

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PÚBLICA**

Eliana Maria Pereira

**Planejamento educacional e seu monitoramento:
o caso de São Luís do Maranhão**

Juiz de Fora
2021

Eliana Maria Pereira

**Planejamento educacional e seu monitoramento:
o caso de São Luís do Maranhão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Tavares Júnior

Juiz de Fora
2021

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Pereira, Eliana Maria .

Planejamento educacional e seu monitoramento : o caso de São Luís do Maranhão /Eliana Maria Pereira. -- 2021.

100 p. : il.

Orientador: Fernando Tavares Júnior

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2021.

1. Plano Municipal de Educação . 2. Monitoramento de Políticas Educacionais. 3. Rendimento Escolar - Fluxo escolar. 4. Transição entre etapas de ensino. I. Tavares Júnior, Fernando, orient. II. Título.

Eliana Maria Pereira

Planejamento educacional e seu monitoramento:

o caso de São Luís do Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

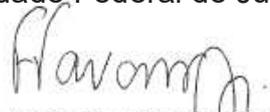
Aprovada em 14 de maio de 2021

BANCA EXAMINADORA



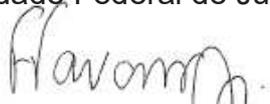
Fernando Tavares Júnior

Prof. Dr. Fernando Tavares Júnior – Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora



Fernando Tavares Júnior

Prof.^a Dr.^a Rafaela Reis
Universidade Federal de Juiz de Fora



Fernando Tavares Júnior

Prof.^a Dr.^a Vanessa G. Castro (Membro externo)
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus. Ele é minha força e meu tudo!

Agradeço à SEMED-São Luís pela abertura do convênio com a UFJF/Caed, oportunizando essa formação profissional.

Para a construção desta pesquisa algumas pessoas deram-me apoio especial ao longo do trabalho e agradeço nominando-os: professor Doutor Fernando Tavares Júnior, que aceitou a orientação da dissertação, revelando uma atenção especial no trato do texto com seus ensinamentos qualificados e interferências necessárias.

À professora Mayanna Martins, Assistente de orientação agradeço a permanente valorização a cada crescimento meu na escrita e na organização das ideias, aspectos determinantes para o resultado final alcançado.

À professora Helena Rivelli, quem aceitou o desafio de concluir comigo o trabalho, substituindo a Mayanna na orientação, obrigada.

Agradeço às minhas nove colegas da SEMED São Luís que desde a seleção para o mestrado foram parceiras, intensificando na construção dos trabalhos coletivos e individuais ao longo do curso e juntas nas idas e vindas aos aeroportos.

Aos colegas de outros estados, em especial de Minas Gerais e da cidade de Juiz de Fora, que concederam excelente integração de saberes com as reflexões de suas realidades, lincadas às teorias e práticas profissionais, incentivaram muitas páginas deste trabalho.

Agradeço à minha mãe Eunice, meu pai Benedito, meu irmão Fernando e cunhada Laudinezia, todos in memoriam, pelo incentivo ao longo da minha vida para não desistir dos meus objetivos.

Aos meus irmãos Nonato e Guta, agradeço a Deus por existirem em minha vida e a minha irmã Lúcia e seu esposo Ivaldo, pelo apoio incondicional de cessão de mais de um ano da internet para que eu pudesse executar meus trabalhos na plataforma do Caed.

A todos os meus sobrinhos e sobrinhas, amigos que me apoiaram (Eva Rego) e aqueles que entenderam a minha ausência em suas vidas com frequência, nesses mais de dois anos. E, em especial, ao meu filho do coração Leandro, minha neta Maria Fernanda e Nora Susana, por estarem sempre me incentivando e entendendo os “não” que dei para os programas de final de semana em família. Valeu a pena e meu muito Obrigada!

Todo começo é difícil em qualquer ciência. (MARX, 1988 , I, p 4).

RESUMO

A presente dissertação dedica-se à investigação do monitoramento e avaliação da Meta 7 - que trata da melhoria do fluxo e da qualidade da educação - do Plano Municipal de Educação de São Luís/MA (PME/São Luís). A empiria volta-se ao 6º ano do Ensino Fundamental, etapa crítica de transição dos estudantes entre importantes anos de estudos. Objetiva-se monitorar a Meta 7 do PME, tendo como questão norteadora a reflexão acerca da baixa frequência e o fluxo irregular de estudantes do 6º ano do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de São Luís/MA. A análise bibliográfica e documental constitui a primeira parte da pesquisa. Segue-se a empiria acerca de: como tem sido feito o monitoramento da Meta 7 do PME de São Luís? Conclui-se com a proposta de um Plano de Ação Educacional direcionado ao aprimoramento do monitoramento e da avaliação do PME de São Luís, especialmente sua Meta 7 por fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar.

Palavras-Chave: Monitoramento de Políticas Educacionais. Fluxo e Rendimento Escolar. Plano Nacional de Educação (PNE). Plano Municipal de Educação (PME).

ABSTRACT

This dissertation is dedicated to the analysis of the monitoring and evaluation of Goal 7 – which deals with the improvement of the flow and quality of education – of the Municipal Education Plan of São Luís/MA (PME/São Luís). The Empirical analysis focuses on the 6th grade of Elementary School, a critical stage of transition for students between important cycles. The objective is to monitor Goal 7 of the PME, with the guiding question being the reflection on the factors that have influenced the low frequency and the irregular flow of students in the 6th grade of Elementary School of the municipal public network of São Luís/MA. The bibliographical and documental analysis constitutes the first part of the research. This is followed by an empirical analysis of the monitoring of Target 7 and its evidence. It concludes with the proposal of an Education Action Plan aimed at improving the monitoring and evaluation of São Luís' PME, especially its Goal 7.

Keywords: Monitoring of Educational Policies. School Performance. National Education Plan (PNE). Municipal Education Plan (PME).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução da taxa de Aprovação no Ensino Fundamental Brasil – 2013 – 2017	23
Figura 2 - Taxas de reprovação e abandono – Brasil.....	24
Figura 3 - Média nacional do IDEB anos finais do Ensino Fundamental	29
Figura 4 - Estudos, Monitoramento Contínuo e Avaliação.....	40
Figura 5 - Modelo de ficha de Monitoramento das Metas do PME-	43
Figura 6 - Modelo de ficha de Monitoramento das Estratégias do PME	43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Meta 7 do PME de São Luís, com ajustes na CME, 2018.....	41
Quadro 2 - Dimensões intraescolares em quatro planos.....	54
Quadro 3 - Síntese das Atas das Reuniões Ordinárias do Fórum Municipal de Educação de São Luís (FME)	69
Quadro 4 - Estratégias selecionadas das Atas analisadas do monitoramento e avaliação no FME para cumprimento da Meta 7	73
Quadro 5 - Resumo das Ações Propositivas no Plano de Ação Educacional (PAE)	82
Quadro 6 - Síntese das perguntas e significados do modelo dos 5W2H	83
Quadro 7 - Proposição da Agenda de Trabalho das Comissões FME	84
Quadro 8 - Proposição das ações de organização do Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do PME de São Luís	85
Quadro 9 - Proposição de Orientações para transição entre etapas do 5º para o 6º do Ensino Fundamental II.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental–Brasil/Maranhão/São Luís.....	28
Tabela 2 - Média Nacional para o IDEB do Ensino Fundamental Anos Finais.....	44
Tabela 3 - Matrículas do Ensino Fundamental – Brasil Comparativo entre o 5º e 6º ano	45
Tabela 4 - Matrícula Total e da Rede de Ensino Fundamental-São Luís/MA.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Agente de Desenvolvimento
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação na Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CoeB	Congresso de Educação Básica
DCNEB	Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica
DICOPE	Diretoria de Cooperação e Planos de Educação
EC	Emenda Constitucional
EF	Ensino Fundamental
FME	Fórum Municipal de Educação
IBEG	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEM	Índice de Desenvolvimento Educacional do Município de São Luís
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano do Município
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NSE	Nível socioeconômico
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômica
ONG-AE	Organização não governamental Ação Educativa
OPNE	Observatório do PNE
PAE	Plano de Ação Educacional
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Planos Plurianuais
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SIMAE	Sistema Municipal de Avaliação Educacional de São Luís
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PME DO MUNICIPIO DE SÃO LUÍS.....	17
2.1	AS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE SUBSIDIAM A CONSTRUÇÃO DOS PMES	25
2.1.1	Plano Estadual de Educação do Maranhão.....	35
2.1.2.	O PME de São Luís: estrutura, monitoramento e avaliação da Meta 7 e estratégias.....	37
3	REFLEXÕES SOBRE PLANOS EDUCACIONAIS NO SEC. XXI	47
3.1	ESCOLAS EFICAZES	51
3.2	POLÍTICA PÚBLICA.....	56
3.2.1	Políticas Públicas Educacionais	58
3.2.2	Concepções de Políticas Públicas e Educação: Neoinstitucionalismo.....	61
3.2.3	Relação entre Política e Qualidade da Educação	63
3.4.1	Procedimentos Metodológicos.....	67
3.4.2	Análise dos dados (Atas).....	69
3.4.3	Análise dos dados (Diagnóstico)	75
4	PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL(PAE)	80
4.1	A ESTRUTURA DO PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)	82
4.2	DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO PAE	84
4.2.1	Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do PME	85
4.2.2	Orientações para adaptação ao Ensino Fundamental II	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
	REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

O caso de gestão em tela insere-se no âmbito dos estudos de fatores associados ao rendimento escolar no Ensino Fundamental anos finais, seja por meio da análise dos efeitos de características pessoais e sociais, seja a partir de recursos de dados e estruturas escolares. A empiria volta-se à investigação do Monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) de São Luís/MA lei 6.001 de (2015-2025), em especial sua Meta 7, que objetiva: “atingir as metas municipais para o IDEB entre os anos 2015 a 2021, com melhoria do Fluxo Escolar e da aprendizagem”(SÃO LUIS, 2015, p 4.)

Antes de apresentar os detalhes do estudo, segue breve Memorial com destaque para o percurso profissional junto ao objeto de estudo. Graduei-me em Pedagogia (UFMA, 1995) e em Direito (Faculdade CEST, 2008). Fiz pós-graduação em Didática do Ensino Superior (FAMA, 2001); Gestão Pública Municipal (UEMA, 2010) e em Direito do Estado (LFG, 2012). Atualmente, sou servidora efetiva das Redes Municipal e Estadual de Ensino, exercendo os cargos de Professor Suporte Pedagógico e Professor Nível III, respectivamente. Fui cedida pelo Governo do Estado ao Município de São Luís/MA, pelo regime de colaboração firmado entre as redes. Exerço, na rede municipal, a função de Agente de Desenvolvimento (AD)¹, função que visa o controle do cumprimento das metas e estratégias do Planejamento Estratégico da Rede Municipal, no que se refere ao ensino. Assim, acompanho, no setor Superintendência da Área de Ensino Fundamental, o movimento das ações desenvolvidas em torno das matrículas da rede e o fluxo escolar. Sou também suplente na Comissão do FME de Monitoramento e avaliação do PME de São Luís/MA.

O Plano Municipal de Educação de São Luís (PME, 2015) foi criado pela Lei nº 6.001 de 9 de novembro de 2015, com vigência de dez anos, composto por 10 diretrizes, 20 Metas e 315 estratégias (SÃO LUÍS, 2015). Dentre as metas que compõem o PME, interessa-nos a Meta 7, que se volta ao alcance das metas relacionadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) arbitradas para o período, conseqüentemente relacionadas à melhoria do fluxo escolar e

¹ Agente de Desenvolvimento (AD) - função instituída pela Prefeitura de São Luís no Decreto nº 48.424/2016 (SÃO LUIS, 2016) e criada pela Lei complementar nº128/2008. (BRASIL, 2008). A referida função é de articular ação pública para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações comunitárias, individuais ou coletivas.

avanço da aprendizagem. Em suas estratégias, a Meta 7 envolve o estabelecimento de diretrizes pedagógicas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, prevendo ações colaborativas com Instituições de Ensino Superior (IES) ao longo das estratégias. A meta abrange, entre outras ações, a ampliação dos canais de comunicação com instituições públicas e privadas na perspectiva da cooperação técnica e financeira, para a melhoria da qualidade da educação de São Luís. Ainda, no seio de suas estratégias, encontram-se outras ações, como: a constituição de indicadores educacionais; a elaboração de Planos de Intervenção Pedagógica para escolas com baixo IDEB; a garantia de cumprimento de programas de alimentação, transporte escolar e materiais didáticos; o desenvolvimento de novas tecnologias educacionais; e outras (PME/São Luís, 2015-2024). De maneira mais específica, interessa a este estudo, dentro da Meta 7, o foco no 6º ano do Ensino Fundamental (EF). Isso se justifica pela não observância de uma política nacional voltada para o segundo segmento do EF. Do mesmo modo, falta uma política específica para os estudantes do 6º ano que enfrentam, entre outros desafios, um período de transição entre os anos iniciais e a primeira etapa dos anos finais.

Tal como salienta Silva e Piassa (2014), para além das relevantes mudanças provenientes da faixa etária das crianças entre seus 11 e 12 anos, ocorrem as alterações no processo didático-pedagógico, dentre as quais, um número maior de professores, novas disciplinas e conteúdos considerados mais complexos, se comparados aos anteriores, assim como, novas regras de regimento escolar e mesmo de comportamento. Em outras palavras, há uma mudança significativa na vida escolar da criança na transição do 5º para o 6º ano do EF. Evidencia-se, no entanto, que cabe às escolas refletirem e agirem a partir das considerações dessas mudanças, de dentro e fora da escola, tal como já preconiza as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica (DCNEB), ao abordar a centralidade do aluno e atendimento ao requisito de “revisão das referências conceituais quanto aos diferentes espaços e tempos educativos, abrangendo espaços sociais na escola e fora dela” (BRASIL, 2010b, p.3).

Exposto do contexto em questão, considerando a relevância e a necessidade de avaliação e monitoramento de toda ação que almeje lograr êxito, o presente trabalho apresenta como objetivo geral monitorar a Meta 7 do PME de São Luís tendo como objetivos específicos:

- 1) Descrever e caracterizar o Monitoramento e a Avaliação da Meta 7 do

Plano Municipal de Educação de São Luís (PME-2015-2025);

2) Analisar a Meta 7 do PME de São Luís e a qualidade na educação e as políticas que subsidiaram a construção dos PMEs;

3) Propor um Plano de Ação Educacional (PAE) voltado ao aprimoramento do processo de monitoramento e avaliação da Meta 7 do PME.

4) Realizar reflexões acerca do fluxo escolar no 6º ano do Ensino Fundamental.

Para o desenvolvimento e alcance dos objetivos propostos, dada às razões anteriormente apontadas quanto às especificidades do 6º ano do EF, o estudo visa responder à seguinte questão de pesquisa: **como tem sido feito o monitoramento da Meta 7 do PME de São Luís?**

A pesquisa será desenvolvida a partir de documentos oficiais em fonte secundária como artigos, livros, e revistas etc, e fontes primárias, iniciando pela Constituição Federal, mais especificamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e a Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), dentre outros (BRASIL, 2014). Somam-se os dados relativos à Educação em São Luís, com destaque às edições da Revista Contextual do Sistema Municipal de Avaliação Educacional de São Luís (SIMAE) de 2018, que registram informações obtidas a partir de questionários aplicados aos estudantes da Rede Municipal de Ensino de São Luís, especificamente os dados do 6º ano.

Para a realização do proposto, esta dissertação estruturou-se em cinco Capítulos. O capítulo 1 é a introdução em que se descrevem os objetivos da pesquisa, situa-se a razão da escolha do tema escolhido. O capítulo 2 apresenta o PME de São Luís, seu histórico e dados que auxiliam na compreensão de características do Ensino Fundamental dos anos finais. Suas subseções abordam, respectivamente, as políticas públicas que subsidiam a construção dos Planos de Educação em diferentes níveis: o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Estadual de Educação (PEE) do MA e o PME/São Luís, tendo, neste último, destaque para o processo de monitoramento e avaliação previsto para a meta proposta. O capítulo 3 discute as teorias sobre os Planos Educacionais do Brasil e os dados obtidos por meio da pesquisa. Assim o capítulo se inicia com a reflexão sobre a educação enquanto direito de todos, abordando fatores/aspectos relacionados à qualidade da educação. Na sequência, são analisados os dados

encontrados nas Atas do Fórum Municipal de Educação (FME), além dos documentos e informações coletadas. Em seguida, no capítulo 4 apresenta-se o PAE que, enquanto resultado da pesquisa realizada, objetiva promover melhorias no processo de monitoramento e avaliação da Meta 7 do PME/São Luís e, também, propor ações específicas para o 6º ano do EF. E, por fim no capítulo 5 apresentam-se as considerações finais.

2 PME DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

Neste capítulo é apresentado o PME de São Luís/MA – criado pela Lei nº 6.001/2015 – e sua proposta de Monitoramento e Avaliação do cumprimento de suas Metas e estratégias (SÃO LUIS, 2015). Abordam-se, inicialmente, seus antecedentes, como o PNE e o PEE. Serão apresentados dados relativos à aprovação, reprovação e distorção idade-ano que permitem observar o cenário específico do EF no Brasil e, tal como prevê a pesquisa, realizar um recorte no 6º ano. Na sequência, a primeira subseção trata das políticas públicas que subsidiam a construção dos PMEs e metas relacionadas ao IDEB. As duas últimas subseções apresentam, respectivamente, o PEE do Maranhão e o PME de São Luís, tendo, neste último, destaque para sua proposta de monitoramento e avaliação de metas.

A educação nacional é marcada por processos de discussões e propostas que têm suas bases fundadas no processo constitucional de 1988. Nesse sentido, o PNE inscreve-se como política educacional norteadora, presente nas emendas constitucionais não apenas como efêmeros recursos para distribuição (KUENZER; GARCIA; CALAZANS; 2011). Seguiu-se à Constituição a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, que previu a elaboração de Planos Nacionais. O primeiro PNE (2001-2010) representou, assim, uma referência para adoção de políticas públicas, não só no âmbito federal, mas também por parte dos entes subnacionais – além de ser um vetor interpretativo no tocante aos direitos à educação. Além disso, sistematizou um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para todos os níveis e modalidades de ensino e, “ainda que marcados pelos anseios conservadores do poder, trouxe ao terreno da legislação educacional a cultura do planejamento” (BRASIL, 2014, p.10).

Já o segundo PNE (2014-2024) foi mais discutido socialmente, contando com a participação de diferentes setores da sociedade civil em sua elaboração, tendo demorado mais tempo para sua aprovação (BRASIL, 2014). Assim, a sociedade foi dotada de mais instrumentos para acompanhar sua execução. No entanto, é preciso considerar a constatação, no âmbito PNE, visualizada no estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019), no qual se confere que 80% das Metas do PNE (2014-2024) estão estagnadas. O mesmo estudo aponta que, entre as 20 metas, 16 não evoluíram e 4 tiveram cumprimento parcial.

Aliado a isso, há de se reforçar o congelamento dos investimentos a partir da

aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95 (2016), política fiscal restritiva que secundariza e, praticamente, impossibilita o cumprimento das metas no PNE (2014–2024), assim como do próximo PNE (2025–2035), já que a Emenda Constitucional nº 95 estará vigente até 2036 (AMARAL, 2017; DOURADO, 2018).

O financiamento da Educação, segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2019), é o principal problema para que as metas sejam ou não executadas por meio das ações estratégicas, pois com os gastos previstos pela EC nº 95/2016 – adicionados aos cortes do Governo atual –, a situação se agrava, já que não se tem um sistema nacional de educação aprovado no Brasil (BRASIL, 2016). Há ainda de se considerar que esse é também um indicativo previsto na Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009), que qualifica o PNE como um plano de Estado, e não de governo, ao constitucionalizar sua duração por dez anos e atribuir-lhe a manutenção e o desenvolvimento do ensino, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas, asseguradas no art.214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O PME de São Luís, foco desta pesquisa, não se exclui dos problemas enfrentados por todos os entes, em função de limitações políticas e econômicas nacionais. O monitoramento das metas e estratégias do PME de São Luís, majoritariamente, estagnou. Vigente de 2015 a 2025, o primeiro monitoramento foi previsto para após seu primeiro biênio (2015–17), ou seja, em 2018. Todavia, ainda está em análise², na Comissão do FME (informação verbal)³.

Tais informações são relevantes ao caso, uma vez que as limitações deste estudo, em parte, se dão pela ausência do Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME de São Luís, de forma final e pública, de modo a subsidiar com dados a implementação das políticas educacionais e também, indiretamente, esta pesquisa. Contribuem ao entendimento do cenário os dados nacionais de 2019, que apontam no status da meta (parcialmente cumprida) o aprendizado na idade certa, por via do cumprimento da Meta 7. Isso é feito de modo a mostrar o que deve melhorar e aumentar IDEB em três etapas, até 2021, com projeção aos anos finais do fundamental II, que deve alcançar 5.5. Assim, considera-se importante a efetividade dos Planos educacionais, em que PNE, PEE e PMEs devem estar em consonância.

² O monitoramento ainda estava em análise até o término deste trabalho, em 06 de outubro de 2020.

³ Obtida em diálogo com a Secretária Executiva do FME de São Luís/MA.

Tavares (2003) sinaliza a importância da Constituição de 1988 no processo de descentralização administrativa. Municípios passaram a ter mais autonomia, responsabilidade e poder de criar seus próprios sistemas de ensino e de definir suas políticas, sem responderem às diretrizes do estado, com exceção daquelas emanadas da União. A autora enfatiza que, em um mesmo município, podem conviver sistemas públicos de ensino distintos (estadual, municipal e federal), o que os tornam responsáveis pela oferta e também pela gestão e organização de seus respectivos funcionamentos. Deveriam, teoricamente, cooperar entre si, mas não há uma estrutura formal que facilite e promova essa cooperação.

O lançamento em 2004 dos:

Indicadores da Qualidade da Educação, revisados em 2007 e 2013, motivaram o processo de estímulo ao uso de dados na gestão educacional pública. Tais indicadores são compostos por sete dimensões: 1) ambiente educativo; 2) prática pedagógica; 3) ensino e aprendizagem da leitura e escrita; 4) gestão escolar democrática; 5) formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; 6) ambiente físico escolar; e 7) acesso e permanência dos alunos na escola. (AÇÃO EDUCATIVA, 2004, p.20).

“Esses indicadores facilitam o diagnóstico da situação educacional do município ou estado, a elaboração de Planos Estaduais e Municipais de Educação e/ou ainda a avaliação de Planos já existentes” (AÇÃO EDUCATIVA, 2013, p.7). São indicadores que dão seguimento a um processo mais largo de consolidação da avaliação educacional no Brasil, em sintonia com tendências internacionais que se baseiam na avaliação em larga escala, como recurso para o alcance de padrões de qualidade. No Brasil, a criação do Saeb em 1994 introduziu e consolidou a cultura de avaliação do país, alcançando, em 2005 - ano em que o sistema foi dividido em Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) –, melhores condições em termos informacionais, com alinhamento à perspectiva de responsabilização das escolas pelos seus resultados, o que permite agregar a noção de *accountability*, à perspectiva de avaliação para o diagnóstico (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Para Bonamino e Sousa (2012) a *accountability* diz respeito a uma segunda geração de avaliação em larga escala no Brasil, quando os resultados das avaliações são articulados com políticas de responsabilização branda (*low stakes*). Essas políticas, por sua vez, investem na divulgação pública e devolução dos

resultados às escolas para a mobilização das equipes escolares a melhorarem os resultados alcançados. Essa responsabilização branda distingue-se de políticas mais fortes (*high stakes*) que estabelecem consequências materiais mais amplas para os agentes escolares que, segundo as autoras, fazem parte de uma terceira geração de usos da avaliação da Educação Básica. Vale destacar que os objetivos dos indicadores de *accountability* orientados para a responsabilização branda firmaram-se com a criação do IDEB (2007) e com a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União (BRASIL, 2007b). Consoante a essa temática, estudo da instituição Ação Educativa (2013) indica a necessidade de uma proposta de avaliação cujo conceito de qualidade se voltasse para as condições concretas do atendimento educacional (infraestrutura, condições de trabalho dos/das profissionais de educação, número de estudantes por turma etc.). Ao se ponderar as concepções de qualidade, considera-se importante o posicionamento de Almeida (2014, p. 26): “[...] pensar em qualidade educacional exige compreender que esta requer a associação de objetivos gerais e especificidades de cada escola”. Essa ideia “muda o conceito de ‘qualidade’ nos sistemas de ensino que se volta à assimilação de conteúdos e sua conversão em efetivas oportunidades sociais, durante a vida escolar, mas, principalmente, depois dela”. Nunes, Santos, Barros (2017) afirmam que em utilizar os PMEs como material empírico traz à tona a relevância destes documentos enquanto requisito legal para a realização da política pública. Ainda, de acordo com Nunes, Corsino, Didonet, (2011):

[...], com efeito, o desempenho hoje é uma das principais dimensões da qualidade do ensino e é, em geral, mensurado por meio de sistemas de avaliação em larga escala, com a aplicação de testes padronizados de proficiência (NUNES, CORSINO, DIDONET, 2011, p. 18).

