



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Qualidade da educação municipal:
concepções e indicadores no Sistema de Educação de Miracema-TO

Robson Vila Nova Lopes

BRASÍLIA, DF

2017

Robson Vila Nova Lopes

Qualidade da educação municipal:
concepções e indicadores no Sistema de Educação de Miracema-TO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – PPGE/FE/UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação na área de concentração “Políticas Públicas e Gestão da Educação - POGE”.

Orientadora:
Prof.^a Dra. Adriana Almeida Sales de Melo

BRASÍLIA, DF

2017

Ficha catalográfica elaborada automaticamente
com os dados fornecidos pelo autor

L864q Lopes, Robson Vila Nova
 Qualidade da Educação Municipal: concepções e indicadores no
 Sistema de Educação de Miracema -TO / Robson Vila Nova
 Lopes; orientadora Adriana Almeida Sales de Melo. -- Brasília,
 2017.
 149 p.

 Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de
 Brasília, Faculdade de Educação, Brasília, DF, 2017.

 1. Organização e Gestão da Educação Municipal . 2. Qualidade
 da Educação Básica. 3. Indicadores Educacionais. 4. Política
 Educacional. 5. Tocantins . I. Melo, Adriana Almeida Sales de, orient. II.
 Título.

Robson Vila Nova Lopes

Qualidade da educação municipal:
concepções e indicadores no sistema de educação de Miracema-TO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – PPGE/FE/UnB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação na área de concentração “Políticas Públicas e Gestão da Educação - POGE”.

Brasília, DF, 08 de maio de 2017

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Adriana Almeida Sales de Melo
Orientadora – Universidade de Brasília (FE/UnB)
Presidente

Professora Dra. Rosilene Lagares
Examinadora Externa – Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Professora Dra. Girlene Ribeiro de Jesus
Examinadora – Universidade de Brasília (FE/UnB)

Professor Dra. Lívia Freitas Fonseca Borges
Suplente – Universidade de Brasília (FE/UnB)

Em memória de: **Láyra Laryce Ferreira Pereira**, pequena boneca, do mais belo sorriso, que jamais verei igual; **Antônio Barros da Silva** e **Ailton Lopes do Nascimento**, tios, amigos, corresponsáveis por minha educação e grandes entusiastas por nosso crescimento, três admiráveis guerreiros, que lutaram com todas as forças contra aquela doença que sorrateiramente ceifa vidas, deixa lacunas, abre feridas e nos faz transbordar de saudades em lágrimas.

AGRADECIMENTOS

“... quantos voltaram para agradecer?”

Lucas 17.11-19

No percurso de elaboração deste estudo foi possível perceber que, se por um lado o conhecimento resulta de uma ação deliberada do sujeito que problematiza, investiga e apreende determinado aspecto da realidade, por outro, ele somente se materializa em virtude da atuação de vários outros sujeitos, que direta ou indiretamente, cruzam nossas vidas, (re)significando nossa trajetória, ratificando que nossas conquistas não são frutos somente de nossas vontades e esforços individuais. Elas acontecem graças ao encontro com homens e mulheres com os quais dividimos nossa existência, seja no campo material ou imaterial. A nossa vitória também é a vitória de cada um(a) deles (as).

A Deus, pela vida, discernimento e oportunidade e permissão por chegar até aqui;

Aos meus pais Manoel da Graça Lopes e Justina da Silva Vila Nova que, com seus exemplos, afeto e proteção, possibilitaram o meu desenvolvimento como ser humano;

Aos meus irmãos Roberto, Railon e Milla Rayanne por acreditarmos (juntos) que, cada um com sua diferente maneira de ver e viver a vida, somos responsáveis pelas escolhas e caminhos seguidos;

A minha esposa Alynne pelo amor, a companhia e paciência, bem como a sensibilidade e fidelidade na ausência, partilhando sonhos, estando ao meu lado, em todos os momentos, sejam eles de conquistas ou aflições;

Aos “meus filhos” João Victor e Láyla (*à caminho*), que (re)significam a minha vida, reforçando a necessidade de, a cada dia, tornar-me um ser humano melhor, que luta por uma sociedade melhor;

À minha orientadora, Prof^a. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo pelo estímulo constante, pela generosidade em dar substância às minhas ideias, sempre dedicada, paciente e compreensível, contribuindo não somente com minha formação acadêmica como também com meu crescimento pessoal e profissional;

Aos professores Rosilene Lagares (UFT), Girlene de Jesus (UnB), Luiz Araújo (UnB) e Livia Freitas (UnB), que nas etapas de qualificação e defesa desta pesquisa realizaram ricas e importantes contribuições para que pudéssemos amadurecer o objeto e compreender os resultados;

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Mundialização da Educação – GEPMund./UnB e do SubGrupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal – EpeEM. /UFT;

