo “Analisar os dispositivos das relações intergovernamentais e ações do Regime de Colaboração na Macropolítica Escola Digna entre Poder Executivo Estadual e Prefeituras Municipais, pós-aprovação do Plano Estadual de Educação, e as implicações na educação municipal, suas ambiguidades, contradições e resistências”

2. A sua colaboração nesta pesquisa consistirá em participar de entrevistas, a serem realizadas, preferencialmente, na própria instituição pesquisada e com duração máxima de 1(uma) hora. As entrevistas serão conduzidas pela pesquisadora responsável, a mestranda Áurea Regina dos Prazeres Machado.

3. Não existem benefícios diretos pela participação na pesquisa. Os benefícios para os participantes da pesquisa e para a sociedade serão indiretos, pois as informações coletadas fornecerão subsídios para o aprofundamento das discussões sobre as Políticas Educacionais no contexto da Educação Básica no Estado do Maranhão, bem como para as novas pesquisas a serem desenvolvidas sobre essa temática.

4. Os riscos relacionados à participação nesta pesquisa poderão ser de origem psicológica e/ou emocional, na forma de desconforto, medo, vergonha, estresse e cansaço gerados no momento de responder às perguntas das entrevistas. Para evitar e/ou diminuir tais riscos, será garantido ao participante o acesso antecipado às questões do referido instrumento de coleta de dados da pesquisa e agendamento do horário e local para realização das entrevistas de acordo com a sua preferência e disponibilidade, assegurando os necessários cuidados para minimizar os possíveis danos causados pela sua participação na pesquisa.

5. Serão assegurados ao(à) Sr(a) o direito de acompanhamento e assistência integral e imediata, de forma gratuita (pelo patrocinador da pesquisa), pelo tempo que for necessário em

caso de danos diretos/indiretos decorrentes da participação na pesquisa. O acompanhamento e assistência ocorrerão na forma de assistência social, psicológica e médica, durante e posteriormente ao encerramento e/ou interrupção da pesquisa.

6. A participação nesta pesquisa é de caráter voluntário, não havendo qualquer valor econômico a receber ou a pagar pela sua participação na pesquisa. No entanto, caso o participante ou seu acompanhante tenham qualquer despesa, tais como gastos com transporte e alimentação, ambos serão ressarcidos. As despesas tidas pela participação na pesquisa e dela decorrentes serão cobertas pelo pesquisador responsável.

7. Será garantida a indenização em casos de danos materiais e/ou morais decorrentes da participação na pesquisa, inclusive relacionados à quebra de sigilo.

8. Se desejar, o participante terá livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que quiser saber antes, durante e depois da sua participação. Será dado ao participante, um retorno sobre o desfecho da pesquisa (informações sobre defesa da Dissertação, publicações e apresentações da pesquisa em periódicos e eventos científicos).

9. As informações coletadas serão utilizadas unicamente para fins científicos, ou seja, a elaboração do trabalho de Dissertação de Mestrado em Educação da UFMA, que após defesa pública, será publicada no banco de Teses e Dissertações da UFMA e CAPES, divulgação em congressos e publicações científicas, sendo garantidos o total sigilo e confidencialidade do participante, através da assinatura deste termo, o qual o(a) Sr(a) receberá uma cópia.

10. Qualquer dúvida, o participante poderá entrar em contato com Áurea Regina dos Prazeres Machado (pesquisadora responsável) através do telefone (98) 98898-5202 e/ou e-mail: aurearegina10@gmail.com e/ou Professora Dra. Lucinete Marques Lima (orientadora) através do telefone (98) 8166-3838 e/ou e-mail: lucinete.ml@ufma.br. Também poderá entrar em contato com o Programa de Pós-Graduação em Educação/Mestrado em Educação da UFMA, localizado no Campus Universitário Dom Delgado, Avenida dos Portugueses, nº 1966 – Bacanga, São Luís-MA, CEP: 65080-805, telefone: (98) 3272-8660, e-mail: meducacao@ufma.br, de segunda a sexta, das 8h às 12h e das 14h às 18h.

11. Caso o participante da pesquisa desejar entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão (CEP/HUUFMA) para sanar suas dúvidas sobre a ética desta pesquisa, deverá entrar em contato através do telefone (98) 2109-1250, no e-mail: cep@huufma.br e/ou no endereço Hospital Universitário Presidente Dutra, Rua Barão de Itapary, 227, quarto andar, Centro, São Luís-MA, CEP: 65020-070, de segunda a sexta, das 8h às 12h e das 14h às 17h.

12. Os Comitês de Ética em Pesquisa são colegiados interdisciplinares e independentes, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criados para garantir a proteção dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos.

13. Este documento foi impresso em duas vias e deverá ser rubricado em todas as páginas e assinadas, na última página pelo(a) Sr(a) (convidado(a) a participar da pesquisa) ou

por seu representante legal, assim como pelo pesquisador responsável ou membro da equipe. Uma via ficará com o(a) Sr(a) e a outra com o pesquisador responsável.

Consentimento Livre e Esclarecido

Após ter sido esclarecido sobre os objetivos, importância e o modo como os dados serão coletados nessa pesquisa, além de conhecer os riscos, desconfortos e benefícios que ela trará para mim e ter ficado ciente de todos os meus direitos, eu _____, CPF: _____, concordo em participar desta pesquisa e autorizo a divulgação das informações por mim fornecidas, no trabalho de Dissertação de Mestrado em Educação da UFMA, em congressos e/ou publicações científicas desde que nenhum dado possa me identificar.

São Luís (MA), _____ de _____ de 2024.

Assinatura do(a) Participante da Pesquisa/
Responsável Legal

Assinatura do Pesquisador Responsável