No âmbito do PNE e de sua Meta 7, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) propôs, em 2007, o IDEB. Esse índice combina resultados de rendimento (fluxo escolar: taxa de aprovação) e de desempenho (proficiências médias em língua portuguesa e matemática) produzidos a partir do SAEB e do Censo Escolar (INEP, 2017). A Meta 7, ao contar com um indicador que utiliza testes padronizados de avaliações externas, corrobora a premissa de que:

Além de permitir verificar o cumprimento do direito à aprendizagem, as avaliações externas possibilitam às secretarias e escolas traçar um diagnóstico de suas redes e desenvolver estratégias para o enfrentamento dos problemas que estejam afetando o desempenho dos estudantes (INSTITUTO UNIBANCO, 2016, p.2).

Nessa perspectiva, a Rede Municipal de Ensino de São Luís balizou a elaboração do planejamento participativo e a construção de uma política educacional da rede de ensino em São Luís. Foi criado em 2017⁴ o Programa “Educar Mais: juntos no Direito de Aprender”. Seus pressupostos educacionais ou pilares são: a implantação da gestão democrática nas escolas e a reestruturação curricular; a formação contínua na perspectiva da valorização dos profissionais da educação; e a manutenção dos princípios de convivência, fundados no respeito, na diversidade, na valorização dos princípios éticos universais e nos direitos e interesses da coletividade (SÃO LUÍS, 2017). Para tanto, a rede de ensino municipal de São Luís demandou um diagnóstico de seus estudantes, que levasse ao conhecimento das origens socioeconômicas deles e de seu peso na explicação da variação de desempenho, de forma a subsidiar seu próprio sistema de avaliação, visando à elaboração do planejamento participativo e a construção de uma política educacional em consonância com PNE, PEE/MA e com o PME de SÃO LUÍS (SÃO LUÍS, 2018b). Então, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), em julho de 2017, realizou uma pesquisa junto às escolas dos sete Núcleos que constituem a Rede de Ensino e que engloba a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e suas modalidades, tanto na zona urbana, quanto na zona rural/campo. A pesquisa baseou-se nas seguintes questões: a) formação acadêmica e competências técnicas e pedagógicas para o desempenho profissional; b) desdobramentos da ação da gestão escolar na prática pedagógica dos professores e coordenadores pedagógicos; c) influência do planejamento escolar e sua relação com o cotidiano das atividades nas escolas da rede; d) fatores que influenciam para a educação de qualidade na Rede Pública Municipal de Educação de São Luís; e) formação continuada oferecida pela SEMED, visando à melhoria da prática pedagógica dos profissionais da educação (SÃO LUÍS, 2017). Observou-se que, não há referência dos elementos de pesquisa para esta etapa de ensino (6º ano) as abordagens são limitadas, existem especificidades da etapa/ano que a diferencia das demais e que, portanto, precisam ser examinadas

⁴ A Política educacional foi criada, porém a sua legalização por lei ou decreto, ainda não está instituída até a data de finalização desta pesquisa. Data ausente nas referências.

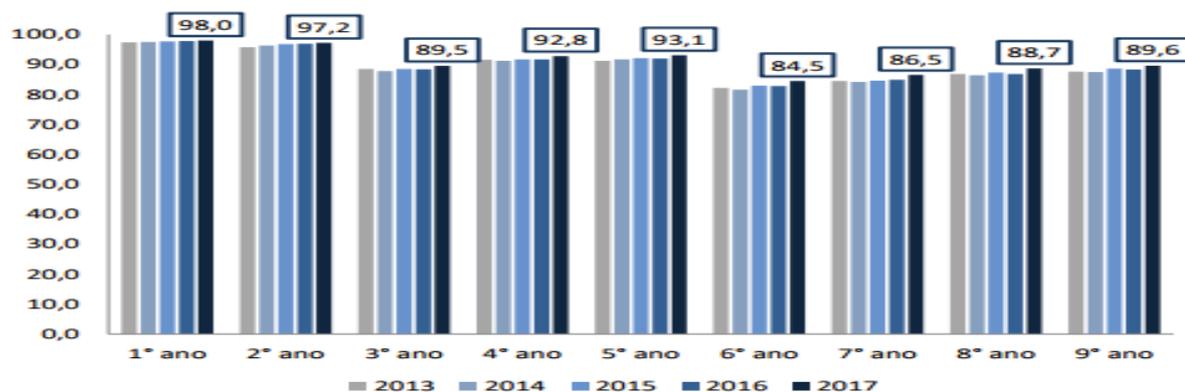
quando da ação de implementação das políticas públicas do município.

Para o 6º ano do EF, canalizam-se as atenções nesta pesquisa, pois, a transição do 5º para o 6º ano, segundo Silva e Piassa (2014), além das mudanças próprias das crianças da faixa etária de 11 a 12 anos de idade, ocorrem às mudanças significativas no processo didático-pedagógico que potencialmente repercutem no rendimento e no desempenho. Dentre essas mudanças, destacam-se a maior quantidade de professores, novas disciplinas (com inclusão do tempo de início e término por minutos), conteúdos considerados complexos para alguns, aprofundamentos e grandes reflexões. Assim como o sistema de ensino conta com várias regras a serem seguidas, as alterações na vida escolar também são inevitáveis. Ressalta-se que cabe às escolas refletirem acerca dessas mudanças a partir das DCNEB:

A escola de qualidade social adota como centralidade o estudante e a aprendizagem, o que pressupõe atendimento aos seguintes requisitos: I – revisão das referências conceituais quanto aos diferentes espaços e tempos educativos, abrangendo espaços sociais na escola e fora dela (BRASIL, 2010b, p.3).

No que tange ao 6º ano do EF, é perceptível que muitos estudantes, em geral, não se adéquam aos novos procedimentos, as novas rotinas, fazendo com que tenham dificuldade em absorver os conteúdos dos diversos componentes curriculares. A nova realidade e suas mudanças, por vezes, trazem como consequência um comprometimento da aprendizagem, o que pode levar ao abandono ou à reprovação. De acordo com Tavares Junior (2019), a reprovação traz efeitos negativos em diferentes aspectos na vida do estudante, prejudicando todo o seu processo de escolarização. A evasão, imediata ou posterior, na mesma direção, impacta de forma negativa todo o processo escolar do estudante. A necessidade de diminuir a evasão e a repetência escolar repercute, sobremaneira, no EF II, dado o aumento verificável das taxas de reprovação e repetência nesse período, específico. Em 2018, a taxa de reprovação no 3º ano foi de 9,4%; no 4º ano de 6,3%; e no 6º ano extrapola 11,7% (QEdu, 2018). Diante do exposto, considera-se importante apresentar a evolução positiva das taxas de aprovação nos últimos anos, que amplia o número daqueles que concluem cada etapa na idade certa. A figura 1, demonstra a evolução dessa taxa.

Figura 1 – Evolução da taxa de Aprovação no Ensino Fundamental Brasil – 2013 – 2017

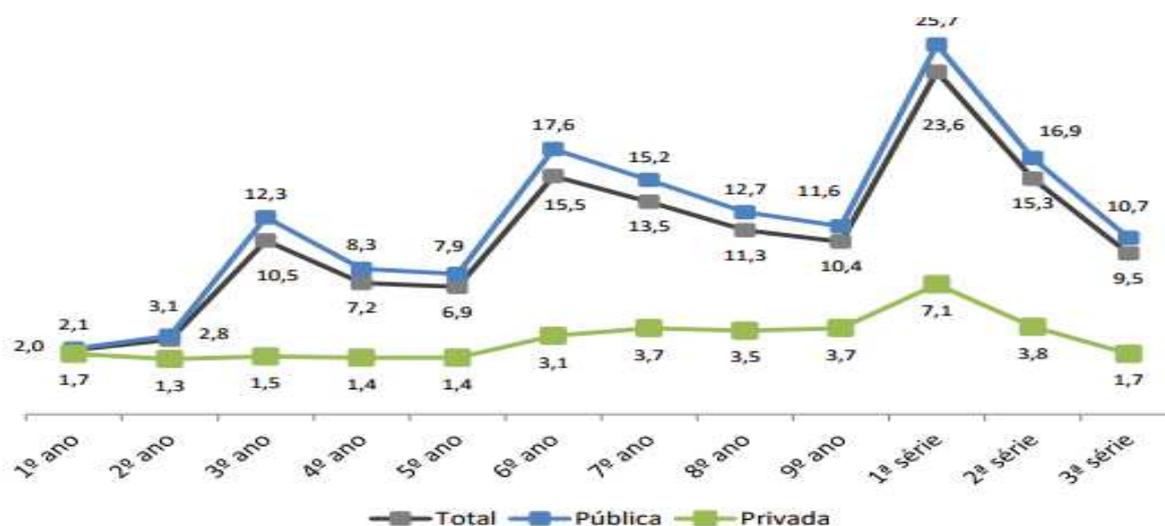


Fonte. Inep (2017).

Como se pode perceber, um dos aspectos que tem impacto na distribuição e no contingente de alunos na Educação Básica é o comportamento dos indicadores de rendimento escolar. No Ensino Fundamental I e II, há diferenças expressivas entre as taxas de aprovação por ano. Chama à atenção a baixa aprovação no 6º ano (84,5%), que perdura e se mantém quase constante no período de 2013 a 2017.

De acordo com o SAEB, o cálculo do IDEB, considerando o índice de fluxo e de proficiência dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, é feito a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes nos testes do SAEB e a taxa de aprovação, indicadores que têm influência na eficiência do fluxo escolar ou na progressão dos estudantes entre etapas/ano na Educação Básica (INEP, 2017). Apesar dos avanços, não se pode deixar de mencionar a rigidez com que se mantêm as diferenças das taxas de reprovação entre anos no Ensino Fundamental, afetando, conseqüentemente, as taxas de distorção idade-ano, conforme demonstra a Figura 2:

Figura 2 – Taxas de reprovação e abandono – Brasil



Fonte: Brasil (2017)

Observa-se na figura 2 que ainda há considerável insucesso⁵ escolar no primeiro ano do Ensino Fundamental. Todavia, nas etapas subsequentes, o risco de não-aprovação é consideravelmente superior. O 6º ano da rede pública tem 17,6% de taxa de reprovação, o que pode ser comparado (na tabela acima) ao 5º ano (7,9%) e, ainda, ser confrontado com a rede privada (3,1%). O dado do 6º ano da rede pública é consideravelmente elevado. O enfrentamento da reprovação, e da consequente retenção, é segundo Prado (2000), um dos avanços à universalização da escolarização do Ensino Fundamental a partir da década de 1990, ano em que o governo federal priorizou as políticas de melhoria da eficiência, dando ênfase à política de correção de fluxo escolar. Por oportuno, retoma-se uma das conclusões de uma pesquisa sobre os anos finais do Ensino Fundamental que foi detalhada no Congresso de Educação Básica (COEB, 2013) da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis:

Os programas de governo e as políticas públicas para os anos finais seguiam o mesmo padrão dos estudos acadêmicos: eles se concentram na Educação Infantil, no período de alfabetização ou no ensino médio. Entre as duas pontas estão fases igualmente importantes para o desenvolvimento humano, mas deixadas de lado pelos pesquisadores e pela administração pública (COEB, 2013, recurso online).

⁵ O insucesso é aqui entendido como fracasso escolar, que pode estar vinculado ao significado de incapacidade, falha, desestímulo, incompetência, podendo gerar no estudante diferentes reações, a exemplo do abandono ou da evasão escolar.

Cabe enfatizar que uma das “pontas” não consideradas é exatamente o 6º ano, fase própria de estudantes de 11 anos de idade, que estão iniciando a segunda etapa do Ensino Fundamental e, que conforme dados apresentados, registram altas taxas de retenção.

2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE SUBSIDIAM A CONSTRUÇÃO DOS PMES

Esta subseção visa descrever, em ordem hierárquica, as legislações que subsidiam a construção dos planos subnacionais, ou seja, os PEEs e os PMEs. Inicialmente, enfatiza-se a CF de 1988 que, 56 (cinquenta e seis) anos após a primeira tentativa oficial (1932) dos Pioneiros da Educação em criar um plano nacional para a educação, reacendeu a proposta de um Plano Nacional de longo prazo, com força legislativa, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. Na sequência, discute-se a criação do PNE, suas diretrizes e metas; o papel do IDEB nesse cenário; e dados que auxiliam na compreensão da complexidade do tema em discussão. Ao fim, reforça-se a necessidade de alinhamentos entre dos PEEs e PMEs com o PNE.

Todas as iniciativas anteriores à Constituição Federal de 1988 de construção de políticas públicas educacionais foram relevantes, mas cumpre mencionar que a previsão Constitucional se deu, apenas, em 1988. No art. 214, há previsão de elaboração de PNE, de duração decenal, com diretrizes, conteúdos e objetivos, além de Metas e Estratégias norteadoras para a construção dos planos subnacionais de educação. A partir de 1988 começam os movimentos em torno das discussões e embates acerca da implementação do PNE. O *caput* do Art. 205 atribui a responsabilidade aos entes, de planejar o ensino com o objetivo de oferecer educação de qualidade para toda a população brasileira. Agregado a isso, o artigo 206, Incisos de I a VII, elenca princípios a serem observados na garantia do ensino com qualidade, conforme seguem:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 1988, p.124).

Em sinergia com a LDBEN nº 9.394/1996, o plano é proposto e suas premissas foram determinadas, como é previsto nos artigos Art.9 e Art. 87 da referida lei (BRASIL, 1996). Em 2001, é aprovado o primeiro PNE, através da Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001, que sancionou o Plano Nacional de Educação (PNE, 2001). Apesar de todas as suas críticas (cf. SABIA; ALANIZ, 2015), as práticas de planejamento educacional em nível nacional, estadual e municipal foram intensificadas a partir da década 2000, sob a tutela da União. A União organizou o PNE em colaboração com os Estados e Municípios, que criaram os seus planos de educação, tomando por base as metas contidas no plano nacional. Tal Plano abriu assim um espaço institucional mais definido para o direcionamento das diretrizes e metas a serem alcançadas nas diferentes modalidades educacionais.

A União, no entanto, não manteve o que recomendava o plano inicial, no tocante ao investimento de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em Educação (BRASIL, 2001). Todavia, isso não impossibilitou que a educação brasileira tivesse um processo de consolidação estruturado na ideia de um plano nacional de educação.

Foi criado em 2007 o IDEB, já citado no texto, com o fomento da instituição do “Compromisso Todos pela Educação”, com ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2014). O PDE foi criado pelo Ministério da Educação (MEC), também em 2007, para oferecer às escolas o Plano de Ação que se reverte em fundo de investimento, como forma de melhorar a qualidade do ensino e do ambiente escolar. Esta ação beneficia os estudantes por meio dos projetos especiais escolares e, em alguns casos, com suprimento de insumos, pois torna a escola mais atrativa para o convívio, proporcionando a qualidade da educação que a sociedade almeja (BRASIL, 2007a). Dentro do PDE existe uma assistência financeira às escolas da Educação Básica, denominada Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), além de outras iniciativas. As discussões em torno do PNE (2001/2010) perduraram por quase dez anos, alterando a sua configuração e conseqüente implementação que deveria ter sido em

2011, mas somente em 2014 foi promulgado, em função das modificações e conseqüentemente, a sua vigência alterou para 2024. O novo PNE, Lei Federal nº 13.005/2014, estabelece metas para serem atingidas no período de dez anos. No que se refere à estrutura do PNE, são 10 diretrizes e 20 Metas, desdobradas em 254 estratégias.

A meta considerada mais ousada do PNE, que inclusive sustenta as demais em torno dos seus objetivos, é a meta 20, que trata do financiamento da educação. Essa meta visa ampliar o investimento da União em Educação Pública, de forma a atingir 7% do PIB até 2019 e o equivalente a 10% do PIB até 2024. Se isso ocorrer, o Plano pode ser concretizado nas bases em que estão realizando a luta por uma Educação Pública de qualidade. No Brasil, o valor gasto por aluno do Ensino Fundamental II, em 2015, representava 38% da média prevista pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico-OCDE (OCDE, 2018). De acordo com o MEC se o percentual de 7% previsto no PNE (2001–2010) tivesse sido implantado, ao invés dos 6% praticados, já viabilizaria a melhoria da qualidade da Educação Básica, principalmente, por meio da implementação da gestão democrática e participativa, usando o repasse de recursos distribuídos, com a participação dos segmentos sociais e transparência que os órgãos de controle exigem.

No dia 25 de junho de 2019, o PNE completou cinco anos, chegando à metade de seu tempo de vigência. Era esperado que, até este momento, já houvesse um avanço significativo no alcance das metas mais estratégicas para promover avanços na Educação brasileira. Porém, o ritmo da trajetória de avanço está aquém do desejado, como mostra o monitoramento contínuo feito ao longo do período por meio do Anuário e de sua plataforma, o Observatório do PNE (OPNE, 2019). No contexto das metas do PNE, com enfoque específico para a Meta 7, há destaque para o comprometimento das redes e das escolas públicas, em estimular o incremento do IDEB conforme estabelecido pelo sistema, que estipula metas intermediárias bianuais do País no período compreendido entre 2007 a 2021 (vide figura 3). O pressuposto para que o Brasil alcance em 2021 as metas fixadas para o IDEB é de que cada sistema deverá evoluir segundo pontos de partida distintos, realizando esforços para atingir índices progressivos das Metas – isso de modo que as metas brasileiras possam, em conjunto, serem alcançadas. O Brasil superou a meta projetada nos anos 2007, 2009 e 2011, porém, em 2013, 2015 e 2017 nem a

atingiu. Já o estado do Maranhão em específico atingiu a meta em 2007, 2009 e 2011, mas não a atingiu em 2013, 2015 e 2017. Porém, no município de São Luís, observa-se um declínio relativo no tocante ao alcance das metas. Nesta cidade, superou-se a meta no ano 2007; em 2009 e 2011 atingiu-se a projeção nacional; mas nos anos de 2013, 2015 e 2017 não se conseguiu atingir as metas propostas, ficando, portanto, abaixo do projetado, conforme os resultados de desempenho aferidos nas Avaliações em larga escala no período de 2005 a 2017 como se constata na tabela 1:

Tabela 1 – IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental–Brasil/Maranhão/São Luís

UF	ANO						
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
BRASIL	IDEB OBSERVADO						
	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	4,7
	METAS PROJETADAS						
	0	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0
MARANHÃO	IDEB OBSERVADO						
	3,2	3,4	3,6	3,6	3,8	3,8	4,2
	METAS PROJETADAS						
	0	3,2	3,4	3,6	4,1	4,4	4,7
SÃO LUÍS	IDEB OBSERVADO						
	3,8	4,0	4,2	4,6	4,2	4,6	4,7
	METAS PROJETADAS						
	0	3,8	4,2	4,6	4,9	5,1	5,4

Fonte: Dados do Ideb/Inep (2017). Organizado pela autora.

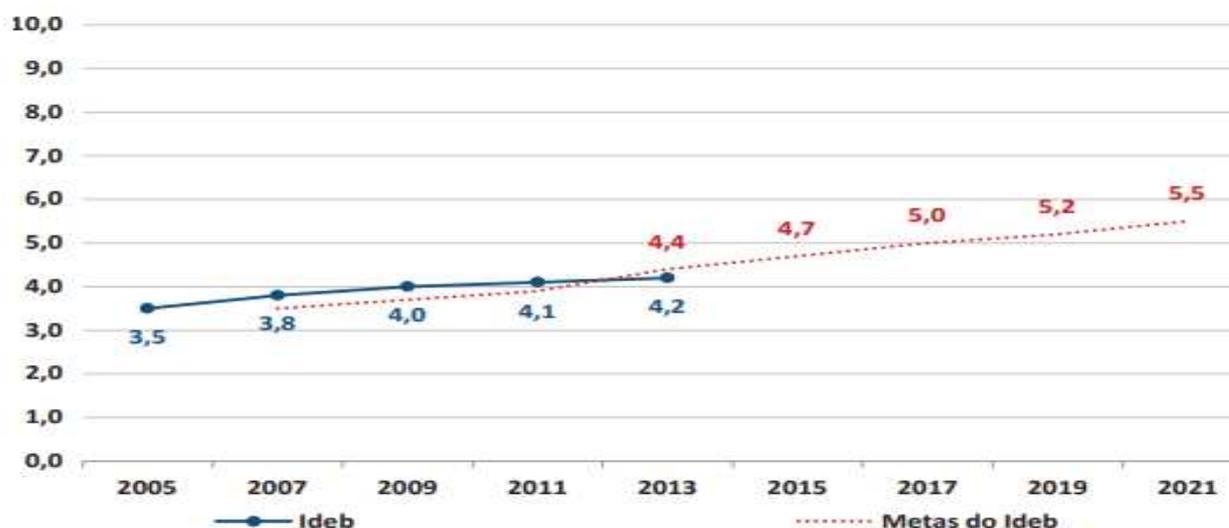
Vale ressaltar que para cada um dos Estados e Municípios brasileiros e para cada escola é possível definir a trajetória do IDEB que contribuirá para o alcance da Meta 7 no prazo definido. Para o cálculo das metas intermediárias e finais, dos estados, municípios e escolas, adota-se um processo semelhante ao descrito para o Brasil. Nessa perspectiva, Mendonça (2017 apud TAVARES JUNIOR, 2019) afirma que os resultados bianuais do SAEB ganharam a companhia de uma série de Sistemas próprios Estaduais ou Municipais de Avaliação Educacionais, mais amplos, censitários e anuais, implantados, principalmente, nos primeiros anos deste século. Outros estudos comprovam que a implementação e manutenção de tais Sistemas Estaduais está fortemente relacionada à melhoria da qualidade e do desempenho

das redes públicas (TAVARES JÚNIOR; NEUBERT, 2014). Importante é a consonância entre os planos de educação nos âmbitos nacional, estadual e municipal em relação à Meta 7 e ao indicador 7B⁶ que, por ser comum tanto no PNE quanto no PME de São Luís, comungam Metas e Estratégias que orientam as políticas educacionais. A linha de base para aferir a qualidade da Educação Básica utilizará o mesmo indicador para o Ensino Fundamental anos finais:

[...] a média nacional do IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental (Indicador 7B) é o indicador de referência para monitorar e medir os avanços na qualidade na Educação Básica nos anos finais do Ensino Fundamental. (BRASIL, 2014, recurso online).

Convém descrever o período que representa as cinco primeiras edições do IDEB (2005–2007–2009–2011–2013) com estabelecimento de Metas nacionais, somente a partir de 2013 até 2021, conforme figura 3:

Figura 3 - Média nacional do IDEB anos finais do Ensino Fundamental



Fonte: IDEB/Inep (2015). Elaboração Dired/Inep

Como se pode perceber, a partir de 2007 foi possível avaliar a evolução do IDEB em que, toda instituição pública tem uma meta própria para alcançar a cada dois anos. Para o Ensino Fundamental II, a meta para 2021 é de 5.5 pontos. Com isso, o Plano Nacional de Educação mantém uma relação com o IDEB, visto que as

⁶ Representa o segundo indicador nacional do IDEB. É a referência dos anos finais do ensino fundamental, construído por meio da nota padronizada do SAEB e a taxa de rendimento.

Metas e as Estratégias convergem para além dos índices tabulados quantitativamente, pois representam o avanço e a melhoria da qualidade do ensino. O IDEB cruza dados de retenção e evasão, com os resultados dos exames de desempenho nas avaliações, que de acordo com o INEP (2007, recurso online) são:

[...] fluxo escolar e média de desempenho nas avaliações. A meta nacional norteia todo o cálculo das trajetórias intermediárias individuais do Ideb para o Brasil, unidades da Federação, municípios e escolas, a partir do compartilhamento do esforço necessário em cada esfera para que o País atinja a média almejada no período definido.

Para que o Brasil chegue à média 6.0 em 2021, período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência do Brasil, em 2022, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional. Para atingir essa meta, as ações ou estratégias que devem ser desenvolvidas em termos de políticas públicas são intervenções concretas em determinada realidade e delineamentos dos caminhos a serem trilhados, de modo a conduzir a gestão municipal por uma trajetória que inicia no diagnóstico da situação existente. As ações podem ser denominadas por indicador social, ambiental, econômico, social, educacional etc (MEC/INEP). Do mesmo modo, isso ocorre com as instâncias estaduais e municipais, que são constituídas com as competências para observar e monitorar o processo de aprendizagem. No caso do PME de São Luís, conforme descrito no art. 5º *caput*, § 1º, I, III e § 2º, essas competências são prescritas no FME, segundo textos *ipsis litteris*:

Art. 5º. A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias.