Aos colegas e professores da Pós-Graduação em Educação da UnB, em especial, as minhas queridas Marleide Rios e Cilene Vilarins verdadeiros anjos fiéis e protetoras nesta jornada;

Ao senhor Raimundo Nonato e, em seu nome, agradeço a todos dos Apartamentos de Trânsito da UnB, por cada acolhida nas hospedagens, diálogos, e partilhas de suas experiências;

Ao *lama* Pedro Albeirice e sua esposa Marceli, por acreditarem nos mesmos sonhos, por incentivarem as jornadas e por perceberem com sensibilidade nossos esforços e potenciais, colaborando sempre para o nosso crescimento individual e coletivo;

À Secretaria de Estado da Educação, Juventude e Esportes do estado do Tocantins, em especial à equipe do Conselho Estadual de Educação – CEE/TO, aos quais agradeço, respectivamente, em nome da professora Wanessa Zavarese Sechin e dos professores: Adão Francisco de Oliveira, Maurício Reis Sousa do Nascimento e Cicinato Mendes da Silva, pela sensibilidade, credibilidade e confiança em nossa trajetória acadêmica e profissional;

À União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME/TO, por partilhar conosco as angústias e aprendizagens ao longo desta trajetória;

À Secretaria Municipal de Educação de Miracema - TO, pela colaboração diária, pelo (re)conhecimentodo Sistema e por me proporcionar a descoberta das inúmeras possibilidades de investigação no campo da Educação Municipal;

À Sra. Magda Régia Silva Borba, amiga, companheira, o qual confiou em nosso potencial e nos possibilitou em sua gestão talvez uma das experiências mais ricas e marcantes em minha trajetória profissional;

À Professora Meire Lúcia Andrade da Silva, pela amizade, incentivo e colaboração, ouvindo nossas angustias e partilhando nossos sonhos na trajetória de vida e acadêmica;

Ao bispo Ivanilton, bispa Patrícia, Raquel Fernanda e Ana Carolina, pelas orações, pela torcida e por nos acompanhar em toda esta e outras caminhadas;

A todos e todas, o meu singelo agradecimento.

Nenhum outro dever é maior de que o da reconstrução educacional e nenhuma necessidade é mais urgente do que a de traçar os rumos dessa reconstrução e a de estudar os meios de promovê-la com a segurança indispensável para que a escola brasileira atinja os seus objetivos.

Anísio Teixeira, 1956

RESUMO

O presente estudo pretende analisar as concepções e indicadores de qualidade da educação, tendo por base o estudo dos elementos que se expressam no Sistema de Educação de Miracema-TO, no contexto dos anos 2000, descrevendo os principais marcos históricos, teórico-conceituais e legais, na concepção do “Município” brasileiro enquanto esfera de poder administrativo e no processo de institucionalização da educação municipal. Nesta acepção, situa-se o município de Miracema-TO, examinando-se as distintas concepções de qualidade da educação e suas relações com os indicadores educacionais, a partir dos elementos que constituem a reforma do Estado, no contexto da reestruturação do capitalismo e os impactos nas políticas educacionais, buscando compreender a concepção de qualidade que permeia o processo de materialização dos indicadores educacionais e sua explicitação no território de Miracema-TO. Essas e outras questões são situadas no contexto amplo em que se desenvolvem as políticas públicas, sobretudo as políticas educacionais, reforçando a necessidade de que sejam priorizados estudos e pesquisas que tornem mais explícitas as distintas concepções disfarçadas no discurso da qualidade como instrumento de regulação do Estado, a serviço dos interesses do capital. Para tanto, adota-se a abordagem quantitativa e qualitativa, sendo considerada uma pesquisa do tipo descritiva (no que tange aos seus objetivos, tratando-se de um estudo bibliográfico e documental, em relação ao delineamento de seus procedimentos metodológicos), e básica quanto a sua natureza e finalidade.

Palavras-chave: Organização e Gestão da Educação Municipal. Qualidade da Educação Básica. Indicadores Educacionais. Política Educacional. Tocantins.

ABSTRACT

The present study intends to analyze the conceptions and indicators of quality in education, based on the study of the elements that are expressed in the Education System of Miracema-TO, in the context of the years 2000, describing the main historical, theoretical-conceptual and legal frameworks, in the conception of Brazilian "Municipality" as a sphere of administrative power and in the process of municipal education institutionalization. In this sense, the municipality of Miracema-TO is located, examining the different conceptions of educational quality and their relations with educational indicators, based on the elements that constitute State reform, in the context of capitalism restructuring and its impact on educational policies seeking to understand the conception of quality that permeates the materialization process of educational indicators and their explanation in Miracema-TO's territory. These and other issues are located in the broad context in which public policies are developed, especially educational policies, reinforcing the need to prioritize studies and researches that make more explicit the different conceptions disguised in the discourse of quality as an instrument of State regulation, at the service of capital interests. To achieve this goal, the quantitative and qualitative approach is adopted, being considered a descriptive research (in relation to its objectives, being a bibliographic and documentary study, in relation to the delineation of its methodological procedures) and a basic research, as its nature and purpose.