[...]

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no *caput*:

I- divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
II- analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
III- analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação, podendo ser vista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PME.

§ 2º A cada 2(dois) anos, ao longo do período de vigência do PME, a Secretaria Municipal de Educação, com o suporte de instituições de

pesquisas, publicará estudos para aferir a evolução do cumprimento das Metas estabelecidas no PME (SÃO LUÍS, 2015, p. 1).

Dessa forma, o FME de São Luís, por meio das Instâncias que o representam formalmente, estão descritas no *caput* do art. 5º da Lei nº 6.001/ 2015:

- I- Secretaria Municipal de Educação;
- II- Comissão de Educação da Câmara Municipal;
- III- Conselho Municipal de Educação;
- IV- Fórum Permanente de Educação Municipal(SÃO LUÍS, 2015, p. 1).

Essas instâncias devem atuar junto à comunidade escolar e à sociedade, com o objetivo de contribuir para a implementação das metas e estratégias, apesar dos entraves impostos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os gastos públicos em Educação por vinte anos⁷. Governos estão aptos a conter os gastos públicos, pelo período de 20 exercícios fiscais, mas seus sistemas de ensino devem primar pela melhoria e desenvolvimento da educação. Essa política de austeridade contraria o que se entende por melhoria da qualidade da educação, embora esta apareça associada a fatores políticos, pois tudo o que envolve investimento é essencial para manter a formação de professores, de gestores e de todos os profissionais da educação, que necessitam de formação continuada. Isso faz parte de um recurso próprio, que existe, mas se torna pouco o disponibilizado para tal finalidade de aperfeiçoamento, como enfatiza Paro (2001):

[...] o que parece essencial na defesa da escola pública de qualidade é que está se refira à educação por inteiro, não apenas a aspectos parciais passíveis de serem medidos mediante provas e exames convencionais [...] a educação envolve dimensões individuais e sociais, devendo visar tanto o viver bem pessoal quanto à convivência social, no desfrute dos bens culturais como herança histórica que renova continuamente (PARO, 2001, p.45)

Corrobora-se esta assertiva do pensamento de Paro (2001), pois se entende que a formação profissional é um direito, que incide diretamente na função social da escola pública, ou seja, em produzir e reconstruir conhecimentos. O processo de ensino e aprendizagem, no qual a relação professor-aluno é o centro, torna-se

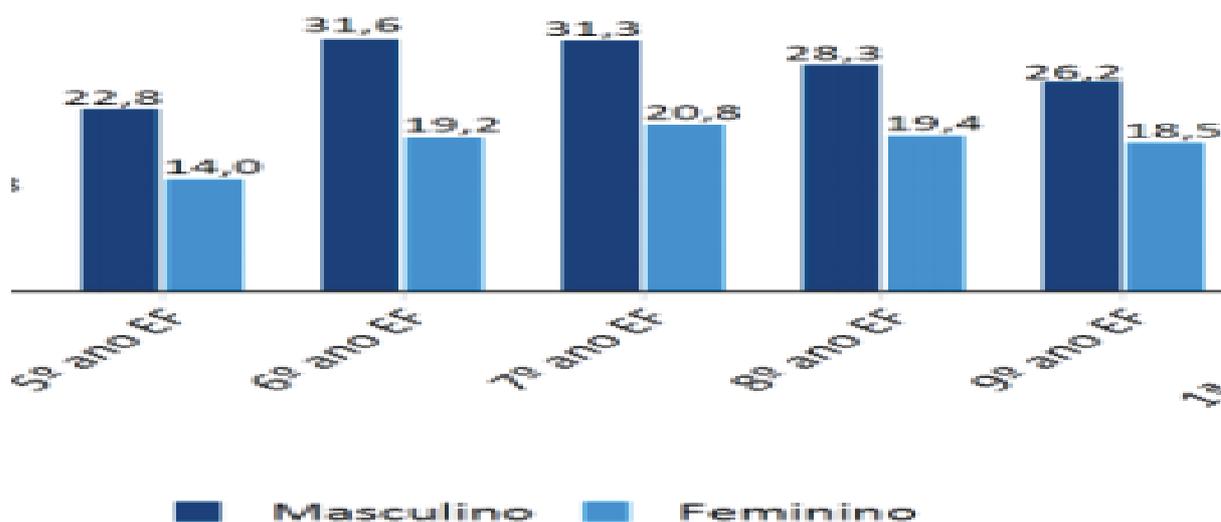
⁷ Política de Austeridade Econômica - significa rigor teórico no controle de gastos. Quando o nível do déficit público é considerado insustentável, através do corte de despesas.

imprescindível à garantia de investimentos para a formação docente, por ser o meio mais eficiente da melhoria da qualidade na educação. Nesse sentido, Brooke e Soares (2008), ressaltam que docentes qualificados:

[...] fornecem informações para que metas sejam estabelecidas e concretizam o desafio de alcançá-las. E isso já é um avanço na busca pela eficácia, já que por muito tempo se falou em melhorar a Educação, mas não havia medidas para isso. Um bom gestor, que organiza e divulga esses números, identifica as falhas e traça um planejamento coletivo para cumpri-las, já está usando as avaliações como um motivador para a melhoria da escola.(BROOKE; SOARES, 2008, p.180).

Outro aspecto a se considerar no cenário de alcance das metas do IDEB é a proficiência dos estudantes que sofrem influência não só da família, mas também do nível socioeconômico (NSE) médio da escola, tanto no ingresso do aluno na escola, quanto durante todo o seu período de escolarização. Nesse sentido, Almeida, Dalben e Freitas (2013) sinalizam que os resultados do IDEB não são únicos para construir um retrato da qualidade do ensino, pois entre os resultados, além de se confirmar que tanto o NSE do aluno, quanto o NSE médio da escola influenciam na proficiência, ainda se evidencia que o NSE médio das escolas é feito de forma diferente para alunos com proficiências variadas, ao ingressarem na escola. Há também de se considerar que, de acordo com os três últimos Censos Escolares de São Luís/MA (2016, 2017, 2018), os anos finais do Ensino Fundamental têm sido críticos quanto à permanência dos estudantes em sala de aula. É um desafio mantê-los na escola e estimulados no processo de aprendizagem. Ainda, outro problema evidenciado pelo Censo Escolar de 2018 é o aumento da distorção idade-ano, conforme ilustra o gráfico 1:

Gráfico 1 – Taxa de distorção idade-ano do Ensino Fundamental
Municípios de São Luís–5º ao 9º ano.



Fonte: Censo Escolar (2018) – editado pela autora.

Ao observar os dados do 6º ano do EF, percebe-se que média “distorção idade-ano” é a mais elevada, sendo maior entre os meninos – percebemos que a taxa do 7º ano é também próxima a do 6º e que nas demais etapas os percentuais continuam elevados, com, no mínimo, dois anos de atraso escolar (CENSO ESCOLAR, 2018). É preciso enfatizar que, seguindo a lógica do PNE (2014) de realizar esforços para atingir índices progressivos do IDEB (metas próprias bianuais) como uma política de estado integradora e colaborativa, o fenômeno da distorção idade série/ano parece ser fundamental para os entes federados, visto que possui impactos sobre a eficiência e eficácia do sistema educacional e se relaciona com um conjunto de variáveis.

No encaminhamento da conclusão desta subseção, no que se refere às políticas públicas que subsidiam a construção dos PMEs, é necessário reforçar que os planos de educação do Distrito Federal, dos estados e dos municípios (PEE e PME) precisam estar alinhados ao Plano Nacional de Educação, conforme texto a seguir:

Reitera as metas do IDEB fixadas para o período de 2015 a 2021. Para promover o alcance dessa meta, apresenta 36 estratégias que orientarão as políticas públicas e as ações governamentais nesse período. Dentre elas, estratégia nº 7.2 que focaliza a melhoria da aprendizagem dos alunos, tais como estabelecer e implantar

diretrizes pedagógicas e a base nacional comum dos currículos; assegurar que, no quinto ano de vigência do PNE, pelo menos 70% dos alunos do Ensino Fundamental e [...] tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 50%, pelo menos, o nível desejável, e que, no último ano de vigência deste PNE, todos os estudantes do Ensino Fundamental [...] tenham alcançado nível suficiente de aprendizado e 80%, pelo menos, o nível desejável (NOVA ESCOLA, 2012, recurso online).

Além disso, o artigo 5º da Lei nº 13.005/2014, que promulga o PNE, no parágrafo 2º, atribui ao INEP o papel de realizar estudos para aferir a evolução das metas do plano. O disposto no Decreto nº 6.317/2007 coaduna com as atribuições trazidas pelo PNE:

O art. 5º da lei do PNE aponta que o Inep, “a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste Plano [...] publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional [...]”. Com isso, agrega-se às funções do Inep a responsabilidade de produzir, sistematizar e disseminar informações e análises acerca da execução das estratégias e do atingimento das metas (BRASIL, 2014, recurso online).

Conforme o art. 5º do PNE, esses dados e estudos têm a função de subsidiar o monitoramento e a avaliação continuada a serem conduzidas pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Fórum Nacional de Educação, pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação (PNE, 2014-2024). Nesse sentido, 26 Estados já têm lei sancionada do PEE. Dos 5.570 municípios: 44 cumpriram todas as fases e estão com os planos sancionados; 17 já aprovaram as leis; 45 enviaram o projeto de lei à câmara de vereadores; 48 elaboraram o projeto de lei; 122 realizaram consultas públicas; 385 fizeram o documento-base; 1.083 concluíram o diagnóstico; e 2.906 instituíram comissão coordenadora. Um grupo de 914 municípios ainda não iniciou o trabalho de elaboração ou adequação do plano e seis municípios não prestaram informações ao MEC (BRASIL, 2017). O PNE e, conseqüentemente, os planos estadual, distrital e municipal são articuladores dos sistemas de educação. Isso significa que, do ponto de vista constitucional, os planos de educação ultrapassam os Planos Plurianuais (PPA) de governo. Exigem articulações institucionais e participação social para sua elaboração ou adequação,

seu acompanhamento e avaliação, como se passa a analisar na seção seguinte.

2.1.1 Plano Estadual de Educação do Maranhão

Nesta subseção é apresentado o PEE/MA que, tal como apontado anteriormente, é organizado de forma alinhada e com base no PNE. São apontadas suas metas, estratégias e o seu processo de monitoramento e avaliação. O PEE do Maranhão (2014) foi instituído pela Lei Ordinária nº 10.099 de 11 de junho de 2014, que aprova e sanciona o plano e seus anexos, sendo esse o único plano instituído no estado e que perdura até os dias atuais. O Plano é composto por um conjunto de 22 metas e 315 estratégias que têm por princípios, dentre outros:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extraescolar (MARANHÃO, 2014, p. 2).

Observa-se que vários princípios se voltam às condições básicas para o sucesso educacional e, entre as metas que o compõem, dá-se ênfase nesta pesquisa àquelas que possuem consonância com o objeto de estudo, como as Metas 2, 7 e 8. A Meta 2 do PEE/MA trata da frequência escolar ou daquele estudante que já concluiu o Ensino Fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada). O indicador utilizado neste caso é o percentual da população de 6 a 14 anos. Nesse caso, o Brasil se aproxima do alcance da meta proposta e, segundo o relatório do PNE, o estado do Maranhão em 2017 alcançou 97,2% do atendimento às crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental – considerados os dados desde o ano de 2007 até 2014 (PNE EM MOVIMENTO, 2017). A Meta 7, por sua vez, inclui toda a Educação Básica na garantia dos direitos socioeducacionais, conforme texto a seguir:

META 7: Garantir 100% das escolas da Educação Básica, níveis e modalidades, condições de transversalidade para o desenvolvimento de práticas pedagógicas voltadas para as diversidades e temas sociais (direitos socioeducacionais) (MARANHÃO, 2014, p.19).

Note-se que, ao incluir toda a Educação Básica na garantia dos direitos socioeducacionais, o PEE/MA prevê a articulação dessa ação com os entes municipais, uma vez que junto a Educação Básica, às ações ao Ensino Superior, conforme art. 4º, Inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, da LDBEN (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013 que altera a LDB de 1996, art. 4º), transcrito a seguir:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

a) pré-escola;

b) ensino fundamental;

c) ensino médio (BRASIL, 2013a, recurso online).

Percebe-se, ainda, que o PEE/MA está alinhado com a LDBEN ao expressar o modo de organização dos sistemas de ensino, que é o que define as responsabilidades dos entes federados. Essa organização possibilita a “[...] municipalização do Ensino Fundamental, prevista desde a Constituição Federal/1988, sendo esse um dos fatores que pode contribuir para o financiamento e gestão da Educação Básica” (MARANHÃO, 2014, p. 2 e 3). Já a Meta 8 tem por finalidade atingir as metas do IDEB para o estado do Maranhão; e, até 2021, também as médias previstas para a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, com o propósito de alcançar, por sua vez, as metas intermediárias para o IDEB da rede pública, a saber: 5,2 para os Anos Iniciais e 5,0 para os Anos Finais. Parte da redação da Meta 8 do PEE/MA se assemelha à da Meta 7 do PNE e do PME de São Luís, ou seja, “[...] atingir até 2021, as médias para o IDEB: Rede Pública de Ensino do Estado do Maranhão: [...] 5,0 para os Anos Finais do Ensino Fundamental” [...] (MARANHÃO, 2014, p. 3).

Quanto ao monitoramento e a avaliação das metas do PEE foi organizado, em 2017, o Relatório de Monitoramento das Metas do PEE/MA. O objetivo de identificar e monitorar o desempenho dos principais indicadores do plano durante a sua vigência e, desse modo, possibilitar que os indicadores com menor alcance sejam identificados e subsidiem a atuação da gestão pública. Esse monitoramento se dá pelo processo avaliativo que, de acordo com o art. 3º do PEE/MA, “deverá ser feito de dois em dois anos pelo Poder Executivo, em articulação com outros entes federados e com a sociedade civil” (MARANHÃO, 2014, p. 2). Nesse processo

avaliativo, deve-se levar em consideração que as ações estratégicas e as metas do PEE têm caráter de recomendação e constituem diretrizes para a elaboração dos planos decenais de educação dos 217 Municípios do Estado do Maranhão (art. 2º, parágrafo único, PEE/MA). Nesse aspecto, o exame das metas sinaliza que o Maranhão tem conseguido alcançar os patamares estabelecidos pelo MEC. É um desafio saber se todos os 217 municípios obtêm resultados satisfatórios, uma vez que apenas 62 têm registro de monitoramento e, desses, somente 33 apresentam relatório de avaliação de metas (BRASIL, 2017). Nos poucos registros de monitoramento e relatórios de avaliação das metas e estratégias, na plataforma “De Olho nos Planos⁸”, observa-se, no entanto, que os índices de aprendizagem são baixos; há falta de consenso acerca das ações implementadas e outros problemas. Ante o exposto, infere-se que o alinhamento dos planos de educação nos âmbitos nacional, estadual e municipal, bem como a articulação das suas ações na aplicabilidade das metas e estratégias com o monitoramento e a avaliação, são condições relevantes, mas encontram barreiras para sua efetivação no caso em tela.

2.1.2. O PME de São Luís: estrutura, monitoramento e avaliação da Meta 7 e estratégias

Esta subseção apresenta o PME/São Luiz (2015) criado pela Lei nº 6.001/2015, com vigência de dez anos, composto por 10 diretrizes, 20 Metas e 315 estratégias. No decorrer do texto há destaque para a criação do SIMAE e para o processo previsto de monitoramento e avaliação das metas do PNE. O esboço de um primeiro plano de educação no município ocorreu em 2001, como ocorreu no âmbito nacional. Na oportunidade, no entanto, o plano não foi finalizado, o que impediu a sua promulgação. Entretanto, esse esboço serviu de documento-referência e foi encaminhado ao FME e ao Conselho Municipal de Educação (CME), para alinhar e originar a nova versão do PME promulgada em 2015. Em março de 2017, o FME reativou seu funcionamento, destacando-se que esse foi criado pela Lei 5.780 de 15 de agosto de 2013 e tem a função de coordenar a elaboração do PME e acompanhar sua execução com vistas à melhoria e promoção da qualidade da educação no município de São Luís (SÃO LUÍS, 2013).

⁸ <https://www.deolhonosplanos.org.br/>. Acesso em: 10 abr.2020.

Segundo o art. 5º do PME, “[...] a execução e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (SÃO LUIS, 2015, p.1). Sendo, portanto, essas as fontes utilizadas para obtenção de dados para este estudo que considera, também, os índices previstos para o IDEB na Meta 7, cujas estratégias versam alcançar, “entre os anos 2015 a 2021, os prazos definidos para que ocorra a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem” (SÃO LUIS, 2015, p.4). Em 2015, o IDEB projetado para os anos finais do Ensino Fundamental de São Luís era de 4,7, e o município alcançou 4,5. Em 2017, por sua vez, a projeção era de 5,0 e alcançou-se 4,7, nos anos finais. Embora esteja abaixo da meta projetada para o ano, há evidências de evolução nessa etapa de ensino, se comparado às edições anteriores, com 3,5 em 2005. As metas projetadas para o ano de 2019 e 2021 foram, respectivamente, 5,2 e 5,5 (BRASIL, 2017). O IDEB 2017 de São Luís não correspondeu à meta projetada (QEdu, 2018, recurso online). Nesse sentido, vale retomar a Nota Técnica nº 1 (2019) que trata da concepção do IDEB e sintetiza o Índice de Desenvolvimento Educacional do Município de São Luís (IDEM)⁹, quanto à qualidade de educação medida em três dimensões: desempenho em língua portuguesa; desempenho em matemática; e fluxo. Essa ação do PME de São Luís é uma implementação da Meta 4, estratégia 4.12 do PME (SÃO LUÍS, 2015).

A implementação de sistemas de avaliação regionais, em que secretarias estaduais e municipais de educação têm maior autonomia na gestão e desenho de seus objetivos, parece concorrer para melhoria da qualidade educacional. Assim, os estados e municípios que ganharam Sistemas de Avaliação Educacionais, mais amplos, censitários e anuais, implantados, principalmente, nos primeiros anos deste século, obtiveram melhores resultados (TAVARES JÚNIOR; NEUBERT, 2014; MENDONÇA, 2017 apud TAVARES JUNIOR, 2019). A partir da descentralização dos sistemas avaliativos, os resultados bianuais do SAEB passaram a ser confrontados com os sistemas locais de avaliação, que tendem a ser mais céleres e facilitam o acompanhamento pedagógico do desempenho dos alunos em um menor “arco” temporal. O SIMAE, criado em 2017, é um desses sistemas. Seus dados estão disponíveis na publicação da Revista contextual (2018) e permitem a análise de aspectos como reprovação e expectativa de desempenho dos estudantes da rede municipal de São Luís. Esses dados também permitem o levantamento de

⁹ Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

informações referentes aos estudantes do 6º ano, pois existem informações das características individuais de cor/raça, sexo, escolaridade dos pais e de escolaridade e proficiência dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática (SÃO LUIS, 2018b). Ainda, com base no SIMAE (2018), como uma das fontes para este estudo, de modo particular com foco nos dados do 6º do EFII, listam-se vários dados que o sistema apresenta em relação aos estudantes desta etapa:

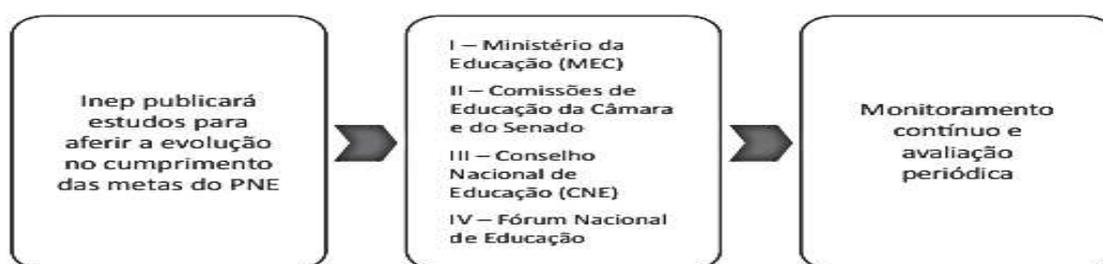
- A frequência escolar, demonstrando 08 (oito) anos ou mais de escolarização, a partir de gráfico com dados do 5º ano (anos iniciais) ao 9º ano (anos finais); o tipo de escola; e a reprovação de estudantes do 5º ao 9º ano, em uma, duas ou mais vezes;
- As características individuais dos professores, diretores e gestores do 5º ao 9º ano, cor/raça, sexo autodeclarados; nível de escolaridade; experiência profissional; e tempo de docência na escola;
- As expectativas e desempenho escolar do 5º ao 9º ano (realizações futuras, aspirações e possíveis influências no desempenho escolar), declaradas pelos estudantes, sobre professores e gestores;
- O índice socioeconômico médio da escola; e desempenho dos estudantes 5º ao 9º ano, na percepção gerada em cada escola;
- Clima escolar e desempenho estudantil, demonstrado pelo interesse dos estudantes e comunidade escolar, professores e gestores;
- A percepção de atitudes e práticas pedagógicas e desempenho pelo baixo índice de expectativa, médio e alto dos estudantes do 5º ao 9º ano do Ensino Fundamental.

Os dados gerados pelo sistema devem ser monitorados por órgãos constituídos pelo ente federativo, conforme previsto nos seus planos de educação. Sendo, portanto, no caso do monitoramento e da avaliação do PME de São Luís, necessário obedecer ao dispositivo legal (BRASIL, 2014) que assegura aos membros representativos dos diversos órgãos e setores, que fazem parte do Fórum Permanente, realizar essa ação. Retomando que é função do FME coordenar a elaboração do PME e acompanhar sua execução com vistas à melhoria e a qualidade da educação no município de São Luís (SÃO LUÍS, 2013).

Ao acessar a referida página para se ter conhecimento dos dados, observou-se que o PME de São Luís não estava disponível para consulta, o que representa

uma limitação para este estudo. Ressalta-se a importância da disponibilização dessa informação no site do MEC, o que ocorre em razão de que os municípios, as escolas e o país poderão observar os valores do indicador frente às metas estabelecidas. Tal como anteriormente exposto, o monitoramento contínuo dos planos obedece às diretrizes nacionais para se alinhar ao contexto de elaboração do PME de São Luís que, portanto, deve seguir a agenda formatada pelo órgão MEC que apresenta a configuração registrada figura 5:

Figura 4 – Estudos, Monitoramento Contínuo e Avaliação



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base na Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), com adaptações da autora.

Os estudos de aferição do cumprimento das metas do PNE, demonstrado na figura 5, é o esforço em reconhecer e reforçar os processos que envolvem os sujeitos ou instâncias do monitoramento participativo dos planos de educação e que objetiva ampliar o círculo dos que defendem os Planos e sua consequente execução, monitoramento e avaliação – o que ocorre nos Fóruns Nacional, Estaduais e Municipais. No caso dos municípios, os objetivos são:

- a) Conhecer sobre o contexto de elaboração e/ou adequação dos planos de educação;
- b) Conhecer o Plano Municipal de Educação, aprovado pela Câmara e sancionado pelo (a) prefeito (a);
- c) Verificar se o Município fez adesão à Assistência Técnica para o monitoramento e avaliação dos planos de educação;
- d) Identificar quais as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação;
- e) Verificar se há portaria que constitua a Comissão Coordenadora;
- f) Verificar se há portaria que constitua a equipe técnica;
- g) Verificar se o município elaborou a agenda de trabalho;
- h) Realizar o estudo do caderno de orientação para o monitoramento e

avaliação.

De acordo com os propósitos definidos na Lei nº 13.005/2014, os passos para o monitoramento e Avaliação dos Planos municipais são:

- a) Elaboração da agenda de trabalho e escolha dos representantes no fórum;
- b) Levantamento de dados e leitura do documento impresso do PME;
- c) Preenchimento da ficha de monitoramento conforme modelo encaminhado pelo MEC ao fórum local;
- d) Elaboração do relatório de monitoramento e avaliação;
- e) Encaminhamento do relatório para validação da Comissão e Conselho Municipal, para publicação na página do PNE monitoramento, do MEC (PNE em movimento).

Na sequência, no quadro 2, há as estratégias da Meta 7 do PME de São Luís com sua atual configuração e com as alterações sugeridas pela CME. Vale ponderar que as mudanças realizadas nas estratégias do plano original foram mais na ordem de inserir termos ou no sentido de melhorar a coerência e coesão do texto, bem como inserção de conteúdos atuais. Sendo que, das 23 estratégias, apenas 06 foram objeto dessa análise¹⁰:

Quadro 1- Meta 7 do PME de São Luís, com ajustes na CME, 2018

(continua)

Nº	ESTRATÉGIA ATUAL (PME)	ESTRATÉGIA ALTERADA (CME)
7.1	Estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental com a base nacional comum dos currículos, com os direitos e objetivos de aprendizagem e o desenvolvimento dos estudantes para cada ano, respeitando as diversidades: regional, estadual e local.	Estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, objetivos de aprendizagem e o desenvolvimento de acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2017) e os direitos dos estudantes para cada ano, respeitando as diversidades: regional, estadual e local.

¹⁰ É válido ressaltar que tais alterações ainda não foram publicadas no Diário Oficial do Município, portanto, não estão em vigência as alterações realizadas.

Quadro 1 - Meta 7 do PME de São Luís, com ajustes na CME, 2018

(conclusão)		
Nº	ESTRATÉGIA ATUAL (PME)	ESTRATÉGIA ALTERADA (CME)
7.4	Implementar um sistema de acompanhamento, analisar e divulgar resultados do IDEB em 100% das escolas do Sistema de Ensino junto à comunidade escolar, utilizando-os como subsídio no planejamento das ações técnico-pedagógicas das escolas e da Secretaria de Educação.	Implementar um sistema de acompanhamento para analisar e divulgar resultados do IDEB em 100% das escolas do Sistema de Ensino, junto à comunidade escolar, utilizando-os como subsídio no planejamento das ações técnico-pedagógicas das escolas e da Secretaria de Educação.
7.12	Garantir políticas de inclusão e permanência nas escolas da Rede Pública Municipal para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.	Garantir políticas de inclusão e permanência nas escolas da Rede Pública Municipal para adolescentes e jovens que se encontram em cumprimento de medidas sócio educativas e em situação de rua, assegurando os princípios da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
7.17	Prover todas as escolas públicas da Rede Municipal com equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a Internet.	Prover, até o final de 2019, todas as escolas públicas da Rede Municipal com equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar, criando, inclusive, mecanismos de implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a Internet.
7.21	Assegurar o cumprimento das políticas públicas de valorização dos profissionais da educação.	Assegurar o cumprimento das políticas públicas de valorização dos profissionais da educação, principalmente quanto ao reajuste salarial anual na data-base em janeiro e demais direitos estatutários.
7.22	Promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de Rede de Apoio Integral às Famílias, para a melhoria da qualidade educacional.	Promover e garantir a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como: saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de Rede de Apoio Integral às Famílias para a melhoria da qualidade educacional.

Fonte: FME (2018), com adaptações da autora.

Outro dado importante refere-se aos modelos de instrumentos de monitoramento considerados. Para ilustrar o processo aqui desenvolvido, seguem-se os modelos de fichas, encaminhados pelo MEC, com a finalidade de monitoramento, conforme Figura 5.

Figura 5 – Modelo de ficha de Monitoramento das Metas do PME-
Quanto ao prazo de execução

Indicador nº	Descrição do Indicador		
Meta prevista para o período	Meta alcançada no período		Fonte do Indicador
%	Dado Oficial	%	Ex: IBGE/PNAD
	Dado Municipal	%	Ex: Censo 2018

Fonte: MEC/INEP (2017), com adaptações pela autora.

O Modelo de ficha de Monitoramento das Metas dos PMEs refere-se ao prazo de execução e deve ser utilizado para o monitoramento e avaliação de todas as metas, inclusive a Meta 7 do PME de São Luís. Do mesmo modo, as estratégias seguem um modelo de ficha de monitoramento, conforme a Figura 6 a seguir.

Figura 6 - Modelo de ficha de Monitoramento das Estratégias do PME
Quanto ao prazo de execução

Estratégias	Prazo da estratégia (se possuir)	Descrição da estratégia	Previsões orçamentárias	Estratégias realizadas / não iniciadas/ em andamento
(nº)	Ano	Redação dada	Fonte recurso	Status atual

Fonte: MEC/INEP (2017), com adaptações da autora.

Os modelos de fichas das metas e das estratégias, conforme apresentado nas figuras acima, devem ser preenchidos com informações que descrevam os indicadores definidos para avaliar as estratégias construídas para o alcance da meta. As fichas preenchidas possibilitam a mensuração das médias nacionais previstas para o IDEB em um período determinado, no caso em tela, para o Ensino Fundamental anos finais, no período de 2015 a 2021. Assim, a conjugação das taxas de aprovação e fluxo de média nacional IDEB, bem como de desempenho e a proficiência do Município de São Luís, contribuirão às análises que serão realizadas, como demonstrado na tabela 2:

Tabela 2 – Média Nacional para o IDEB do Ensino Fundamental Anos Finais

Nível de ensino	2015	2017	2019	2021
Anos finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5

Fonte: Tabela organizada pela autora, com base no Relatório do 2º ciclo das metas do PNE (2018).

Nota-se que as médias nacionais para o Ensino Fundamental II, previstas na tabela 3, permite entender que o monitoramento da educação está influenciando positivamente nos dados das redes municipais, razão pela qual corrobora a estratégia 7.3 do PME – São Luís, quando assim prevê:

[...] realizar estudos e análises dos dados referentes às avaliações em larga escala e indicadores de todas as escolas do Ensino Fundamental para subsidiar a elaboração do Plano de Intervenção Pedagógica nas escolas que não atingiram as Metas do IDEB ou que possuem IDEB baixo (SÃO LUIS, 2015, p.4).

É preciso acrescentar que os entes federados continuam o desafio para os Anos Finais do Ensino Fundamental, pois é necessário dar seguimento ao crescimento apresentado pelos Anos Iniciais, seja em função dos maiores índices de evasão e reprovação observados na final, seja por outros motivos. Por essas razões, são necessárias políticas públicas que tenham o enfoque na aprendizagem desses estudantes (OBSERVATÓRIO PNE, 2017).

Com base no exposto, analisa-se a conjuntura da Rede Municipal de Ensino de São Luís/MA e observa-se frequência menor no 6º ano do EF do que em outras séries. No âmbito dessa etapa de ensino, o que se encontra nas pesquisas realizadas no país – como no anuário da educação brasileira (2019) e no Instituto Todos pela Educação (2019) –, é o elevado abandono, bem como reprovação e baixo desempenho. Nesse contexto, o 6º ano chega a 15,4% de reprovação, com indicativos de que esses estudantes estejam ao menos com dois anos de defasagem idade/ano (INEP, 2019). O cenário em questão pode ser percebido também pela evolução do número de matrículas, conforme tabela 3 a seguir. É possível verificar que o número de crianças que iniciam o 5º ano não é o mesmo que inicia o 6º ano do Ensino Fundamental. Existe uma variação de aproximadamente, 25% entre os anos de 2015 a 2018, conforme a tabela 3:

Tabela 3 – Matrículas do Ensino Fundamental – Brasil Comparativo entre o 5º e 6º ano

Matrículas (estudantes)			
Ano	5º ano	6º ano	Diferença
2015	2.144.103	1.608.588	535.515
2016	2.119.722	1.580.502	539.220
2017	2.135.990	1.569.474	566.516
2018	2.118.116	1.554.619	563.497

Fonte: Tabela organizada pela autora, com base no INEP (2019).

Quando se consideram as dimensões de desempenho que compõem o IDEB, proficiência média em Língua Portuguesa e Matemática nas avaliações nacionais, a trajetória crescente, no período entre 2007 e 2015, reflete-se no crescimento da taxa de aprovação dos anos iniciais do Ensino Fundamental (5º ano): de 93,2%, apresentando aumento de 6,8% desde o início da série histórica em 2007 (INEP, 2015). Assim, como se pode justificar a evasão no ano seguinte? Vê-se essa elevada evasão entre o 5º e o 6º anos, mesmo com a proficiência dos estudantes do 5º ano em elevação, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática (INEP, 2015).

Na análise dos municípios e das redes públicas de ensino, é também possível notar que o quantitativo de municípios que alcançaram suas metas do IDEB para os anos finais do EF diminuiu a partir de 2011(62,5%), chegando a 28,6% em 2015. (INEP, 2015). No caso das avaliações nacionais, a taxa média de aprovação e o desempenho para os anos finais do EF apontam aumento de 5,8% na taxa de aprovação no período de 2007 a 2015 (INEP, 2015). A proporção de crianças e jovens frequentando ou tendo completado os diferentes ciclos indica a situação da educação entre a população em idade escolar do estado do Maranhão, dado que compõe o Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM) (BRASIL, 2013b, recurso online).

No município de São Luís, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental é de aproximadamente 88,14 pontos percentuais (pp), sendo a população, em 2018, do Maranhão de 7.035.047, em que 3.572.047 eram mulheres e 3.463.008 homens (BRASIL, 2013b). Na tabela 4 a seguir, observa-se a matrícula na Rede Municipal de Ensino, em relação ao total das matrículas nessa etapa, entre 2015 e 2018, demonstrados na tabela 4:

Tabela 4 – Matrícula Total e da Rede de Ensino Fundamental-São Luís/MA

Matrículas (estudantes)			
Ano	Matrícula total	Matrícula Ensino Fundamental-São Luís	6º ano EF-São Luís
2015	142.768	84.779	6.644
2016	141.638	82.149	6.640
2017	137.649	82.674	7.682
2018	135.272	83.755	8.244

Fonte: Tabela organizada pela autora, com base em INEP (2015 a 2018) e Censo Escolar do MA e da rede municipal de São Luís (2015 a 2018).

Segundo Dourado (2007), a qualidade da educação está atrelada à avaliação e ligada aos resultados voltados ao desempenho dos estudantes. Entretanto, esse desempenho torna-se limitado, pois são necessárias análises e monitoramentos de outros aspectos. A reprovação, nos anos iniciais, possui ápice no início do segundo ciclo (como pode ser visualizado na figura 2 do capítulo 1 deste estudo), o que pode ser considerado um determinante para o baixo rendimento escolar (TAVARES JÚNIOR; MONT'ALVÃO; NEUBERT, 2015). As metas do PME/São Luís, por exemplo, podem ser consideradas base para relacionar o sistema educacional e o IDEB. No entanto, o que se percebe é que a qualidade da educação não está voltada apenas para metas arbitradas pelas avaliações em larga escala. Ainda é possível perceber que a avaliação em larga escala permanece um desafio, pois além de produzir dados sobre o processo de expansão e universalização do ensino, tais políticas incrementam a regulação das ações e sua articulação, como será analisado no capítulo seguinte.

3 REFLEXÕES SOBRE PLANOS EDUCACIONAIS NO SEC. XXI

No presente capítulo, buscam-se criar linhas de diálogo entre as evidências apresentadas e as produções teóricas sobre o tema nas últimas décadas, especialmente a análise das políticas públicas como vetor de organização e estruturação da educação como direito público subjetivo, em prol do desenvolvimento e de uma realização social moderna e democrática. Abordar a defesa ao direito à educação implica, no contexto desta pesquisa, em avaliar os planos educacionais, tendo em vista suas metas, que são permeadas pelos valores de uma educação de qualidade e condições para a sua concretização. Dourado, Oliveira e Santos (2007), ao discutirem essas temáticas, apontam que elas envolvem condições intra e extraescolares, bem como atores individuais e institucionais. Segundo eles:

A discussão sobre Qualidade da Educação implica o mapeamento dos diversos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania e, sobretudo, a melhoria do processo ensino-aprendizagem. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS; 2007, p. 24)

Para tanto, o capítulo aborda, inicialmente, a educação enquanto direito de todos, considerando as políticas educacionais e retoma os Planos de Educação. Na sequência, aborda-se a qualidade da educação e diversos fatores/aspectos associados. Por meio da coletânea de narrativas da produção técnica da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (Dicope), do MEC, de estudos realizados pelos integrantes da rede de Assistência Técnica, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), o capítulo segue com a análise do processo de monitoramento e avaliação dos planos subnacionais de Educação Pública, em consonância com o PNE. No que se refere à participação social, é possível retomar a produção do Pacto Nacional pela educação com duas iniciativas que perduraram aproximadamente por três anos como o mesmo formato: Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa (PNAIC) e o Pacto Nacional pelo fortalecimento do Ensino Médio. Entretanto, nenhum desses programas se dedicava aos anos finais do EF. Um pacto pela educação mais amplo, que abrangesse mais de uma das

etapas e modalidades da educação, evitaria as desigualdades no atendimento e a segregação.

Já o PNE e os demais planos subnacionais mostram-se mais dinâmicos e servem para delinear metas e estratégias gerenciais para a solução de problemas diagnosticados. Nessa acepção, Horta (1982, p.14) em linhas gerais aborda a política educacional como planejamento:

[...] embora estejamos partindo de um problema de natureza educacional, estaremos considerando a Educação como fenômeno que não pode ser estudado desligado da estrutura sócio-econômica e política na qual está inserido. (HORTA, 1982, p.14).

Enquanto a noção de qualidade, segundo Azevedo (2011), implica em concepções de múltiplos significados que possuem relação com distintas filosofias de ação que regem projetos da sociedade e, portanto, a ação pública. Nesse construto, o autor afirma:

Considera-se que as ações estatais constituem o espaço por meio do qual as sociedades complexas (capitalistas, modernas, urbano-industriais, como desejemos nomeá-las) buscam solucionar os graves problemas e os grandes desafios tecidos na dinâmica da realidade social injusta e desigual. Isto, por seu turno, se processa por meio da construção de referenciais, definidos como um conjunto de matrizes cognitivas e normativo-intelectuais, que determinam os instrumentos e meios com os quais as sociedades atuam sobre elas próprias (que tomam o feitiço das políticas públicas) e os espaços e sentidos que orientam as relações/interações entre os grupos sociais (AZEVEDO, 2011, p. 413).

Esses são alguns fatores que podem estar associados ao desenvolvimento educacional brasileiro e, de acordo com Luck (2009, apud TAVARES JUNIOR, 2018):

[...] boa parte da melhoria da qualidade da educação é decorrência de boas práticas: experiências de sucesso, iniciativas inovadoras e que alcançam melhores resultados, empreendedorismo educacional e outras realizações que, por vezes, oferecem propostas eficientes, factíveis e testadas para os desafios da educação nacional. (LUCK 2009, apud TAVARES JUNIOR, 2018, p.32):

Ainda no mesmo contexto de políticas públicas e melhoria da educação, Ball e Bowe (1992 apud MAINARDES, 2006) abordam que o foco da análise de políticas

deveria incidir sobre a formulação e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo, dentro do que chamam de “arenas da prática”, bem como o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas. Os autores rejeitam, assim, os modelos de políticas educacionais que separam as fases de formulação e implementação, porque esses ignoram as disputas e os embates sobre a política educacional e reforçam a racionalidade do processo de gestão. Também são relevantes, ao estudo em questão, as considerações de Riani e Rios-Neto (2008) ao examinarem os fatores do perfil escolar dos municípios e de como esses podem diminuir a importância do ambiente familiar, reduzindo, dessa forma, a estratificação educacional, ou seja, a relação entre a trajetória escolar do indivíduo e sua origem social. O debate sobre o impacto da família e da escola no resultado educacional está adiantado nos países desenvolvidos, mas longe de alcançar um consenso, enfatizam os autores.

Na direção da concepção da qualidade da educação, Soares (2016) enfatiza que uma escola precisa ser vista pelo aprendizado de seus alunos e, também, pelas suas condições de funcionamento. Dos fatores que impactam o aprendizado, os contextuais se destacam. Portanto, são dois os conjuntos de indicadores que devem ser usados no monitoramento de escolas: o de resultado e o de contexto. O indicador de contexto influencia os resultados e as diferenças socioeconômicas individuais entre os alunos podem ser o principal fator responsável pelas disparidades de desempenho, conforme Brooke e Soares (2008). Esses estudos e os vários pontos de vista sobre a variação de desempenho entre estudantes são ainda questões que carecem de apropriação e conhecimento por parte das escolas e da gestão educacional e, dentre essas necessidades, a sondagem inicial e continuada dos estudantes do 6º ano do EF II é fundamental. Essa ação justifica-se para que haja a verificação das habilidades e competências dos que entram nesse momento de transição (5º para o 6º ano) e na desmotivação com que esses, geralmente, iniciam essa etapa do Ensino Fundamental.

Acerca da variação de desempenho, os motivos e suas variáveis, alguns estudos¹¹ apontam elementos imateriais, tais como a motivação, como um

¹¹ (ie. GUIMARÃES, 2004)

importante estímulo, uma vez que uma face dela é intrínseca ao aluno e ligada à autodeterminação, competência e autonomia. A motivação interna, individual, e a motivação externa, relacionada ao meio, são relevantes na produção da aprendizagem. Ao contrário da motivação, a desmotivação pode ocorrer e gerar indisciplina na sala de aula, o que, de acordo com Antunes (2001), associa-se ao insucesso nos estudos e a não aprovação.

Assevera-se, ainda, que um segundo foco de indisciplina se relaciona ao próprio professor, quando esse não constrói uma aula significativa; quando não percebe as razões que levam o ser humano a aprender e, indiretamente, gera-se uma situação de indisciplina (ANTUNES, 2001).

Pesquisas como a de Vasconcelos (1996) mostram que há historicamente muitos professores angustiados e sem condições para resolverem situações complexas. Perrenoud (2000) defende o que se acredita: produzir conhecimento significa agir no cotidiano, simulando-o ou não. Porém, isto significa produzir conhecimento e não desenvolver competências.

É, portanto, uma atividade cognitiva e cultural bem mais ampla do que, analogicamente, denominarei lustrar o ser humano com reações a determinados estímulos cotidianos. Do mesmo modo, Brandão, Canedo e Xavier (apud BURGOS, 2012, p. 6) ao aludirem sobre “[...] a ênfase da necessidade de se levar em conta o ‘efeito escola’ para se pensar a tradução da adesão ao valor da educação escolar em uma atuação mais efetiva da família na escolarização”, objetivaram, a partir de escolas municipais e privadas na cidade do Rio de Janeiro, ampliar a compreensão do processo de desenvolvimento e manutenção do *habitus*¹² escolar (BOURDIEU, 2007), que favorece o desempenho dos estudantes, neste caso, do Ensino Fundamental.

No Brasil, Paulo Freire, para além do diagnóstico das fortes imbricações entre linguagem/cultura e classes sociais, demonstrou um caminho para a superação do abismo entre a escolarização e as diferenças culturais de socialização e de condições de vida (FREIRE, 2009). A pesquisa e a utilização das palavras-chave, na alfabetização de adultos, palavras essas carregadas de significado cultural e ancoradas na experiência cotidiana dos aprendizes, permitiram provar o caráter social, e não individual, das dificuldades de aprendizagem entre as classes

¹² Habitus escolar é utilizado aqui como síntese de um conjunto de atitudes e saberes individuais e institucionais que influenciam as ações sociais e de classe.

populares (BRANDÃO; CANEDO; XAVIER, 2012). Paro (2001), reflete sobre os equívocos quanto à reprovação escolar e que se perpetuam como um traço cultural autoritário e antieducativo:

[...] as pessoas que defendem a reprovação não conseguem perceber a contradição que há entre a educação como construção humana e a reprovação como método ou como recurso pedagógico. (PARO, 2001, p. 61).

Nos diálogos presentes nesse segmento, percebe-se uma forte responsabilização ao fracasso que, de acordo com Aquino (2016), faz elevar os índices de evasão e repetência. Os autores compreendem que muitos são os fatores associados ao fracasso escolar. Cabe, portanto, repensar o modo como atualmente o fracasso escolar é discutido, mesmo consciente de que nos últimos anos surgiu uma quantidade maior de trabalhos relacionados ao tema. Importa que os dados ainda sejam relevantes e preocupantes. Segundo pesquisa de Tavares Junior et al (2019, p. 23), “por meio dos números relevantes sobre evasão, abandono, reprovação e repetência, é possível analisar o rendimento do sistema e suas tendências de desenvolvimento”. Os autores abordam o modelo mais conhecido que é o Profluxo (FLETCHER; RIBEIRO, 1988), pertencente a uma classe matemática, para análise do rendimento educacional no Brasil, e que a partir das fontes de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), estima-se as taxas de promoção, retenção e evasão de uma série/ano. Os dados são organizados por idade, correspondente à faixa etária adequada para se frequentar o Ensino Fundamental, enquanto direito de todos, como se desenvolve na subseção seguinte.

3.1 ESCOLAS EFICAZES

Esta subseção desenvolve a questão da educação enquanto direito de todos, os aspectos envolvidos nessa concepção e dá destaque aos fatores intra e extraescolares que precisam ser considerados nesse contexto. Discute-se, ainda, de modo a melhor compreender o caso em questão, a noção de “escolas eficazes”.

Entende-se aqui que escola eficaz é aquela na qual os alunos apresentam desempenho educacional esperado, face à sua origem social e à composição social

do corpo discente da escola (MORTIMORE, 1991, *apud* BROOKE, ALVES, OLIVEIRA, 2015, p.262).

Dessa forma, a escola eficaz é aquela que desempenha o seu papel social fundamental de ensinar a todos os estudantes, sem diferenciação a partir de suas condições socioeconômicas, culturais, emocionais e/ou familiares. Ainda no que se refere ao conceito de eficácia, Franco e Bonamino (2005, p. 6-7), ressaltam que a noção é relacional, pois “[...] a eficácia de cada escola define-se em função da eficácia das outras escolas consideradas no estudo”, enquanto as escolas promotoras de equidade são “[...] aquelas que minimizam o impacto da origem social de seus alunos nos resultados escolares”.

Os estudos das escolas eficazes se iniciaram nos Estados Unidos e na Inglaterra, com Sammons, Hillman e Mortimore (1995). As pesquisas conduzidas nessa perspectiva caracterizam-se por considerar que a escola importa e que há diferenças significativas entre as escolas e seus efeitos sobre a promoção do desempenho e da aprendizagem dos estudantes.

Uma das características marcantes no cenário nacional e internacional na revisão de literatura sobre as escolas eficazes –Willms (1992); Slavin (1996); Soares et al. (2001); Albernaz, Ferreira e Franco (2002); Soares e Alves (2003); Raczynski e Muñoz (2007); Lee, Franco e Albernaz (2004) – é de que não há um fator isolado que determine os bons resultados. Mas o bom desempenho é determinado por um conjunto de fatores dependentes uns dos outros. Esses fatores mostram que a dinâmica de relações não é regular, não é predefinida, mas que, em conjunto, definem o que se chama de escolas eficazes.

Na perspectiva de Dourado (2007), as dimensões extraescolares envolvem dois níveis: o espaço social e as obrigações do Estado com a oferta da educação. O primeiro espaço refere-se à dimensão socioeconômica e cultural das famílias e dos estudantes no processo de ensino e aprendizagem. O segundo diz respeito aos direitos individuais e às obrigações do Estado, cabendo a este último ampliar a Educação Básica, definindo e garantindo padrões de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola de todos os estudantes.

Soares (2016) corrobora essa análise quando afirma que, para atender o direito à educação, é preciso, primeiramente, garantir o acesso a uma escola e ao direito de aprender: “[...] a medida de resultados para essa variável de acesso é

importante para o monitoramento e deve ser usada para decisões gerenciais” (SOARES, 2016. p.151). Ainda no que se refere à questão da qualidade do ensino, Dourado, Oliveira e Santos (2009) apresentam reflexões acerca da qualidade da educação, com base na revisão de literatura relativa à temática. No referido estudo, os autores revelam que “[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões” (DOURADO, OLIVEIRA; SANTOS, 2017, p.215). Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extras e intraescolares e, nessa óptica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica –, ou seja, os processos de ensino e aprendizagem –, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.

Segundo Azevedo (2011), essa concepção decorre das configurações sociais, instaladas no mundo ocidental, face a novos padrões de sociabilidade. Sendo assim, os dados do monitoramento do direito materializado de aprender consistem no acompanhamento de indicadores globais referentes aos estudantes e às instituições escolares. Um desses indicadores, a desigualdade, pode se manifestar em diferentes dimensões, bem como em atributos adstritos, como cor, idade e gênero, que na sociedade são convertidos em características e estigmas sociais que estabelecem relações desiguais e resultados escolares também desiguais, no interior da hierarquia social (TAVARES JÚNIOR et al, 2017).

Quanto aos fatores intraescolares, estes também são amplamente difundidos nas pesquisas de Soares (2004), e Castro (2018). Os autores citam que mesmo admitindo a grande relevância dos antecedentes sociais e econômicos dos alunos para a explicação dos seus resultados escolares, as escolas não poderiam ser tratadas como se fossem todas iguais. Ainda sobre esses fatores, Dourado, Oliveira e Santos (2017) ressaltam que eles podem ser organizados em quatro planos e apresentam os elementos que devem compor cada um deles. Esses planos são descritos no quadro 2:

Quadro 2 – Dimensões intraescolares em quatro planos

Plano	Descrição
Do sistema (condições de oferta do ensino)	Refere-se à garantia de instalações gerais adequadas aos padrões de qualidade, definidos pelo sistema nacional de educação em consonância com a avaliação positiva dos usuários;
De escola (gestão e organização do trabalho escolar)	Trata da estrutura organizacional compatível com a finalidade do trabalho pedagógico; planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos; organização do trabalho escolar compatível com os objetivos educativos estabelecidos pela instituição;
Do professor (formação, profissionalização e ação pedagógica)	Relaciona-se ao perfil docente: titulação/qualificação adequada ao exercício profissional; vínculo efetivo de trabalho; dedicação a uma só escola; formas de ingresso e condições de trabalho adequadas; valorização da experiência docente, progressão na carreira, contribuindo para a motivação e solidariedade no trabalho; atenção/atendimento aos alunos no ambiente escolar;
Do aluno (acesso, permanência e desempenho escolar)	Refere-se ao acesso e condições de permanência adequadas à diversidade socioeconômica e cultural e à garantia de desempenho satisfatório dos estudantes.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, a partir de Dourado e Oliveira (2009, p. 205).

Percebe-se que esses planos são subcategorias do planejamento do sistema de ensino e que incluem as atividades administrativas nos aspectos da execução financeira, orçamentária, transporte, merenda, manutenção; e as atividades pedagógicas: currículo, avaliação, monitoramento, capacitação docente, calendário, livros didáticos. Além das atividades de gestão de pessoas, que incluem carreira, recursos humanos e conselhos de participação e controle social, dentre outras categorias.

Dessa forma, o direito de aprender está para além do que o SAEB considera como sendo evidências pelo indicador de resultados gerais, ou seja, se a escola estiver com resultado em nível baixo, infere-se que há alunos que não aprenderam. Segundo Soares (2016, p. 148): “a escola precisa se preocupar com essa situação e buscar explicações para esse fato nos processos internos que precisam ser aperfeiçoados para evitar resultados indesejados”. Abstrai-se de Brooke, Alves e Oliveira (2015, p. 87) que:

[...] há um paralelismo entre o SAEB e os novos sistemas próprios de avaliação estaduais e municipais de ensino, ou seja, as escolhas dos mesmos anos escolares para a aplicação dos testes, a mesma metodologia de organização, as mesmas matrizes e ênfase em Matemática e Língua Portuguesa.

Enfatizam que:

[...] as diferenças deviam essencialmente estar nos interesses dos estados e municípios usarem seus respectivos sistemas de avaliação como instrumento de gestão o que teria como objetivo alcançar a totalidade das escolas por meio de aplicação censitária, com frequência anual (BROOKE; ALVES; OLIVEIRA, 2015, p.87).

Tem-se, portanto, que os estados e municípios ganharam a companhia de uma série de Sistemas Estaduais e municipais de Avaliação Educacionais, mais amplos, censitários e anuais, implantados, principalmente, nos primeiros anos deste século, o que implica em ação de políticas públicas, com o objetivo de avaliar os sistemas de ensino local (MENDONÇA, 2017 apud TAVARES JUNIOR, 2019). Como pondera Soares (2016), essa avaliação local é o processo de ajuda à escola para os seus resultados encontrados ano a ano. O autor salienta que o tema é pouco considerado no debate educacional brasileiro e, portanto, precisa de respostas a perguntas como: quem, em nome da comunidade assistida e da sociedade em geral, deve acompanhar a rotina da escola?; De que maneira isso deve ser feito?; Que tipo de composição esses comitês devem ter?; e Como os sistemas de ensino devem apoiar esses comitês? (SOARES, 2016). Nessa direção, há exemplos de propostas já consolidadas no Brasil que podem ser reimplementadas, como no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e da Organização não governamental Ação Educativa (ONG-AE), com o projeto Indicador da qualidade na educação, na difusão de boas práticas. Tal como postula Soares (2016):

Nessa metodologia/estratégia, as escolas são hierarquizadas pelo seu efeito no aprendizado dos estudantes e, para se concretizar essas experiências reais, cada escola deveria utilizar a literatura das escolas eficazes para ajudar nesse sentido (SOARES, 2016, p.148).

Procurou-se identificar, nesta pesquisa, políticas e práticas escolares associadas aos fatores da baixa frequência e fluxo irregular, para subsidiar o estudo com foco nos estudantes do 6º ano do Ensino Fundamental da Rede Pública Ensino de São Luís. Logo em seguida, tratar-se-á de elaborar um PAE que possa de alguma forma, melhorar as estratégias de ações e resultados encontrados que não estejam coerentes com os alertas e as dificuldades porventura encontradas.

3.2. POLÍTICA PÚBLICA

Nesta subseção, analisam-se alguns conceitos e modelos de formulação de políticas públicas. Segundo Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995 *apud* SOUZA, 2006) a define como um campo dentro do estudo da política, que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já Lynn (1980, *apud* SOUZA, 2006, p.24) a conceitua como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986 *apud* SOUZA, 2006, p.24) segue o mesmo e, ao destacar que a política pública “[...] é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Dye (1984, *apud* SOUZA, 2006, p.24) sintetiza a definição de política pública como “[...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Para Easton (1965, *apud* SOUZA, 2006, p.22), “[...] a política pública é um sistema, ou seja, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, que deriva a valorização das demandas e interesses dos diferentes grupos os inputs (entradas) das políticas públicas”.

Neste trabalho coaduna-se com a definição de política pública enfatizada por Souza (2006), baseada em Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política implicam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Do mesmo modo, quando se trata de monitoramento e avaliação dos planos educacionais, que são políticas públicas, percebe-se que essa é uma ação que pode impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social, já que para Souza (2006), “[...] o ciclo da política pública é uma tipologia que vê a importância da política como ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”. Os estágios, segundo a autora são: “[...] definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p.8).

No que tange à definição de agenda política, Souza (2002, p.9) questiona: “por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas”? O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda, afirma. Como os governos definem suas agendas, a autora assegura que são dadas por três tipos de respostas. A primeira foca os problemas que entram na agenda, quando se assume que se deve fazer algo sobre eles, mas para os quais ainda se busca solução. A segunda resposta diz respeito à política propriamente

dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis: políticos, mídias, partidos, grupos de pressão etc.; e invisíveis: acadêmicos e burocracia. Nessa perspectiva, ressalta que “[...] os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas” (SOUZA, 2006, p.30).

A autora argumenta que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem sob o modelo *garbage can* (ou “lata de lixo”) desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972, *apud* SOUZA, 2002,). Explica que eles retratam o estágio da identificação de alternativas, a saber: “[...] existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento” (SOUZA, 2002, p. 9). Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas, ou seja, inexistem qualquer forma de autoridade política ou governo, que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência, em que constroem as preferências para a solução dos problemas (ação) e não as preferências constroem a ação (SOUZA, 2006). Contrariando o modelo do *garbage can*, Sabatier e Jenkins-Smith (1993, *apud* SOUZA, 2006, p.31) defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignoradas pelos modelos anteriores.

Em síntese, o que os governos devem fazer com os problemas que aparecem compõem o modelo *garbage can*, a procura de soluções para os vários tipos de problemas colocados pelos participantes (visíveis e invisíveis). Souza (2006, p.31) ainda afirma que, “[...] cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos que dispõem”. Isto demarca o que Souza (2006, p.32) chama de “arenas sociais”, em que situa a política pública como iniciativa empreendedora de políticos, para uma determinada circunstância ou evento que possa transformar um problema em solução.

Dessa forma, a implementação e avaliação da política pública são fundamentais na medida em que partem de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, e segundo Souza (2006, p.25) “[...] as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa explicar as inter-relações entre Estado,

política, economia e sociedade”. O argumento é o de que “[...] os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública, não partem do zero e sim de decisões marginais¹³ e incrementais”, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação sem considerações sobre inovações políticas ou mudanças substantivas ou radicais nos programas (SOUZA 2006, p.33).

A ênfase na eficiência das ações governamentais tende a construir consciência coletiva sobre como enfrentar um dado problema. Isso nos remete à comparação com os resultados do IDEB. Há escolas que alcançam resultados muito melhores que outras similares, com as quais partilham o mesmo nível sócio econômico médio do alunado e condições de funcionamento. O entendimento dos modelos das teorias resumidas nesta subseção permite analisar e compreender as visões distintas sobre como a política pública é desenhada e seus potenciais conflitos de implementação, o que também afeta os sistemas educacionais, tema da subseção seguinte.

3.2.1 Políticas Públicas Educacionais

Nesta subseção apresentam-se conceitos de política educacional e sua importância, bem como algumas discussões contemporâneas em torno dos direitos sociais, dentre os quais se especifica o direito à educação, compreendido além do mero acesso à escola, abarcando dimensões da qualidade, como permanência, aprendizagem, fluxo, realização et al. Oliveira (2010, p.94) corrobora tal compreensão ao afirmar que “[...] a política pública educacional é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação”.

No entanto, mesmo com o passar das décadas, “[...] ainda se tem (no Brasil) um sistema educacional muito excludente, pouco produtivo, de baixa qualidade, ineficiente e frustrante para parcelas majoritárias de seus atores” (TAVARES JÚNIOR *et al* 2017, p.122). Ainda Tavares Júnior (2019, p.9) afirma que “[...] um fato que concorreu para o retorno da dimensão ‘rendimento’ à pauta educacional foi à aprovação do PNE (2014)”. Suas metas e estratégias se referem tanto a resultados de cada rede pública (municipal, estadual e federal), como também a objetivos

¹³ O princípio marginal nos permite tomar melhores decisões; podemos usá-lo para determinar se o aumento de uma variável nos deixará ou não em melhores condições.

gerais a serem alcançados pelo conjunto da sociedade, que têm papel imprescindível para mensurar, monitorar e avaliar o alcance dessas metas. Soares (2016, p. 151) ressalta na sua análise que, para atender o direito à educação, “[...] é preciso, primeiramente, garantir o acesso a uma escola e ao direito de aprender [...] A medida de resultados para essa variável de acesso é importante para o monitoramento e deve ser usada para decisões gerenciais”.

Dessa forma, analisam-se aqui tanto o PNE, quanto os PEEs e PMEs, em sua natureza dinâmica: para delinear metas e estratégias gerenciais para a solução de problemas diagnosticados. Como já mencionado anteriormente, Horta (1982) defende que a política educacional é fundamental para que haja intervenção estatal e, por conseguinte, melhorias dos recursos humanos, com o objetivo de democratizar a gestão da educação. Assim, com base nas análises dos autores contemporâneos como Rios-Neto (2005), Soares (2016) e Tavares Júnior (2019) delinea-se a perspectiva da necessidade de um plano de gestão educacional estruturado a partir do diagnóstico que a Meta 7 do PME de São Luís pode evidenciar, principalmente em relação aos resultados de rendimento que incorporam a evasão ou abandono escolar, na variável do fluxo de maior referencial negativo nos Anos Finais do EF II. Esses posicionamentos remetem ao objetivo da Meta 7 do PNE (2014), “[...] melhorar a qualidade da educação”, que no Observatório do PNE (OPNE, 2018, recurso online) a análise do objetivo ou indicador (7B) para o EF II é chegar ao IDEB 5,5 nos Anos Finais (6º a 9º ano), até 2021. Entretanto, o resultado foi: “[...] meta não cumprida dentro do prazo”, pois em 2017 a etapa chegou ao IDEB 4,7 e 2019 avançou para 4,9, porém, não alcançou a meta projetada que era de 5,2.

Assim, a meta 5,5 para os Anos Finais é um desafio para ser alcançado até 2021. Também em São Luís, o IDEB em 2019 foi de apenas 5,1, enquanto a meta era bem superior (5,7). Nem o PNE, nem o PME conseguiram dar continuidade ao crescimento nos Anos Finais, apresentado pelos Anos Iniciais, seja pelos maiores índices de evasão e reprovação observados na etapa, seja pela falta de sintonia do ensino com o amadurecimento desses jovens na entrada na adolescência. Por isso, políticas públicas que tenham o enfoque na aprendizagem dos estudantes dos Anos Finais são necessárias.

A descontinuidade do crescimento do Ideb nas séries finais permite refletir sobre as lutas que influenciam as definições das finalidades sociais da educação, as quais estão sempre em pautas e disputas. Nessa perspectiva, ainda se fundamenta

com “[...] a escolarização como processo social” em que Tavares Júnior e Neubert (2017, p.118) observaram que há “equivocos do processo de escolarização”. Um deles refere-se aos anos finais dos ciclos. O terceiro e/ou o sexto ano não são difíceis em si. Todavia em diversas redes marcam o final de ciclos e momento no qual os professores “têm permissão” de reprovar. Nos casos analisados, eles se sentem pressionados a reprovar. Os autores observaram que, na prática, a reprovação começa antes da primeira aula. “Na matrícula e na enturmação já se observam traços de expectativas mais baixas em relação a grupos desfavorecidos, formação de turmas piores, diferenciação entre os turnos etc.” (TAVARES JÚNIOR; NEUBERT, 2017, p.118) Para eles, permanece “[...] o desafio de superar o modelo tradicional de escola: a escola brasileira reprova e este é seu mais profundo traço identitário” (TAVARES JÚNIOR; NEUBERT, 2017, p.119).

Outra questão que deve ser colocada em prática é “a reinvenção da escola pública brasileira” (TAVARES JÚNIOR, 2020). Esse não é mais só um anseio dos autores que postulam essa necessidade, agora passa a ser uma condição para definir metas claras de aprendizagem que possam envolver todos na superação dos problemas que as instituições escolares carregam. Isso só será possível quando cada agente envolvido assumir a sua responsabilidade. Tais afirmações e análises ancoram-se nos autores Magrone e Tavares Júnior (2014), que tratam a “*accountability*”, ou responsabilização, como fator de instabilidade do pacto educacional brasileiro. Discutem os fundamentos teóricos, históricos e sociais da implantação de políticas de responsabilização, de acordo com o viés que instrui cada argumento a partir de quatro dimensões: política, sistêmica, avaliativa (educacional) e econômico-estrutural. E apontam reflexões em torno da superação dos desafios impostos às políticas educacionais em curso. Na síntese desses argumentos, abstrai-se que os autores defendem a necessidade da gestão eficiente para obtenção de melhores resultados (eficácia).

Uma vez que a tomada de decisão num determinado contexto, seria mais bem regida por aqueles que melhor conhecem as condições objetivas, operacionais e conjunturais que caracterizam tal contexto, ou seja, o Gestor local, como agente competente, responsável e eticamente comprometido com a realização do bem comum (MAGRONE; TAVARES JUNIOR, 2014, p.15).

A gestão eficiente é instruída pela percepção de qualidade que, segundo

Azevedo (2011, p. 413) “[...] implica em concepções de múltiplos significados que possuem relação com distintas filosofias de ação que regem projetos da sociedade e, portanto, a ação pública”. Nesse construto, o autor, ainda, afirma:

[...] considera-se que as ações estatais constituem o espaço por meio do qual as sociedades complexas (capitalistas, modernas, urbano-industriais, como desejemos nomeá-las) buscam solucionar os graves problemas e os grandes desafios tecidos na dinâmica da realidade social injusta e desigual. Isto, por seu turno, se processa por meio da construção de referenciais, definidos como um conjunto de matrizes cognitivas e normativo-intelectuais, que determinam os instrumentos e meios com os quais as sociedades atuam sobre elas próprias (que tomam o feitiço das políticas públicas) e os espaços e sentidos que orientam as relações/interações entre os grupos sociais. (AZEVEDO, 2011, p.8).

Em termos concretos, a ação pública ainda se traduz pelo provimento de insumos, tais como: “[...] recursos humanos e materiais; manutenção da rede física; adoção de medidas para neutralizar a repetência e garantir a permanência do aluno na escola” (BRASIL, 1990, recurso online). E, ainda, pelo estabelecimento de conteúdos nacionais mínimos, enriquecidos por contribuições regionais e locais. O exemplo mais recente é a implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL, 2018).

3.2.2. Concepções de Políticas Públicas e Educação: Neoinstitucionalismo

Ainda na análise teórica das políticas públicas e sua aplicação no campo educacional, Ball e Bowe (1992 *apud* MAINARDES, 2006) abordam que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formulação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve “[...] identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro do que chamam de arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas” (BALL; BOWE, 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 49). Com isso o debate sobre políticas públicas e educacionais, também têm sido influenciadas por outros campos teóricos, em especial o chamado campo do neoinstitucionalismo, o qual enfatiza a importância das instituições para decisão, formulação e implementação de políticas públicas e, segundo Olson (1965, *apud* SOUZA, 2002, p.

14), “[...] a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas, tomando como referência a teoria da escolha racional”.

De acordo com vários ramos da teoria neoinstitucional (SOUZA, 2006, p.37): “[...] as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus autointeresse”. Para a mesma autora, existem regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Então, como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas? E qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? Segundo a autora a resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras.

O que a teoria do neoinstitucionalismo acende nesse sentido é no entendimento de que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas e seus resultados. Uma grande contribuição a esse debate do chamado neoinstitucionalismo foi dado por dois mitos: o primeiro é de que “[...] interesses individuais agregados gerariam ação coletiva” (OLSON, 1965, *apud* SOUZA, 2006, p. 37) e o segundo é o de que “[...] ação coletiva produz necessariamente bens coletivos” (ARROW, 1951 *apud* SOUZA, 2006, p.37). A delegação do poder para órgão “independente nacional, mas também internacionais, passou a ser outro elemento do desenho das políticas públicas”. Todavia, governantes “[...] abriram mão do poder, pela credibilidade desses órgãos ‘independentes’ devido à experiência técnica e para que as regras não fiquem sujeitas ao ciclo eleitoral, tendo continuidade e coerência” (SOUZA, 2006, p. 13).

O elemento credibilidade das políticas públicas também ganhou importância, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas (SOUZA, 2006). Por isso, o principal foco “[...] analítico da política pública (*policy analysis*) está na identificação do tipo de problema que a política visa corrigir para modelar a decisão e a implementação da política pública” (SOUZA, 2006, p.40). Assim, percebe-se que a contribuição neoinstitucionalista é importante, porque enfatiza a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais que são o cerne da formulação de políticas públicas. As últimas décadas têm sido marcadas por acentuada preocupação com a qualidade da educação por parte das políticas educacionais e se constitui um grande desafio para

a gestão da educação pública, como se delinea na subseção seguinte.

3.2.3 Relação entre Política e Qualidade da Educação

O objetivo desta subseção é discutir a relação existente entre política educacional, qualidade na educação e o conceito de escolas eficazes. A educação é compreendida como direito de todos, a ser materializado com qualidade e equidade pelo Estado, pela Sociedade Civil e pelas famílias. Observa-se que a política pública, em diferentes épocas, transforma-se e se configura de acordo com metas e prioridades impostas socialmente e de acordo com hegemonias políticas que controlam os governos. Nesse sentido, relembramos aqui do conceito de escola eficaz, como sendo aquela na qual os alunos apresentam desempenho educacional esperado, com qualidade e equidade, independente, portanto da origem social e da composição social de seu corpo discente (MORTIMORE, 1991, *apud* BROOKE, ALVES, OLIVEIRA, 2015, p.262).

Por isso, este estudo se volta para o fluxo escolar no 6º ano do EF, por ser um indicador empírico do recorte da pesquisa. As taxas de aprovação, reprovação e abandono são mensuradas pelo conjunto da etapa avaliada e não somente pela série/ano escolhidos para as avaliações. Para Hattie (2008, *apud* TAVARES JÚNIOR, 2019, p.92):

[...] os alunos reprovados são também negativamente afetados em dimensões psicossociais, como atitudes emocionais, comportamentais, de autoconsciência e nas atitudes escolares, o que prejudica todo o seu processo de escolarização. (HATTIE, 2008, *apud* TAVARES JÚNIOR, 2019, p.92):

Tendo em vista as ações realizadas no PME de São Luís (2015) e a inobservância de Relatórios de Monitoramento e Avaliação das Metas e Estratégias, infere-se que tal ausência dificulta o diagnóstico e a proposição de ações de melhorias para o alcance da qualidade da educação municipal.

Entende-se que a qualidade da educação não está separada da qualidade da gestão, do planejamento e da avaliação, conforme postula Bordignon (2009). A gestão democrática seria então condição da qualidade sociocultural da educação, não bastando garantir o acesso à educação:

A educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação. A sociedade pode e deve expressar-se e construir coletivamente os rumos da educação nacional, permitindo a discussão em nível local, estadual e nacional, respeitando a autonomia de cada ente federativo. Nesse contexto é importante realçar o papel das organizações não governamentais e dos movimentos sociais e populares em defesa do direito a uma educação emancipadora, como vem defendendo o Fórum Mundial de Educação (FME). Precisamos de um pacto nacional pela educação (BORDIGNON, 2009, p.8).

Em relação ao “pacto educacional” Magrone e Tavares Júnior (2014, p.45) asseveram que:

Poderia proporcionar uma orientação de pesquisa que viesse a facilitar o trabalho de reconstrução dos interesses de cada agente do ponto de vista de sua posição objetiva nas relações sociais de hierarquia estabelecidas no interior do campo educacional, de modo que se viabilizasse o entendimento dos sistemas educacionais brasileiros, sob o ponto de vista das relações de poder.

Nessa perspectiva, os autores afirmam que o “pacto educacional” pode auxiliar com a noção de *accountability* ou responsabilização de como tem sido apropriada no interior do campo educacional, principalmente, pelos professores quanto aos “resultados dos alunos e testes educacionais sistêmicos, em que os docentes da Educação Básica têm o dever de prestar contas dos serviços prestados aos contribuintes que lhe pagam salários” (MAGRONE; TAVARES JÚNIOR, 2014, p.46). Assim, a relação de *accountability* educacional de acordo com Fernandes e Gremaud (2009, p.7) baseia-se em “[...] acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar procedimentos e, assim, melhorar o ensino, não significa dizer que sejam culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais”. Assim, um programa de *accountability* poderá auxiliar na melhoria da qualidade por permitir que os responsáveis pela educação pudessem fazer diferente do que fazem para mudar a realidade educacional da escola, do município ou do estado.

De tal modo, estão definidas as várias formas de avaliação que, segundo Magrone e Tavares Júnior (2014, p.27) “[...] as suas funções: [1] diagnóstica, [de 2] verificação e de [3] apreciação podem mensurar a posição do aluno em relação a novos conteúdos, que lhe serão propostos e as aprendizagens anteriores que servem de base às subsequentes”. Os autores defendem a avaliação formativa

como a principal forma de avaliação, pois “[...] permite constatar se os indivíduos estão atingindo os objetivos previstos, por meio da tomada de conhecimento de seus erros e acertos”. Esses são alguns fatores que podem estar associados ao desenvolvimento educacional brasileiro já que, ainda de acordo com Luck (2009 *apud* TAVARES JUNIOR, 2018, p.32):

[...] boa parte da melhoria da qualidade da educação é decorrência de boas práticas: experiências de sucesso, iniciativas inovadoras e que alcançam melhores resultados, empreendedorismo educacional e outras realizações que, por vezes, oferecem propostas eficientes, factíveis e testadas para os desafios da educação nacional.

3.4 ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ARENA SOCIAL

Segundo Lowi (1972 *apud* SOUZA, 2006, p.28): “[...] a política pública faz a política”. Isso em grande parte relaciona-se à eficiência, em que políticas públicas e suas instituições (subsistemas) estão fortemente ligadas. Segundo o autor há “[...] rejeição e disputas em torno de decisão de uma política pública que passam por arenas diferenciadas, podendo assumir quatro formatos” (*idem*). O primeiro formato é o das políticas distributivas: decisões tomadas por governos que, ao desconsiderar a limitação de recursos, geram impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge o maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. Essas políticas, em geral, são mais universais. O quarto formato é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas gera pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político.

Outra forma de analisar a política pública que se destaca nos estudos de Souza (2006) é o modelo de Arenas Sociais. Este modelo vê a política pública iniciada por empreendedores políticos. É quando os *policy makers* governamentais passam a prestar mais atenção a algumas pautas e ignorar outras. Existem três mecanismos principais de atração da atenção de formuladores: a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e c) *feedback*, ou informações que

mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres (SOUZA, 2006, p.10). Diante dessas análises pergunta-se: *o Monitoramento e a Avaliação são importantes para orientar o curso da política pública, tendo em vista os seus resultados com eficiência?* De acordo com Souza (2002), a implementação ou “monitoramento” (grifo meu) de política pública refere-se a como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação.

Nem sempre os problemas de implementação estão situados no seu desenho, nas questões organizacionais / gerenciais, ou em apenas algum dos atores que implementam a política pública. A autora, ainda acrescenta que, “[...] a correta identificação dessas variáveis e da sua influência na implementação das políticas públicas é o ponto chave para corrigir seus possíveis problemas” (SOUZA, 2002, p. 19).

Quanto à avaliação, segundo Souza (2000, p. 22) relaciona-se especialmente à qualidade. A avaliação passou a receber grande atenção do governo brasileiro nas últimas décadas, impulsionada pelos organismos financeiros multilaterais e também pela literatura do “novo gerencialismo público” ou: governo baseado em resultados. Várias dimensões se cruzam num recorte social (escolas e sistemas) demarcado por contradições. É por essa razão que estas reflexões caminham em outro sentido que, segundo Charlotte (2000, p. 16) enfatiza:

Existem, são claro, alunos que conseguem acompanhar o ensino que lhes é dispensado, que não adquirem os saberes que supostamente deveriam adquirir que não constroem certas competências, que não são orientados para a habilitação que desejariam alunos que naufragam e reage com condutas de retração, desordem, [mas] o “fracasso escolar” não existe; o que existe são alunos fracassados, situações de fracasso, histórias escolares que terminam mal.

Oliveira (2007) considera a ampliação do acesso à escola fundamental um indicador de que a qualidade educacional está melhorando, pelo fato de beneficiar populações historicamente excluídas. Por outro lado, salienta que isso produz novos desafios para o sistema, tendo em vista estimular a procura por níveis subsequentes de ensino, entre eles a superação do aprendizado insuficiente e dos altos índices de reprovação e abandono. Souza (2006) parte dessa análise para destacar o papel do monitoramento e da avaliação como centrais para condução do curso de uma política pública, como destacado anteriormente. Enfatiza-se que o monitoramento e

a avaliação, além de conduzir o rumo de uma política pública, acompanhar e divulgar os resultados pedagógicos – dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios –, assegura a contextualização desses resultados e a transparência do acesso às informações técnicas de suma importância para as pesquisas acadêmicas e para os sistemas de ensino realizar as gestões necessárias. Nesse sentido, buscou-se analisar os documentos da Instituição SEMED que pudessem fornecer dados do Monitoramento e Avaliação da Meta 7, por meio da análise das Atas do PME organizadas nas reuniões do Fórum de Educação, conforme se explicita na subseção seguinte.

3.4.1 Procedimentos Metodológicos

O trabalho se baseia na análise documental de documentos oficiais (fontes primárias) e triangulação de dados secundários. Tomaram-se como principais fontes as Atas de reuniões do Fórum Municipal de Educação de São Luís. A Ata é um documento confiável, cujas informações são aprovadas, e confirmadas com assinatura dos presentes na reunião realizada, sendo considerada válida para estudos deste tipo (ESQUINSANI, 2007). As Atas podem ser compreendidas como “[...] registros formais de um encontro promovido por um órgão, associação, entidade ou grupo de sujeitos, tanto com seus pares quanto subordinados, visando deliberar sobre assuntos de interesse comum ou repassar informações” (ESQUINSANI, 2007, p.104), e, portanto, traduzem o pensamento hegemônico do grupo no poder, que assim as sistematizou e validou para exercício das relações político-sociais de todo o Sistema sob sua gestão.

Neste estudo, as fontes são compreendidas como construções humanas. Como diz Saviani (2004, p. 6), as fontes nada mais são do que “a própria história gerada e registrada pelo homem”, portanto, “fonte primária e produção histórica do homem de um dado acontecimento em algum momento da história, um fato puro, registrado de alguma forma, por exemplo, uma Ata”. Serão apresentadas assim as análises das atas para atender a natureza descritiva, analítica e interpretativa, objetivos desta dissertação, para os quais se buscaram elementos das evidências

deste trabalho, com análises que foram construídas a partir de pesquisas documental e bibliográfica – sendo essas de caráter exploratório, como Leis e referências bibliográficas mais recentes e atuais; além dos documentos da Secretaria de Educação de São Luís, Atas do FME.

As contribuições teóricas já discutidas nas seções anteriores servirão para subsidiar a construção do Plano de Ação Educacional, intervenção deste Estudo de caso único de característica múltipla, que envolve dados em forma de narrativa, bem como dados submetidos a procedimentos de estatística descritiva; com característica híbrida, isto é, conjugar várias abordagens, que de acordo com Yin (2001 p. 21-22).

Uma interpretação equivocada muito comum é a que as diversas estratégias de pesquisa devem ser dispostas hierarquicamente. Ensinaram-nos a acreditar que os estudos de caso eram apropriados à fase exploratória de uma investigação, que os levantamentos de dados e as pesquisas históricas eram apropriados à fase descritiva e que os experimentos eram a única maneira de se fazer investigações explanatórias ou causais. A visão hierárquica reforçava a ideia de que os estudos de caso eram apenas uma ferramenta exploratória e não poderiam ser utilizados para descrever ou testar proposições. (YIN, 2001, p.21-22).

Essa metodologia permitiu analisar e produzir evidências, seguindo de forma coerente a lógica de sua epistemologia. No caso do monitoramento e a avaliação da Meta 7 do PME (2015) de São Luís e suas estratégias, busca-se contribuir para efetivar o que a meta propõe, ou seja, fomentar a melhoria da qualidade da educação básica. Implica em enfrentar as desigualdades sociais existentes no país, nos estados, municípios e nas escolas, com vistas ao aumento dos índices de desempenho dos estudantes. Assim, confirmar ou não hipóteses decorre do aprofundamento do caso em questão.

Dessa forma, ao longo de todo o trabalho, demonstram-se as dificuldades de uma etapa de ensino (6º ano) que faz parte de uma mesma rede, mas que não consegue se desenvolver. Isto implica dizer que não chegou a atingir a proficiência necessária, muito menos o rendimento adequado. Porém, destaca-se nesse cenário que os índices representam a não equidade, pelo simples fato de os estudantes dessa etapa estar distantes da escala que mensura aqueles que estão menos próximo de 10 pontos, como sendo os que menos sabem; entretanto, são os que mais têm direitos a aprendizagem.

Para essa questão, analisa-se a urgência em apresentar mecanismos de intervenções, como, por exemplo, redistribuir equitativamente os direitos de aprendizagem nessas turmas e experienciar novas práticas docentes, mediadas por formação continuada; além de implementar a Busca Ativa (Plataforma UNICEF) no Município de São Luís, para que sejam detectados os que estão fora da escola, bem como aqueles que se evadiram ou abandonaram a escola por algum motivo.

Quanto à análise do questionamento realizado na pesquisa SEMED (2017), apenas retrata-se sobre: *fatores que influenciam para a educação de qualidade na Rede Pública Municipal de Educação de São Luís*; extraíram-se as respostas dadas pelos pesquisados (Professores e Coordenadores Pedagógicos). De plano, percebeu-se o quanto eles ainda estão afixados no fator estrutura do ambiente e recursos pedagógicos, como favorecedores da qualidade da educação. Não restam dúvidas que são fatores intervenientes, mas não são determinantes.

3.4.2 Análise dos dados (Atas)

Na sequência, apresentam-se as seis Atas, cuja análise apoia-se nos textos já revisados e que defendem a necessidade de se articularem os processos macro e micro, na análise das políticas educacionais. O macro é dialético ao micro, uma vez que o processo macro corresponde ao jogo político administrado pelo Estado/Município, enquanto o micro se desenvolve nas instâncias próximas às classes populares (BOWE *et al* 1992 *apud* MAINARDES, 2006). Sendo assim, a apresentação das Atas se dá no formato de síntese com as datas em que ocorreram e as principais discussões, seguidas de informes e encaminhamentos, conforme demonstrado no quadro 3.

Quadro 3 - Síntese das Atas das Reuniões Ordinárias do Fórum Municipal de Educação de São Luís (FME)

(continua)

DATA DA REUNIÃO	PAUTA/ DISCUSSÃO
Ata: 22/02/2019	Apresentação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), discorrendo sobre o histórico da instituição, sua expansão ao longo dos anos, seus objetivos e a dificuldade atual advinda a partir do governo federal, expressando grande preocupação com a pesquisa e extensão.

Quadro 3 - Síntese das Atas das Reuniões Ordinárias do Fórum Municipal de Educação de São Luís (FME)

(continua)

DATA DA REUNIÃO	PAUTA/ DISCUSSÃO
Ata: 22/02/2019	Apresentou também a missão, as áreas de atuação e o funcionamento dos campi, ressaltando a insegurança em relação ao futuro das instituições públicas de educação nos novos rumos que o país vem tomando. “Em seguida foi definido que as instituições que ainda não concluíram o monitoramento serão atendidas individualmente de acordo com sua disponibilidade e que serão enviados para os e-mails um modelo a ser preenchido com as sugestões dos membros para o plano de ação do FME SL 2019. Encerramento com informes” .
Ata: 29/03/2019	“Informes sobre a superação da demanda de matrícula na rede, em relação à previsão inicial da SEMED. Houve sugestão do representante do Fórum Estadual de Educação (FEE), para equacionar o problema e outros membros falaram sobre a dificuldade dos pais encontrarem escolas para os filhos” . Informe dos dados preliminares da avaliação do Sistema Municipal de Avaliação Educacional (SIMAE), que houve avanço da aprendizagem e da frequência , bem como tratou o problema da Educação de Jovens e Adultos (EJA) sobre a falta de segurança no entorno das escolas e metodologias mais ativas. Alguns membros demonstram preocupação com a situação da autonomia e da importância dos Fóruns de Educação, em relação ao governo federal, propuseram a laboração de uma carta manifesto. “Continua com a sugestão de elaboração do plano de ação do FME a ser apresentado na próxima reunião” .
Ata: 28/05/2019	“Seminário da Educação Básica: Ed. Infantil e Ensino Fundamental para apresentação, em espaços distintos, dos resultados do SIMAE, com a presença dos membros dos membros do Fórum, fosse garantida e lavrada em ata considerando como reunião do Fórum devido à importância da divulgação dos resultados da rede pública municipal, por representante do CAED apresentou o Portal SIMAE 2019, palestra Avaliação em larga escala e a apropriação crítica – reflexiva de seus resultados ministrada e o lançamento do curso Desenvolvimento profissional” .
Ata: 28/06/2019	“Apresentação dos resultados do IDEB do município e do SIMAE, aos membros do Fórum pela Coordenação do Núcleo de Avaliação da SEMED, iniciou falando sobre o IDEB do Município e discutiu as propostas para alcançar os índices adequados, conversou sobre o e o esforço da SEMED de não apenas alcançar índices, mas de utilizar as avaliações para tomadas de decisões com o objetivo de melhorar a aprendizagem dos alunos” . Foram dados depoimentos sobre a importância dos dados, na sequência foi deliberado que no mês de julho, em virtude das férias da maioria dos membros, não haverá reunião ordinária na última sexta feira do mês.
Ata: 30/08/2019	A reunião foi iniciada conforme pauta: Leitura da ata da reunião anterior. Informativo das ações da SEMED. “Discussão sobre as políticas de acesso e permanência nas etapas e modalidades da Educação Básica com recorte étnico-racial. Indicativo de eleição de coordenação do FME SL. Informes dos membros” . Os trabalhos foram abertos pela coordenadora do Fórum dando boas-vindas aos membros e compartilhando informação sobre uma visita realizada a Teresina, a convite secretário de educação do referido município, com “o objetivo de conhecer suas políticas educacionais exitosas” . Ela descreveu parte do funcionamento da SEMEC Teresina e suas impressões sobre visitas realizadas em escolas.

Quadro 3 - Síntese das Atas das Reuniões Ordinárias do Fórum Municipal de Educação de São Luís (FME)

(conclusão)

DATA DA REUNIÃO	PAUTA/ DISCUSSÃO
Ata: 30/08/2019	<p>Em seguida a representante suplente do Ensino Fundamental, aproveitou para informar sobre o enfrentamento da situação de vulnerabilidade dos povos em situação de itinerância advindos da Venezuela que se encontram refugiados no município de São Luís, esclarecendo que serão realizadas parcerias que farão o levantamento das necessidades dessa população e definirão estratégias de enfrentamento. “Em seguida, a representante do Movimento Negro Unificado, falou sobre as políticas de acesso e permanência nas etapas e modalidades da Educação Básica com recorte étnico-racial, ressaltando que aconteceram formações sobre a temática, mas ainda não foi instituída uma abordagem efetiva que garanta o cumprimento da legislação estabelecida, como encaminhamento foi decidido que será realizada uma reunião com a secretaria adjunta da Superintendência Adjunta de Ensino (SAE) para viabilizar essas políticas e a implantação de um núcleo de modalidades e diversidades atendendo a estratégia 8.1 do PME define que devesse criar a “Coordenadoria de Modalidades e Diversidades”. Dando continuidade, os membros trataram da eleição do novo coordenador do FME que será realizada uma eleição em Outubro”.</p>
Ata: 27/09/2019	<p>A coordenadora do FME iniciou a reunião agradecendo a presença dos representantes e justificando a ausência da Secretária do FME, que a mesma foi convocada para assumir o cargo de Professora dos anos Iniciais em escola da rede municipal. Em seguida, fez a leitura da Ata da Reunião de 30/08/2019 que, após ser lida, passará por uma revisão. “A Coordenadora do FME passou para o segundo ponto da pauta que se refere à política de valorização dos professores no contexto nacional com foco na política da Rede Municipal de Ensino de São Luís”. O representante da UFMA sugeriu que fosse convidada uma palestrante para um aprofundamento sobre o tema. A Coordenadora do FME sugere que seja organizada programação em outubro, antes da próxima reunião, preferencialmente num sábado para envolver maior número de professores. O local na própria UFMA que tem auditórios que podem estar disponíveis. “No quarto ponto sobre os informes dos membros, do Movimento Negro, informa que o Fórum Permanente de Educação e Diversidade Étnico-Racial passará a compor a representação do FME conforme deliberação em reunião do referido Fórum. O representante da COAPEM sugere discussão que envolva o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a necessidade de seu cumprimento, refletindo que no Plano Nacional de Educação e no Plano Municipal de Educação há a meta de equiparação dos professores que considera cumprida em 50%. Considera importante a discussão sobre o piso salarial e a questão da pós-graduação para a meta que consta no Plano”. O representante da COAPEM/SEMED informa que há poucos profissionais na rede que não possuem ensino superior. No quarto ponto da pauta, a coordenadora do FME informa sobre a proposta em parceria com a Fundação Vale para a educação infantil com FÓRUM PERMANENTE DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS o Instituto Avance e que na parceria a SEMED tem como contrapartida a disponibilização do espaço. “Informa ainda, sobre o processo de avaliação feito em parceria com o CAED, que é uma fundação, o que pode contribuir para melhorar a aprendizagem e a prática docente na rede”.</p>

Fonte: SEMED/ São Luís/FME, transcrição direta, adaptado pela autora.

Como se pode observar, foram registrados excertos de seis Atas de Reuniões do FME de São Luís do ano de 2019, cujos achados se verificam em negrito e entre aspas, aqueles que tratam efetivamente do objetivo de monitorar e avaliar ações executadas para a melhoria da qualidade da educação, primeiramente na frequência das reuniões, na assiduidade por parte dos membros efetivos e designados conforme composição dos órgãos governamentais – cujos membros perfazem um total de aproximadamente 32, distribuídos em segmentos da educação e categorias de segmentos representativos da sociedade civil descrito no art. 7º § 1º e § 2º, da lei de criação do Fórum (2013).

Conforme registros feitos nas seis Atas de reunião ordinária do FME do ano de 2019, não se pode afirmar que estiveram presentes todos os membros, pois faltam as assinaturas dos participantes nas Atas analisadas para se comprovar. Tal situação, de certo modo, assegura-se como membro suplente que, essas reuniões sofrem de falta de quórum, o que geralmente impede as tomadas de decisões. Outro elemento que merece atenção é a regularidade das reuniões, que ocorrem mensalmente, com pautas não definidas nos convites, mas acordadas nas reuniões anteriores. A abertura da reunião sempre é realizada pela Coordenação do Fórum, geralmente na ausência dessa, ocorre de ser pela suplência; inicia-se a reunião pela Secretária que entrega a pauta e, em seguida faz a leitura da Ata da reunião anterior; segue determinando a apresentação das ações de uma das instituições previamente designada, e demais pautas subsequentes.

Percebeu-se que cada instituição representada pelos membros no Fórum Municipal de Educação do Município de São Luís monitora e avalia suas metas e estratégias em seus espaços de origem, certamente com a ajuda de outros sujeitos da própria instituição que representa, e, em slides apresentam seus achados na reunião do FME. Essa metodologia parece ser adequada para as instituições e para o FME, e se coaduna com o contexto da prática desenvolvido por *Bowe et al* (1992 *apud* MAINARDES, 2006, p.53) no qual “a política está sujeita à interpretação e recriação, produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”. Sendo assim, poderá nesse sentido a política ser transformada pelos atores que nela estão envolvidos. Porém, para a sociedade ainda não reverberou, considerando que o resultado do monitoramento e da avaliação não está em Relatório, tampouco disponibilizado para domínio público.

Dessa forma, sobre o PME do Município de São Luís, das 20 metas que o compõem, a Meta 7, que trata especificamente da qualidade da educação básica, tem suas 23 estratégias, que foram planejadas, para que pudessem ser transformadas em ações concretas de melhoria do ensino e para a evolução do IDEB. Entretanto, na análise das Atas selecionadas, percebeu-se que as apresentações realizadas, apesar de profícuas e direcionadas para o alcance da meta, apresentaram outras ações necessárias, porém, foram—construídas em determinada época, em razão de um diagnóstico. Por isso, talvez guardem relação direta com os problemas da escola, mas que demandam parcerias com instituições ou setores para ajudar a própria Prefeitura de São Luís e a Secretaria de Educação a solucionar demandas, contudo há necessidade de maior integração para que essa relação passe a existir.

Assim, selecionamos das Atas as ações que estão diretamente associadas ao cumprimento de algumas estratégias da Meta 7 e de outras metas, na obtenção do objetivo proposto e pré-estabelecido no PME de São Luís, observa-se no quadro 4.

Quadro 4 - Estratégias selecionadas das Atas analisadas do monitoramento e avaliação no FME para cumprimento da Meta 7

(continua)

Estratégia do PME Original	Temas em discussão no FME/Ata/data	Status atribuído pela autora
<p>7.2.Constituir, em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os demais municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil dos estudantes, da equipe de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das etapas, modalidades e diversidades de ensino.</p>	<p>Ata: 28/05- Seminário para divulgação dos resultados do SIMAE, 2019, com apresentação do Portal da base de dados e palestra para sensibilizar quanto a apropriação reflexiva e pedagógica dos resultados.</p> <p>Ata:28/06 - Essa reunião do Fórum foi para discutir propostas para alcance dos índices adequados de rendimento e como utilizar as avaliações para tomada de decisões para a melhoria da aprendizagem dos estudantes.</p>	<p>Apenas em duas Atas percebeu-se a relação finalística nas discussões no FME, mas falta detalhar os elementos nas atas como: colaboração entre os entes federados e outros municípios para o conjunto de indicadores de avaliação institucional com base no perfil dos estudantes, da equipe de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, dos recursos pedagógicos disponíveis, características de gestão e outras dimensões que a estratégia original estabelece.</p>

Quadro 4 - Estratégias selecionadas das Atas analisadas do monitoramento e avaliação no FME para cumprimento da Meta 7

(continua)

Estratégia do PME Original	Temas em discussão no FME/Ata/data	Status atribuído pela autora
7.3. Realizar estudos e análises dos dados referentes às avaliações em larga escala e indicadores de todas as escolas do Ensino Fundamental, para subsidiar a elaboração do Plano de Intervenção Pedagógica nas escolas que não atingiram as metas do IDEB ou que possuem IDEB baixo.	Idem Atas: 28/05/2019 28/06/2019	Falta esclarecer os elementos nas atas como: elaboração do Plano de Intervenção Pedagógica nas escolas que não atingiram as metas do IDEB ou que possuem IDEB baixo.
7.4. Implementar um sistema de acompanhamento, analisar e divulgar resultados do IDEB em 100% das escolas do Sistema de Ensino junto à comunidade escolar, utilizando-os como subsídio no planejamento das ações técnico-pedagógicas das escolas e da Secretaria de Educação.	Idem Atas: 28/05/2019 28/06/2019	Falta esclarecer os elementos nas atas como: divulgar resultados do IDEB em percentual alcançado das escolas do Sistema de Ensino junto à comunidade escolar, utilizando-os como subsídio no planejamento das ações técnico-pedagógicas das escolas e da Secretaria de Educação.
7.21. Assegurar o cumprimento das políticas públicas de valorização dos profissionais da educação.	Ata: 27/09/2019 - o segundo ponto da pauta que se referiu à política de valorização dos professores no contexto nacional com foco na política da Rede Municipal de Ensino de São Luís.	Sem dados concretos nas atas. Falta definir a(s) política(s) de valorização implementada na rede de São Luís.
7.22. Promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de Rede de Apoio Integral às Famílias, para a melhoria da qualidade educacional.	Ata: 30/08/2019 - visita técnica realizada pela Coordenação do Fórum a Teresina, a convite secretário de educação do referido município, com o objetivo de conhecer suas políticas educacionais exitosas. Processo de avaliação feito em parceria com a fundação CAED contribui para melhorar a aprendizagem e a prática docente na rede.	Faltam dados estruturados nas atas de acordo com as prescrições de monitoramento e avaliação do PME, sobre o quanto e como as parcerias estão contribuindo para a melhoria da qualidade educacional.

Estratégias selecionadas das Atas analisadas do monitoramento e avaliação no
FME para cumprimento da Meta 7

(conclusão)

Estratégia do PME Original	Temas em discussão no FME/Ata/data	Status atribuído pela autora
7.22.Promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de Rede de Apoio Integral às Famílias, para a melhoria da qualidade educacional.	Realização do I Encontro Metropolitano do Fórum Permanente de Educação e Diversidade Étnico-Racial do Maranhão realizado no dia 07 de outubro de 2019, no auditório do Centro de Ciências Humanas da UFMA, das 13 às 18h, que envolve na programação as ações de cumprimento da Lei nº 10.639/03. Estratégia 8.1(PME);	Faltam dados estruturados nas atas de acordo com as prescrições de monitoramento e avaliação do PME, sobre o quanto e como as parcerias estão contribuindo para a melhoria da qualidade educacional.

Fonte: São Luís (2015), interpretação da análise das Atas, adaptado pela autora.

O quadro 4 mostra que a Meta 7 do PME de São Luís aparece em somente 6 das Atas analisadas, com ações que denotam monitoramento das estratégias. O que falta, no entanto, é a avaliação dessas ações, pois já se constatou que existe uma diferença entre o monitoramento e avaliação das metas e estratégias dos planos educacionais. Algumas metas e estratégias já possuem claramente seus indicadores definidos, como é o caso da Meta 7, o que facilita sua avaliação e seu monitoramento. Todavia, outras não têm. Daí ser necessário aferir as taxas, percentuais, atendimento ou os prazos de execução, bem como as evidências catalogadas, num processo de diagnóstico inicial, que deve ser realizado na construção de qualquer planejamento estratégico, na perspectiva de propor mudanças ou implementação, com a intenção de melhoria no processo de planejamento institucional, conforme se analisam na subseção seguinte.

3.4.3 Análise dos dados (Diagnóstico)

Observa-se através da análise dos excertos no quadro 4 que as reuniões, apesar de sistemáticas, eram afetadas pela apresentação de ações das instituições representadas. Como membro do Fórum, cada instituição podia relacionar ações às estratégias do PME. No entanto, isso não pode ser efetivamente aferido, pois a ausência de Relatórios de Monitoramento e Avaliação do FME reduz tais relatos à

mera narração, não sendo factíveis de verificação. Nessa perspectiva, ao se analisar o Relatório de Gestão da Rede Municipal de Ensino de São Luís (2019), um aspecto que chama a atenção é a estruturação do PPA (2018-2021). O PPA está alicerçado em torno de três elementos básicos: Áreas de Resultados, Programas e Ações. Tem o objetivo de sistematizar as políticas públicas e listar as principais ações e metas da gestão municipal para os próximos quatro anos.

Estranha-se que as ações do PME de São Luís não estivessem listadas literalmente no PPA, uma vez que ambos se complementariam, mesmo com objetivos distintos. Enquanto o primeiro nortearia as políticas públicas por meio de metas e ações, nas quais se ouvem os anseios de estudantes, profissionais da educação, pais e sociedade; o segundo deveria definir com clareza as metas e prioridades do governo, bem como os resultados esperados nos programas e ações que resultem em medidas e gastos objetivos. Consta-se, com esses equívocos, a falta de alinhamento nas ações e prioridades de ambos, para que os recursos financeiros possam ser coerentes com os custos de cada Programa e projetos, uma vez que prevê apoio do governo federal.

Quanto ao SIMAE, a partir da parceria da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), observa-se um salto qualitativo, tendo em vista seus objetivos, como: “[...] avaliar a qualidade do ensino e o desempenho dos estudantes matriculados no Ensino Fundamental, nas áreas de conhecimento de Língua Portuguesa e Matemática” (SÃO LUÍS [Política da Rede], 2017, p. 17). A Revista Contextual do SIMAE (2018), elaborada em parceria com o CAED/UFJF, consolida dados dos estudantes, considerando os aspectos ou pressupostos que visam à implantação da gestão democrática nas escolas; a reestruturação curricular; e a formação contínua na perspectiva da valorização dos professores, coordenadores pedagógicos, gestores e demais profissionais da educação [...] (SÃO LUÍS, 2017, p.3).

Porém, o foco de análise dirige-se ao 6º ano, quanto à participação e proficiência média em Língua Portuguesa (SÃO LUIS, 2019) no município de São Luís. Seu resultado se expressa da seguinte forma: estudantes avaliados (7.391), com participação de 86,9%, cuja proficiência média chegou em 196,9, com crescimento 1,8% em relação a 2018, que obteve a proficiência média de 195,1. Quanto à participação e proficiência média em Matemática (SÃO LUIS, 2019) no município de São Luís, o resultado se expressa da seguinte forma: estudantes avaliados: 7.396, com participação de 87,0% e proficiência média de 198,9.

Comparativamente, o IDEB (2019) do Município de São Luís pode ser desmembrado nas seguintes dimensões: aprendizado (4,64); aprovação (0,85); e Ideb (3,9). A meta projetada para o município nesse ano era de 4,6. Ainda assim, os anos finais da rede cresceram, mas não atingiram a meta nem alcançaram 6,0. A primeira Edição da Avaliação Diagnóstica (2017) envolveu 44.978 estudantes de 1º, 2º, 3º, 5º, 7º e 9º anos do Ensino Fundamental I e II, de 113 escolas, 48 anexos distribuídos em 1.062. Na segunda Edição, em 2018, foram realizadas *in loco* as observações das práticas cotidianas, da infraestrutura escolar e do ambiente educativo em geral, da Educação Infantil ao Ensino Fundamental e modalidades. Ainda em 2018, houve a análise qualitativa e elaboração do relatório dos resultados da Avaliação Somativa para os estudantes do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental II [...], nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática (SÃO LUÍS, 2018b). A Terceira Edição do SIMAE, 2019 avaliou as etapas: 5º, 6º, 7º, 8º e 9º anos do Ensino Fundamental, contemplando o total de 161 escolas da rede de ensino para essas etapas, em Língua Portuguesa e Leitura e Matemática. Observa-se a participação dos estudantes do 6º ano somente em duas edições (2018 e 2019), o que limita a análise. Nessas edições, foram gerados indicadores de contexto dos níveis socioeconômicos, fatores associados às condições sociais e econômicas, bem como às características da escola e do ensino ofertado (SÃO LUÍS [Política da Rede], 2017, p. 18).

Outro dado de suma importância para uma política pública é de que ela se efetive legalmente. A Sistemática é uma política em uso, não tem lei de criação que, mesmo sendo um ato meramente burocrático, é uma forma de se evitar a descontinuidade, tendo em vista ser um eixo estruturante da Política Educacional “Educar +: Juntos no Direito de Aprender” (SÃO LUÍS [Política da Rede], 2017, p.18). Até o momento da finalização deste trabalho, essa política não se transformou em lei, ou seja, era um documento instituído na rede com resultados consolidados, que poderá ser descontinuado a depender da vontade política que se suceder. Apesar dessa limitação e da falta da lei de criação da Política da Rede e Avaliação, entende-se que a política em curso oportunizou a pesquisa, baseada no SIMAE.

Ao analisar o documento do PME da SEMED - São Luís, e dos dados disponíveis de monitoramento, constata-se que esse primeiro documento, elaborado em 2001, não foi aplicado. Mediante as informações da Secretária do FME, o documento foi paralisado na Câmara Municipal por vetos da Comissão de

Educação. Somente em 2014 voltou à pauta da Câmara Municipal, quando voltou a sofrer cortes e alterações. A elaboração do PME vigente de São Luís resultou desse documento anterior e avançou em 2015 com a lei 6.001/2015. A partir da elaboração do plano de educação municipal, foi previsto para 2018 seu primeiro monitoramento e avaliação. Tal avaliação ocorreu dias 30, 31 de janeiro e 01º de fevereiro de 2018, através da Conferência Municipal de Educação de São Luís (SÃO LUIS, 2018c). Segundo o Relatório dessa conferência, houve discussões e debates em caráter deliberativo, para as alterações e/ou novas estratégias do Plano.

Supôs-se que houvesse cumprimento do artigo 5º, § 2º do PME de São Luís que prevê a cada dois anos, a publicação de estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas estabelecidas. No entanto, até o momento a publicação deste trabalho, isso não se cumpriu, bem como as demais ações de monitoramento que competem às instâncias descritas no capítulo anterior que, por sua vez, compõem o Fórum Municipal de Educação (FME). Por isso, a Meta 7 que fomenta a melhoria da educação básica e que deve atingir a Meta e Estratégias até 2021, não pode ser avaliada. Em 2021, pela previsão regimental bianual para o monitoramento e avaliação do PME, deverá ser o segundo monitoramento do PME de São Luís. O objetivo que prevê que 70% dos estudantes do Ensino Fundamental II [...] alcancem o nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem – bem como o acesso, permanência e a conclusão de seu ano de estudo – e, de que pelo menos, 50% atinja o nível intermediário desejado (BRASIL, 2014, recurso online), não está delineado em nível de percentual, com relação ao quanto já foi atingido. Isso ocorre, pois o monitoramento e avaliação do PME de São Luís, até o presente momento, não está disponível para consultas. Até o momento do fechamento deste trabalho, nada foi constado sobre as 23 estratégias e as seis alterações sugeridas na Conferência Municipal de Educação (2018), que possam resultar numa mudança significativa. Porém, já está implementada a função mais abrangente da Busca Ativa dos estudantes, pela necessidade da Pandemia do COVID-19, na plataforma do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com o Município de São Luís no ano de 2020.

A informação fornecida à época pela SEMED era de que as Atas não haviam sido encontradas. A secretária do Fórum, detentora dos documentos, não os disponibilizou e, recentemente, soube-se por outras fontes que estava com problemas de saúde. Em 03 de dezembro de 2020, devido à melhora e retorno da

profissional às suas atividades na SEMED, foram disponibilizadas 6 (seis) Atas, do ano de 2019. Esse é um caso que evidencia a ausência de processos administrativos da SEMED. A experiência da pesquisadora em fazer parte da Comissão de Monitoramento do PME no FME a faz ainda opinar de que essa é uma grave situação, se considerarmos que o bem público é de acesso público, por assim dizer, e deve estar disponível e transparente.

Outro dado recente e importante foi encontrado na PNAD (2019) e evidenciou em 2019 que 12,5% das pessoas de 11 a 14 anos de idade já estavam atrasadas em relação à etapa de ensino que deveriam estar cursando ou não estavam na escola. Dessa forma, os resultados do IDEB, visam atingir as metas projetadas para a qualidade do ensino nas redes públicas até 2021. Neste caso, retrata-se pelas contribuições de toda a Educação Básica e segmentos. Individualizam-se aqui os anos finais do Ensino Fundamental II e o recorte no 6º ano que, também compõem o todo dos resultados dos indicadores do censo escolar (aprovação, reprovação, abandono) e IDEB, taxa de rendimento e nota padronizada. Para Tavares Júnior, Montalvão e Neubert (2015), no Brasil, os efeitos de cor e renda são ainda negativos. No diagnóstico realizado a partir do SIMAE, a rede de ensino buscou associar o processo aprendizagem à análise de fatores contextuais, embora não sejam trabalhados nesta pesquisa.

Com isso, propõe-se no próximo capítulo, o PAE, tendo como ferramenta de gestão o modelo 5W2H – será detalhado na seção 4.1 – que permite maior visibilidade e monitoramento das sugestões que se procura incluir na implementação das duas principais frentes desta pesquisa: o Monitoramento e a Avaliação da Meta 7 do PME de São Luís – inferindo-se nos cuidados que se deve ter com o fluxo dos estudantes, neste caso específico, do 6º ano do Ensino Fundamental, antes e durante o processo de transição.

4 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL(PAE)

Neste Capítulo apresenta-se o PAE, que tem o objetivo de propor um conjunto de ações exequíveis, instruídas pela pesquisa apresentada nos capítulos anteriores, tendo em vista contribuir para o aprimoramento do monitoramento e da avaliação da Meta 7 do PME de São Luís. Propõem-se ações dirigidas a algumas lacunas observadas nesta pesquisa:

1. Ausência da Agenda de Trabalho das Comissões Coordenadoras do Fórum;
2. Ausência dos Dados Técnicos da Comissão Coordenadora do Fórum;
3. Ausência do Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME de São Luís;
4. Ausência de orientações para amenizar os desafios da adaptação e fluxo dos estudantes na transição do 5º para o 6º ano do Ensino Fundamental II.

O PAE apresenta essas ações como prioritárias por sinalizar lacunas identificadas desde o início do processo de acompanhamento e monitoramento da Meta 7, as quais são importantes para momentos posteriores de monitoramento e revisão do PME de São Luís. A observância desses instrumentos parece ser elementar na construção das contribuições de melhoria sobre as análises realizadas na pesquisa, porém é pertinente lembrar que as ações estão diretamente voltadas para a obtenção da qualidade da educação básica, tendo em vista a Meta 7 do PME ser o vetor de fomento da melhoria do índice de rendimento e proficiência dos estudantes com prazo final previsto para o alcance do rendimento de 5,5 em 2021 (INEP, 2015). Por conseguinte, na pesquisa realizada sobre o IDEB nos Anos Finais, evidenciou-se que houve crescimento, mas não se atingiu a meta parcial, nem a final (5,5). O desafio continua sendo garantir maior aprendizagem com um fluxo escolar adequado (INEP, 2019). Sobre isso, identificou-se a ausência de uma política mais específica ou uma proposta de melhoria do acolhimento para a transição do 5º para o 6º ano do ensino fundamental II, no município de São Luís. A constatação, em 2019, de o IDEB registrar 3.9 – enquanto a Meta era de 4.6 –, incitou a proposição de ações para evitar ou minimizar as falhas na aquisição de conhecimento e aumentar a autoestima dos estudantes do 6º ano que, de cada 100, aproximadamente 33 estão com dois ou mais anos de atraso escolar (INEP, 2019).

Foram pensadas também ações dirigidas aos professores, que precisam rever sua maneira de olhar para esses estudantes que estão chegando à escola, vindo de outra realidade ou passando de uma etapa para outra (transição), na mesma ou em outra instituição, sem a aquisição dos conhecimentos necessários. À falha de aquisição do conhecimento, à baixa estima dos estudantes e à questão da sensibilidade do olhar do professor, associam-se a baixa frequência escolar e, conseqüentemente, acarreta o fluxo irregular desses estudantes. De acordo com Tavares Júnior (2019), esse é um processo retroalimentado pela crise social dos últimos anos, com a retração dos avanços educacionais.

A dimensão que avalia o aprendizado médio dos estudantes do Ensino Fundamental II, do município de São Luís, em 2019, alcançou 4,64 e o fluxo (aprovação): 0,85 (INEP, 2019); o que é considerado baixo em relação à meta para o município. A perspectiva é de alcançar resultados que mudem comportamentos e atitudes, para melhorar o processo de ensino e da aprendizagem, “[...] apontando quais transições e processos sociais ainda merecem atenção para o alcance das Metas” (TAVARES JÚNIOR, 2019, p.42). Assim, comprova-se que a Meta 7 tem relação direta com o IDEB, e ao detalhar o PAE como estrutura de desenvolvimento das ações propostas, oferece-se alternativas aos atores dos processos do acompanhamento das Políticas Públicas no contexto do PME. Nesse âmbito, Matus (1996, p. 50) critica o planejamento tradicional devido a não considerar a existência de outros atores envolvidos. Assim, o autor acrescenta:

Planejamento e governo são capacidades de qualquer ator social que persiga um objetivo. Os atores planejam e governam dentro de uma rede de governos circunscritos a domínios específicos. As direções dos partidos políticos, dos sindicatos, das universidades, das forças sociais, das associações empresariais etc. governam em espaços determinados do sistema social e não dependem necessariamente do governo do Estado, mesmo que este seja o ator mais poderoso (MATUS, 1996, p.50).

Essa crítica remete ao planejamento educacional, em que novas concepções e ideias fortalecem um planejamento articulado com as especificidades da educação, e não exclusivamente com o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o PAE trata da efetivação das propostas que deverão ser desenvolvidas na esfera das ações da Comissão de Trabalho do FME, composta por membros da Secretaria Municipal de Educação e outras instituições corresponsáveis, designadas pela Lei

n.º 5.780 de 2013, com vistas a atender a análise de monitoramento e avaliação do PME, como planejamento estratégico da cidade e para a cidade.

As proposições apresentadas neste texto são parte do resultado do trabalho que pretende contribuir para efetivação do direito à educação pública de qualidade com equidade, conforme Quadro 5 de resumo do PAE, como segue:

Quadro 5 - Resumo das Ações Propositivas no PAE

Problemas identificados	Eixo do Problema	Ações Propostas
1. Ausência da Agenda de Trabalho das Comissões Coordenadoras do Fórum	Técnico/Administrativo	Organização da Agenda de Trabalho da Comissão Coordenadora do Fórum
2. Ausência dos Dados Técnicos da Comissão Coordenadora do Fórum		Organização dos Dados Técnicos de cada parceiro (Instituição, setores e atores envolvidos)
3. Ausência do Relatório de Monitoramento e Avaliação do PME de São Luís	Política Pública Educacional	Revisão do PME pelo FME para legitimar as funções deliberativa, propositiva, fiscalizadora das ações educacionais como processo para tomada de decisão.
4. Ausência de orientações para os desafios da adaptação dos estudantes na transição do 5.º para o 6.º ano do ensino fundamental II.	Gestão Pedagógica	Organização de orientações específicas da Semed para a transição do 5º para o 6º ano do EF II

Fonte: organizado pela autora.

4.1 A ESTRUTURA DO PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)

Neste trabalho, optou-se por utilizar a ferramenta do método 5W2H, que deve contribuir para as ações do PAE. Assim, foi possível perceber a extensão das necessidades e dos problemas que permeiam a construção do PME, e perduram na implementação e execução de suas metas e estratégias. A ferramenta 5W2H se aplicará nas quatro ações selecionadas no PAE, que favorecerão o monitoramento da Meta 7 do PME de São Luís, pois esse monitoramento segue a formulação da ação governamental, na qual as etapas para monitorar e avaliar estão pré-definidas no caderno de orientações do PNE (2016). As fichas completas estão em formato aberto no portal PNE em Movimento (INEP, 2017), no qual se detalha como cada um dos campos deve ser preenchido, principalmente quando se pretende melhorar os processos organizacionais internos. A ferramenta 5W2H possibilita identificar quem é quem dentro da instituição, o que faz e por que realiza tais atividades. Ela se

constitui por meio de sete perguntas, explicitadas ao longo deste capítulo, que, se utilizadas para implementar soluções, pode apresentar um diferencial, que é a de ser uma ferramenta que, praticamente, não tem custos envolvidos, por se tratar de uma forma de organização dos pensamentos individuais e coletivos (SEBRAE, 2008), conforme se apresenta no Quadro 6.

Quadro 6 - Síntese das perguntas e significados do modelo dos 5W2H

What (o quê?)	Especifica a ação, problema, desafio.
Why (por quê?)	Justificativa, explicação, motivo.
Who (Quem?)	Designa o responsável pela ação.
Where (Onde?)	Local de realização das ações.
When (Quando?)	Determina o prazo, cronograma.
How (Como?)	Selecionam procedimentos, etapas.
How much (Quanto?)	Custo da ação ou desembolso.

Fonte: Adaptado pela autora, com base no modelo de Meira (2003).

Nesse sentido, o grande desafio é a institucionalização do monitoramento e da avaliação na gestão dos programas governamentais que, apesar de serem ações instituídas em legislações, orientações, programas e projetos do governo federal, na prática, são pouco úteis no apoio à tomada de decisão e à retroalimentação (*feedback*) das políticas públicas educacionais. A composição mais aceita do monitoramento e da avaliação das políticas públicas governamentais inclui a formação de agenda, na qual uma demanda ou um problema passa ser alvo da ação governamental; além da formulação das alternativas de políticas; da implementação ou execução; e, por fim, avaliação e monitoramento, que são os três mecanismos já tratados por Sousa (2002) nesta pesquisa, como modelo de Arenas Sociais. Notadamente verifica-se a deficiência brasileira na prática da análise de políticas, bem como o aumento de variáveis a serem analisadas dentro de um processo de formulação de políticas públicas e dos processos organizacionais. Para que tudo isso possa acontecer de forma sistêmica e sistemática, deve-se compreender a relação que existe entre a gestão estratégica e participativa e os processos de descentralização, autonomia e responsabilização no âmbito do sistema educacional. Isso significa apontar os dois conceitos relacionados: o primeiro, a prestação de contas (cobrança legítima de um serviço público); e o segundo (mesmo que seja inseparável do primeiro), a responsabilização direta pelos resultados dos estudantes Brooke (2012).

4.2 DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO PAE

Este PAE é voltado para a melhoria do monitoramento e avaliação da Meta 7 do Plano Municipal de Educação de São Luís, por entender que representa a cidade de São Luís, quanto às suas inspirações e necessidades de obter uma educação de qualidade com equidade. Às instâncias do FME e aos setores e atores que as representam, cabe responderem ao Plano já aprovado, sobre o que foi realizado e o que falta realizar para o atingimento das estratégias correspondentes às metas. Para tanto, precisa-se saber quais são os atores do município de São Luís, responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME, sendo esta a ação inicial que segue com a proposição de organizar os instrumentos, conforme Quadro 7

Quadro 7 - Proposição da Agenda de Trabalho das Comissões FME

O quê?	Agenda de Trabalho da Comissão e Dados técnicos da Comissão Coordenadora do Fórum.
Por quê?	A agenda de trabalho e os dados técnicos são necessários para o monitoramento da execução do PME, pois desde o início de sua vigência, essa ação não se consolidou no processo de avaliações periódicas, nas etapas sugeridas a serem replicadas como instrumento de gestão para cada uma das diferentes equipes e dos grupos envolvidos.
Quem?	Coordenação do Fórum Municipal de Educação de São Luís.
Onde?	SEMED/SL, outras Secretarias parceiras, instituições, setores e atores envolvidos.
Quando?	maio a junho de 2021.
Como?	Coordenação do Fórum apresenta a agenda e requer a estruturação dos documentos de cada parceiro para análise e compilação final para inserir no OPNE.
Quanto?	Sem ônus.

Fonte: adaptado pela autora, com base no modelo de Meira (2003) e no caderno Monitoramento PNE (2016).

O Quadro 7 demonstra o início do trabalho que deve ser desenvolvido pela Coordenação do FME, no sentido de dar visibilidade ao que preceitua o caderno de Monitoramento e Avaliação dos PMEs (PNE, 2016), cujas ações não foram encontradas no observatório do PNE em Movimento, na série 2020. Essas duas etapas fazem parte do eixo administrativo, também denominado operacional, e se cumpridas garantem a fluidez e racionalidade do Plano de Educação. Dessa forma, a Agenda de Trabalho das Comissões do FME serve para acompanhar cada etapa do processo de monitoramento da execução dos planos de educação, que ficam disponibilizados no mapa das Agendas de Trabalho do Processo de Monitoramento

e Avaliação do Plano de Educação de cada comissão coordenadora do município. A organização desses instrumentos serve para direcionar o acompanhamento de cada etapa do processo de monitoramento da execução dos planos de educação, de acordo com os dados fornecidos pelos gestores locais.

4.2.1 Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do PME

O Relatório de Monitoramento e Avaliação, de responsabilidade da Equipe Técnica do Fórum Municipal, faz parte do eixo das políticas públicas educacionais para tomada de decisão. Esse Relatório deve ser enviado a (o) Secretário (a) Municipal de Educação para validação, com a finalidade de mudar o status do Município no Portal do OPNE que está como “registro não encontrado” (OPNE, 2016). As proposições para o relatório seguem no Quadro 8:

Quadro 8 - Proposição das ações de organização do Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do PME de São Luís

O quê?	Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação do PME de São Luís
Por quê?	As ações devem seguir a cronologia das metas mensuráveis, dispositivos legais e estratégias associadas e vinculação de cada estratégia a outros instrumentos de planejamento, que subsidiam a execução do PME de São Luís e cumprimento de prestação de contas aos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e Ministério Público.
Quem?	Coordenação do Fórum Municipal de Educação de São Luís
Onde?	SEMED/SL, outras Secretarias parceiras, instituições, setores e atores envolvidos.
Quando?	Anual
Como?	Coordenação do Fórum de São Luís apresenta o PME e as ações realizadas e as que precisam de implementação, para compor o relatório de monitoramento final para apreciação da Conferência Municipal de Educação e homologação no Conselho Municipal de Educação e Comissão Coordenadora.
Quanto?	Previsão a ser definido no Plano de Ação da Conferência Municipal que deverá ocorrer no 1º semestre de 2021.

Fonte: organizado pela autora, com base no modelo de Meira (2003) e no caderno Monitoramento PNE (2016).

Apesar de essas ações indicarem que há necessidade de aprimoramento do monitoramento e avaliação do PME desde a fase inicial, essa sequência lógica para o monitoramento da Meta 7, servirá para guiar as demais metas, seguindo os modelos próprios de cada meta e estratégias, pois têm seus indicadores predefinidos e ações pré-estabelecidas, como já foi mencionado. Pela ausência do

Relatório de Monitoramento e de Avaliação do PME de São Luís, não se tem o quanto foi mensurado em percentual, ou outro indicador do que foi executado da sua Meta 7. Este, certamente, seja o retrato de todas as demais metas e estratégias. Resta à Comissão do FME colocá-las em prática, utilizando o formato simples dos 5W2H (indicado neste trabalho) para consolidar as ações realizadas e listar as que ainda precisam de implementação num plano de ação anual.

4.2.2 Orientações para adaptação ao Ensino Fundamental II

A Resolução nº 4/2010, no seu art. 18, § 2º trata das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, sobre a transição entre as etapas da Educação Básica e suas fases “[...] requer formas de articulação das dimensões orgânica e sequenciais que assegurem aos estudantes, sem tensões e rupturas, a continuidade de seus processos peculiares de aprendizagem e desenvolvimento” (BRASIL, 2010a, p.7). A reflexão e discussão em torno das dificuldades de aprendizagem desses estudantes na fase de mudanças estão no eixo da gestão pedagógica que, de acordo com Andrade (2011, p.19) “[...] envolvem questões sociais, econômicas e comportamentais como imaturidade, aceitação social, ansiedade, medos”. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2017-2018) que passou a vigorar em todas as escolas em 2020, traz sugestões para uma transição mais amena da educação infantil para o ensino fundamental, mas não há orientações sobre a passagem dos Anos Iniciais para os Anos Finais (NOVA ESCOLA, 2020).

Sendo assim, propõe-se que a SEMED/SL estabeleça orientações às escolas, com a finalidade de melhorar a adaptação dos estudantes ao ensino fundamental II e equalizar o fluxo dos estudantes com condições de acesso e permanência exitosas, minimizando os efeitos da origem social. Para isso, considera-se importante verificar a passagem entre etapas, pois os dados que estão demonstrados na pesquisa “Panorama de Projetos Relativos aos Anos Finais do Ensino Fundamental” (TARTUCE; ALMEIDA, 2019) revelam as dificuldades de se fazer uma transição satisfatória. O levantamento indica que tanto a taxa de reprovação, quanto o abandono dos Anos Finais são extremamente altos em relação aos anos anteriores. Esse panorama reafirma que o acesso, a permanência e a qualidade nos anos finais provêm das mudanças estruturantes que surgem, como

por exemplo, os professores especialistas em cada componente curricular, nos quais, anteriormente, apenas um era suficiente. Além disso, as provas cada vez mais exigentes, o desabrochar da adolescência, dentre outros são desafios complexos para a adaptação desses estudantes. Contudo, tornar mais fácil essa transição é dever de todos os que lidam com essa problemática, uma vez que essa etapa é pouco estudada nas pesquisas segundo (TARTUCE; ALMEIDA, 2019, p. 2) “[...] é pouco considerada na formulação e implementação de políticas públicas. Portanto, sugerem-se as estratégias de orientação no Quadro 9 a seguir.

Quadro 9 - Proposição de Orientações para transição entre etapas do 5º para o 6º do Ensino Fundamental II

O quê?	Propor o estabelecimento de estratégias de acolhimento com orientações para a transição do 5º para o 6º ano do Ensino Fundamental II da Rede Municipal de Ensino de São Luís.
Por quê?	Ausência de orientações específicas na SEMED e na BNCC para realizar a transição do 5º para o 6º ano, etapa de ensino que reflete na sua trajetória escolar dificuldades históricas na consolidação do fracasso escolar pela diminuição do fluxo, pela evasão, que são dados incidentes no computo geral dos resultados do IDEB.
Quem?	SEMED/SL, por meio dos seus setores responsáveis como Núcleo de Avaliação, Coordenação de Currículo e Correção de Fluxo Escolar e as parcerias com agências independentes de Assessoramento da Secretaria. As escolas com formação do corpo docente.
Onde?	SEMED/SL, auditório de reuniões ou em lugar definido junto aos setores e instituições parcerias. Nas escolas, nas formações continuadas.
Quando?	Maior a junho de 2021.
Como?	A Semed, por meio da Coordenação do Currículo, do Núcleo de Avaliação e Coordenação de Fluxo Escolar demandará assessoramento para o levantamento das causas intervenientes do problema às agências independentes que realizam o levantamento de dados estatísticos divulgados em sites oficiais e pesquisa in locu com as experiências das escolas, gestores e professores da rede com relação à problemática. Esse assessoramento orientará o levantamento das intervenções necessárias. O estudo resultará em orientações permanentes nas escolas de São Luís.
Quanto?	Previsão a ser definida no Plano de Ação da SEMED e Agências parceiras.

Fonte: Adaptado pela autora, com base no modelo de Meira (2003).

Acredita-se que a demanda de implementar as orientações para a transição entre etapas (5º ao 6º ano) na SEMED seja possível. Percebe-se que, ano após ano de avaliação externa, o Ensino Fundamental II continua não conseguindo avançar a ponto de alcançar bons resultados. Considera-se que tanto a reprovação, quanto o abandono constituem entraves de grande monta na vida desses adolescentes, causando também graves prejuízos ao sistema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os planos educacionais são formados por ações eleitas como centrais para a consolidação da democracia, da inclusão social e da garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas. Não obstante, a maioria dos planos permaneceu letra morta, meras cartas de intenção (SAVIANI, 2014). Ainda de acordo com Saviani (2014), os planos refletiram, em menor ou maior grau, projetos políticos e econômicos relacionados ao processo hegemônico de desenvolvimento em curso.

A mobilização dos educadores como diferencial, representou a autonomia de melhor relevância para a sociedade brasileira, trazendo para os planos de educação a humanização das leis, com as ideias de igualdade de oportunidades para todos. Junto à gestão democrática do sistema e o compromisso ético com a sociedade, de ofertar uma educação de qualidade com equidade.

Esta pesquisa se propôs a tratar do Planejamento Educacional e seu monitoramento: o caso de São Luís do Maranhão; por meio da investigação do Monitoramento e Avaliação da Meta 7 do PME, que fomenta a qualidade da educação e da melhoria dos índices de aproveitamento dos estudantes nas avaliações externas do SAEB/IDEB. Na primeira fase deste trabalho, buscou-se descrever os Planos Educacionais (Nacional, Estadual e Municipal), abordando de maneira simples e clara a caracterização de cada um, afinando os objetivos para o PME de São Luís focando, especificamente, o que falta para que ocorra o seu Monitoramento e Avaliação. Nos estudos de aferição do cumprimento das metas do PME, assim como em outro plano federal ou estadual percebeu-se que há um esforço dos processos que envolvem os sujeitos ou instâncias do monitoramento participativo, que deve objetivar, como consequência, a execução e principalmente a efetividade do monitoramento e avaliação dos planos educacionais.

Esse esforço se dá no Fórum Municipal de Educação do PME, após aprovação pela Câmara Municipal, sanção do Prefeito (ocorrida em 2015), e atribuição da responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PME. Porém, alguns passos importantes precisam ainda ser realizados, pois estão definidos na Lei nº. 13.005/2014 (PNE) (BRASIL, 2014) e nos documentos normativos de controle da execução, mas não se efetivaram até a conclusão deste trabalho.

O presente PAE objetiva contribuir para que o Município de São Luís exerça

seu papel constitucional e social, ao prover condições para realização dos Planos de Educação, mediante um pacto colaborativo abrangente, com respeito à isonomia de cada ente, mas que garanta à sociedade local oportunidades menos desiguais, considerando suas necessidades diferentes e regionalizadas.

Esta pesquisa não esgotou argumentos e tampouco teorias em torno dos impactos observados no tocante às políticas públicas educacionais; apenas acrescentou-se aos vários problemas já estudados, os que chamaram a atenção enquanto prática profissional. A questão que ainda se pretende refletir é quanto à formulação de políticas públicas de forma mais operacional, de modo que possa ensejar na construção de propostas para sanar ou amenizar problemas educacionais.

Quanto aos profissionais da educação, espera-se que sejam capazes de agir como protagonistas no processo de construção e reconstrução de um projeto educacional de qualidade. Os embates e as contradições são elementos constantes em cada cenário em que se apresentam as políticas. Seja por ideários e convicções, por desacordo partidário, ou arenas em que as políticas se assentam.

Com tudo isso, ao longo deste trabalho, entendeu-se que o município de São Luís buscou construir um Plano de Educação em consonância com o Plano Nacional de Educação e Plano Estadual. Entretanto, muitas limitações e fragilidades foram evidenciadas, sugerindo sempre maiores esforços para se obter dados e informações fidedignas. A falta de Atas de reuniões do Fórum de Educação gerou um lapso grande na análise das evidências dos problemas.

Contudo, buscou-se propor ações que melhorassem o processo como um todo e que pudessem impactá-lo positivamente, como as elencadas no PAE. Dentre elas, espera-se fomentar a elaboração de orientações específicas para a transição do 5º para o 6º ano, por se tratar de uma etapa chave para consolidação do sucesso / fracasso escolar, embora se reconheça que não se tem apenas uma solução para este desafio.

REFERÊNCIAS

- ALBERNAZ, Â.; FERREIRA, F. H. G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no Ensino Fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p.453-476, dez. 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000136&pid=S0102-3098201400020000700001&lng=en. Acesso em: 05 jun. 2019.
- AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da Qualidade na Educação na construção e revisão participativas de planos de Educação**. 1. ed. São Paulo: Ação Educativa, 2013.
- AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da qualidade na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_indqua.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.
- AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores da Qualidade na Educação**. 4 ed. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.indicadoreseducacao.org.br/indique-ensino-fundamental/>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- ALMEIDA, L. C. **Relação entre o desempenho e o entorno social em escolas municipais de Campinas: a voz dos sujeitos**. 2014. 326f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253906>. Acesso em: 24 ago. 2018.
- ALMEIDA, L. C; DALBEN, A.; FREITAS, L. C. de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p.1153-1174, out./dez. 2013.
- AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v.22, n.71, p.01-25, 09 out. 2017 .
- ANDRADE, M. **Investigação sobre a transição dos alunos do ensino fundamental I para o ensino fundamental II**. 2011. 40f. Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Pedagogia, Universidade Estadual de Londrina, 2011.
- ANTUNES, C. Os focos da indisciplina escolar. **Jornal Mundo Jovem**. Porto Alegre, RS, agosto. 2001. p. 19.
- AQUINO, J. G. “Alunos-problema” versus alunos diferentes: avesso e direito da escola democrática. **Pro-Posições**, Campinas, v.12, n.2-3, p.91-108, 2106.
- AZEVEDO, J. M. L. Notas sobre análise da gestão da educação e qualidade do ensino no contexto das políticas educacionais. **RBPAE**, Goiânia, v.27, n.3, p. 361-588, set/dez. 2011.
- BALL, S. **Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma**

revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional (2006). Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/CurriculosemFronteiras/2006/vol6/no2/2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/aopep633.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Org.). **Pierre Bourdieu**: escritos de educação. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 71-80. Disponível em: [https://periodicos.uem.br/acta/26196-Texto do artigo-124843-1-10-20150818.pdf](https://periodicos.uem.br/acta/26196-Texto%20do%20artigo-124843-1-10-20150818.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

BRANDÃO, Z.; CANEDO, M. L.; XAVIER, A. Construção solidária do habitus escolar: resultados de uma investigação nos setores público e privado. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 17 n. 49, p. 193-218, jan.-abr. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm. Acesso em: 15 nov 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 ago 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da LDB nº 9394 de 1996, dispendo sobre a duração de 9 anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória aos 6 anos de idade. Brasília, DF 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE**. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/137-programas-e-aco-es-1921564125/pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao-102000926/176-apresentacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/conae-2014/380-a-conferencia-nacional-de-educacao-2014>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino [...] Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº. 4, de 13 de julho de 2010**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, DF, 2010a. Disponível em http://www.crmariocovas.sp.gov.br/Downloads/ccs/concurso_2013/PDFs/resol_federal_04_14.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília, DF, 2010b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF, 2013a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. **Plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM**. 2013b. Disponível em <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/atlas-do-desenvolvimento-humano-no-brasil-2013/> Acesso em: janeiro 2019.

BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 10 out 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro 2016**. Institui o novo Regime Fiscal do Governo Federal. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc95.htm. Acesso em: 27 jul 2019.

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

BROOKE, N. (Org.) **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbepop/v31n2/a07v31n2.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BROOKE, N.; ALVES, OLIVEIRA (Orgs.). **A avaliação da Educação Básica: a experiência brasileira**. 1.ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2015.

BURGOS, M. B. Escola pública e segmentos populares em um contexto de construção institucional da democracia. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 1015-1054, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n4/v55n4a06.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **PNE: 5 anos de descumprimento. Análise da execução dos artigos, metas e estratégias da Lei 13.005/2014. BALANÇO**, 2019. Disponível em https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2019/05/RelatorioMetasEstrategias_PNE_5Ano_Campanha_2019-1.pdf. Acesso outubro 2020.

CASTRO, E.S. **A infraestrutura escolar brasileira como indicador para políticas públicas e para um padrão de qualidade em educação**. 218. 143f. (Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) Tese - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/34625/1/2018_ElianiceSilvaCastro.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA (COEB). **Qualidade na aprendizagem** (2013). Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/11_12_2012_17.44.47.2f0af31d8766b6c11e0bb7a58f270bd0.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

CHARLOTE, B. Da relação com o saber: elementos para uma teoria. Tradução de Bruno Magne. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200004. Acesso em: 21 mar. 2020.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 12 mar. 2020.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. A qualidade da educação: conceitos e definições. Brasília. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília (DF), v. 24, n. 22, p.5-34, 2007. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2016/anexo1_2dia_sp2016.pdf. Acesso em: 10 fev. 2018

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. (Org.). **Plano Nacional de**

Educação - PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S0104-4060202000010020300008&lng=en. Acesso em: 13 fev. 2019.

DOURADO, L. F. A institucionalização do sistema nacional de Educação e o plano nacional de Educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v28n109/1809-4465-ensaio-S0104-40362020002802143.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

ESQUINSANI, R. S. S. As atas de reuniões enquanto fontes para a história da educação: pautando a discussão a partir de um estudo de caso. **Educação Unisinos**, São Leopoldo, v.11, n.2, p. 103-110, maio/ago. 2007. Disponível: [http://www.unisinos.br/publicacoes_/images/stories/Publicacoes/educacao/v11n2/103a110_edu11\(2\)_art05dossie_esquinsani.pdf](http://www.unisinos.br/publicacoes_/images/stories/Publicacoes/educacao/v11n2/103a110_edu11(2)_art05dossie_esquinsani.pdf). Acesso em: 17 nov. 2020.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier**, v. 1, p. 213-238, 2009. Disponível em: http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/Reynaldo_paper.pdf. Acesso em: 14 mar.2019.

FLETCHER, P. R.; RIBEIRO, S. C. **PROFLUXO:** Uma Realidade Educacional do Brasil – aplicativo para microcomputador. Brasília: [s.n.], 1988.

FRANCO, C.; BROOKE, N.; ALVES, F. **Estudo longitudinal sobre qualidade e equidade no Ensino Fundamental brasileiro:** GERES 2005. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, v. 16, n. 61, p. 625-638, out./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n61/v16n61a08.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

FRANCO, C.; BONAMINO, A. A pesquisa sobre característica de escolas eficazes no Brasil: breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto. **Educação On-Line:** Revista do Programa de Pós-graduação em Educação, Rio de Janeiro, n.1, p.01-13, 2005.

FRANCO, C.; SZTAJN, P.; ORTIGÃO, M. I. Mathematics teachers, reform, and equity: results from the Brazilian National Assessment. **Journal for Research in Mathematics Education**, Reston, Virginia, v. 38, n. 4, 393-419, 2007.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GUIMARÃES, S.; BORUCHOVITCH, E. O estilo motivacional do professor e a motivação intrínseca dos estudantes: Uma perspectiva da teoria da autodeterminação. **Psicologia: Reflexão e crítica**, v.17, n.2, p.143-150. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/prc/v17n2/22466.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

HORTA, J. S. B. Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil. **Rev. adm. empres.**, São Paulo: v. 25 , n. 2., 1982. Resenha Bibliográfica.

Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S0034-75901985000200010. Acesso em: 16 jun. 2019.

IBGE - do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Suplemento PNAD Educação 2019. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em 20 out.2020.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-IDEB-2015-ja-estao-disponiveis-para-consulta/21206. Acesso em: 19 ago. 2019.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. **Indicadores de Fluxo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/apresentacao/2017/apresentacao_indicadores_de_fluxo_escolar_da_educacao_basica.pdf. Acesso em: 15 nov 2019.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. **Resumo Técnico**: Censo da Educação Básica Estadual 2019 [recurso eletrônico]. - Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Resumo+T%C3%A9cnico+do+Estado+do+Maranh%C3%A3o++Censo+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A1sica+2019/98a6d35d-801b-44c5-a72b-c492144a87ea?Version=1.0>. Acesso em: 26 out. 2020.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), 2020** [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020b. 572 p. Disponível em http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6957506. Acesso em 10 de outubro de 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. **Aprendizagem em foco**. Ed. n. 8, abril 2016. Disponível em: <https://www.instituto-unibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/8/phone/index.html>. Acesso em: 19 set. 2019.

KUENZER, A. Z; GARCIA, W; CALAZANS, J. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: [s.n.], 2011.

LEE, V.; FRANCO, C.; ALBERNAZ, A. *Quality and equality in Brazilian secondary schools: a multilevel cross-national school effects study*. **Annual Meeting of the American Educational Research Association**, San Diego. 2004.

MAGRONE, EDUARDO; TAVARES JÚNIOR, F. A “Accountability” como fator de instabilidade do Pacto Educacional Brasileiro. **Educação em Foco: Revista de educação**, Juiz de Fora, edição especial, v.18, n.3, p. 1- 276, nov.2013/fev. 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise

de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

MAMBRINI, J.; CESAR, C. C.; SOARES, J. F. **Fatores determinantes do desempenho dos alunos mineiros no Saeb de 1995**. Belo Horizonte: UFMG, Instituto de Ciências Exatas, Departamento de Estatística, ago. 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000195&pid=S0102-3098201400020000700031&lng=em. Acesso em: 10 jun. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Lei nº 10.099, de 11 de junho de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Maranhão, n. 111. São Luís, MA, 2014.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Relatório de Monitoramento das Metas do Plano Estadual de Educação. Ano 2017**. São Luís, MA, 2017. Disponível em: <http://www.educacao.ma.gov.br/files/2017/10/RELAT%C3%93RIO-PEE-MA-finalizado-com-as-%C3%BAltimas-corre%C3%A7%C3%B5es-1.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

MEIRA, R.C. **As ferramentas para a melhoria da qualidade**. 2. ed. Porto Alegre: SEBRAE/RS, 2003. Disponível em <https://www.estantevirtual.com.br/livros/rogerio-campos-meira/as-ferramentas-para-a-melhoria-da-qualidade/530111314>. Acesso em: 20 out. 2020.

MATUS, C. **Estratégias políticas**: Chipanzé, Maquiavel e Gandhi. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MEIRA, R. C. **As ferramentas para a melhoria da qualidade**. 2. Ed. Porto Alegre: SEBRAE/RS, 2003.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no limiar do século XXI**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

NOVA ESCOLA. **PNE - Meta 7**. 01 jul. 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteúdo/3003/pne-meta-7>. Acesso em: 18 out 2019.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. **Educação Infantil no Brasil**: primeira etapa da Educação Básica. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

NUNES, M. F. R.; SANTOS, E. C.; BARROS, C. Pré-escola, obrigatoriedade e planos de educação no Rio de Janeiro. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v.12, n. 24, p.303-322, maio/ago. 2017. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3678/pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Education at a Glance** (2018). Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf. Acesso em: 18 ago. 2019.

OLIVEIRA, A. F. de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F. de. **Fronteiras da educação: tecnologias e políticas**. Goiânia-Goiás: PUC-GO, 2010.

OPNE - Observatório PNE. **Aprendizado adequado na idade certa**. 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/7-aprendizado-adequado-fluxo-adequado/indicadores/indice-de-desenvolvimento-da-educacao-basica-ideb-anos-iniciais-do-ensino-fundamental/59/>. Acesso em: 18 out. 2019.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2001.

PERRENOUD, P. Construir competências é virar as costas aos saberes?" **Revista Pátio**, Porto Alegre, ano 03, nº 11, p. 15-19, jan. 2000.

PNE EM MOVIMENTO. Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (2016). Disponível em pne.mec.gov.br. Acesso em 20 maio 2019.

PNE EM MOVIMENTO. **Situação das metas dos planos de educação**. 2017. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 28 jun. 2019.

OPNE EM MOVIMENTO. **PNE**, 2020. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/37-monitoramento-e-avaliacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 20 out. 2020

PRADO, A. A. Ruralismo pedagógico no Brasil do Estado Novo. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 5–27, jul. 2000.

QEDU. **Dados do Ideb – São Luis**. MERITT; FUNDAÇÃO LEMAN, 2019. Disponível em <https://www.qedu.org.br/brasil/ideb>. Acesso em 10 de outubro de 2020.

RACZYNSKI, D.; MUNÓZ, G. *Reforma educacional Chilena: el difícil equilibrio entre la macro y micro-política*. **REICE – Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calid, Eficacia y Cambio em Educacional**, v.5, n. 3, p. 40- 83, 2007.

RIANI, J. L. R.; RIOS-NETO, E. L. G. Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://rebep.org.br/revista>. Acesso em: 3 mar. 2020.

RIOS-NETO, Eduardo et al. O Uso de modelos em demografia da educação: modelos de Profluxo com dados das PNDs de 2001,2002 e 2003. Belo Horizonte: Cedeplar- Convênio 29/2002, mar.2005. Acesso em 20 nov.2019.

SABIA, C. P. P; ALANIZ, E. P. Plano Nacional de Educação-PNE (2014-2024); limites, avanços e perspectivas. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, Marília, v.1, n.1, p. 35-63, jul, /dez. 2015.

SAMMONS, P.; HILLMAN, J.; MORTIMORE, P. **Características-chave das escolas**

eficazes: uma revisão da pesquisa de eficácia escolar. Instituto de Educação, Universidade de Londres: Londres, 1995.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Educação. **Lei 5.780 de 15 de agosto de 2013**. Cria o Fórum Municipal de Educação de São Luís – FME. São Luís, MA, 2013.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Educação. **Lei n. 6.001 de 09 de novembro de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação - PME, e dá outras providências. São Luís: SEMGOV/SEMED, 2015.

SÃO LUÍS. [(POLÍTICA DA REDE], 2017, p. 17).

SÃO LUÍS. [(POLÍTICA DA REDE], 2017, p.3).

SÃO LUÍS. [(POLÍTICA DA REDE], 2017, p.9 -10).

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Educação. Sistema Municipal de Avaliação Educacional de São Luís – SIMAE. **Revista Contextual** - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd, Juiz de Fora, v. 4, 2018a.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Educação. **Sistema Municipal de Avaliação Educacional de São Luís SIMAE**. São Luís: SEMED / UFJF-CAED, 2018b.

SÃO LUÍS. Fórum Permanente de Educação do Município. Relatório da Conferência Municipal de Educação. São Luis, MA, 2018c.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal de São Luís. Secretaria Municipal de Educação. **Sistema Municipal de Avaliação Educacional de São Luís SIMAE**. São Luís: SEMED / UFJF-CAED, 2019.

SAVIANI, D. Breves Considerações sobre Fontes para a História da Educação. In: LOMBARDI, J. C. NASCIMENTO, M.I. M. (org.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Curitiba, PR: Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); Palmas, PR: Centro Universitário Diocesano do Paraná (UNICS); Ponta Grossa, PR: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), 2004. (Coleção Memória da Educação).

SAVIANI, D. **Entrevista para Revista Retratos da Escola**, Vol. 8, n. 15, ano 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/439/611>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SEBRAE. Ferramenta 5W2H, 2008. Disponível em: http://www.tre-ma.gov.br/qualidade/cursos/5w_2h.pdf. Acesso em: 10.nov.2020.

SLAVIN, R. E. **Salas de aula eficazes, escolas eficazes**: uma base de pesquisa para reforma da Educação na América Latina. PREAL. 1996.

SILVA, M. dos A. G. da; PIASSA, Z. A. C. Transição de 5º para o 6º ano do Ensino

Fundamental: desafios para a escola pública paranaense. **Cadernos PDE**, v. 6, n. 2. p.13-54, 2014. Acesso em: 10 mar. 2020.

SOARES, J.F. O direito à educação no contexto da avaliação educacional. **Em Aberto**, Brasília, v.29, n.96, p.141-151, maio/ago.2016. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.29i96.%25p>. Acesso em: 19 set. 2018.

SOARES, J.F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)**, v. 2, n. 2, p.6- 12, 2004. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/551/55120207.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. Desigualdades Raciais no Sistema Brasileiro de Educação Básica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, p.147-165, 2003.

SOARES, J. F.; MAMBRINI, J.; PEREIRA, L. R.; ALVES, M. T. G. **Fatores associados ao desempenho em Língua portuguesa e matemática: evidência do SAEB – 2001**. Minas Gerais, UFMG, 2001.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. Fundação Luís Eduardo Magalhães. dez. 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura, versão revista e ampliada. Souza. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TARTUCE, G.L.; ALMEIDA, Patrícia A. Panorama de Projetos Relativos aos Anos Finais do Ensino Fundamental”.(2019). Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pesquisa/catedras-e-convenios/catedra-de-educacao-basica/panorama-de-projetos-relativos-aos-anos-finais-do-ensino-fundamental>. Acesso em: 10 nov. 2020.

TAVARES JÚNIOR, F.; MONT'ALVÃO, A.; NEUBERT, L. F. Rendimento Escolar e seus determinantes sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, Alagoas, v. 3, n.6, p. 117-137, jul./dez.2015.

TAVARES JUNIOR, F.; NEUBERT, L. F. **Políticas Educacionais**. Juiz de Fora: CAEd; FADEPE, 2017.

TAVARES JUNIOR, F. **Rendimento educacional no Brasil**. Juiz de Fora: Olps Gráfica, 2019.

TAVARES JUNIOR, F. Palestrante na live “**A cultura da reprovação na educação brasileira**”. SRE.Divinópolis Ensino em Foco. Transmissão ao vivo em 03 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NHx5mgXUluM>. Acesso em: 5 ago. 2020.

TAVARES, T. M. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Educar**, Curitiba: UFPR, n. 22, p. 241-256, 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulado.oa?id=155017964012>.

Acesso em: 5 maio 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **IDEB 2017**: o que podemos aprender mesmo (quase) sem novidades. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/ideb-2017-o-que-podemos-aprender-mesmo-quase-sem-novidades>. Acesso em: 16 maio 2019.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Crescimento, desenvolvimento e maturação** (2013). Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000224987>. Acesso em: 15 jun. 2019.

VASCONCELOS, C.dos S. Os desafios da indisciplina em sala de aula e na escola. **Ideias**, São Paulo, n. 28, p. 227-252, 1996.

WILLMS, J. D. *Monitoring School Performance*. Washington, D.C.: The Falmer Press, 1992.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 200 p. Disponível em: https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia_da_pesquisa_estudo_de_caso_yin.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.