Keywords: Organization and Management of Municipal Education. Quality of Basic Education. Educational Indicators. Educational Politics. Tocantins.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentuais do gasto público com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (2007-2016)	132
Gráfico 2 – Receitas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (2007-2016)	133
Gráfico 3 – Percentuais de recursos provenientes do FUNDEB gastos com pagamento de professores (2007-2016)	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação de órgãos e instituições educacionais vinculadas ao Sistema Municipal de Educação de Miracema-TO (2016)	58
Quadro 2 – Elementos normativos e constitutivos do Sistema Municipal de Educação (2016)	59
Quadro 3 – Conferências/Audiências e a participação na Gestão do Sistema de Educação (2016)	62
Quadro 4 – Demonstrativo de matrículas na Educação Básica na Rede Municipal de Ensino de Miracema-TO (1997 – 2015)	89
Quadro 5 – Média de estudantes por turmas de: Educação Infantil, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2007-2015)	91
Quadro 6 – Quantidade de estudantes incluídos, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2014-2015)	93
Quadro 7 – Matrículas em Tempo Integral no Ensino Fundamental (2014-2015)	94
Quadro 8 – Taxas de rendimento escolar: Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Fundamental (2007-2015)	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados populacionais, Miracema-TO (1970-2010)	55
Tabela 2 – Taxa de distorção idade-série: Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2007-2015)	97
Tabela 3 – Nível socioeconômico, percentual de escolas por faixa (2013)	99
Tabela 4 – Percentual de escolas por nível de complexidade da gestão escolar (2015)	100
Tabela 5 – Percentual de esforço docente (2015)	102
Tabela 6 – Percentual de adequação de formação docente (2015)	104
Tabela 7 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (2005-2015) ..	105
Tabela 8 – Percentual de Regularidade Docente com base no tempo médio de permanência no Ensino Fundamental (2015)	107
Tabela 9 – Distribuição dos percentuais de estudantes por nível de proficiência Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), 3º ano do Ensino Fundamental (2013-2014)	108
Tabela 10 – Escolas com 3º ano do Ensino Fundamental participantes na Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA (2014)	114
Tabela 11 – Estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental participantes da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA (2014)	114
Tabela 12 – Resultados 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, média de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, Prova Brasil (2013-2015)	114
Tabela 13 – Resultados por nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática no 5º ano do Ensino Fundamental, Prova Brasil (2013-2015)	115
Tabela 14 – Resultados por nível de proficiência m Língua Portuguesa e Matemática no 9º ano do Ensino Fundamental, Prova Brasil (2013-2015)	123
Tabela 15 – Indicadores Financeiros, Gasto Público em Educação – MDE/FUNDEB/FOLHA (2007-2016)	131

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACE – Associação Comunidade Escola
ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CEB – Câmara de Educação Básica
CEE – Conselho Estadual de Educação
CF – Constituição Federal
CIPM – Companhia Independente da Polícia Militar
CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CME – Conselho Municipal de Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
COPAMEM – Conselho de Pastores de Miracema
DRE – Diretoria Regional de Educação
EC – Emenda Constitucional
EPEEMun. – Estudos, Pesquisas e Extensão em Educação Municipal
FE – Faculdade de Educação
FME – Fórum Municipal de Educação
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEPMund. – Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Mundialização da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
ONGs – Organizações Não Governamentais
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAD – Política e Administração da Educação
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PLOEB –Política, Legislação e Organização da Educação Básica
PME –Plano Municipal de Educação
PNE –Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POGE –Políticas Públicas e Gestão da Educação
PPA-Plano Pluri Anual
PPGE –Programa de Pós-Graduação em Educação
PRADIME –Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PROEB –Professor da Educação Básica
SAEB –Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAETO –Sistema de Avaliação da Educação do Tocantins
SALTO –Sistema de Avaliação e Monitoramento da Educação do Tocantins
SASE –Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino
SEDUC –Secretaria de Estado da Educação, Juventude e Esportes
SEED – Sistema Estadual de Educação
SEFIN –Secretaria de Finanças
SEMED – Secretaria Municipal de Educação
SINTET –Sindicato do Trabalhadores em Educação do Estado do Tocantins
SIOPE –Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SisAPTO –Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Tocantins
SMEd – Sistema Municipal de Educação
TCE-Tribunal de Contas do Estado
UE –Unidade de Ensino
UEx. – Unidade Executora
UFT – Universidade Federal do Tocantins
UMES –União Municipal dos Estudantes Secundaristas
UnB –Universidade de Brasília
UNDIME –União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO –Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF –Fundo das Nações Unidas para a Infância
UV – Unidade Vinculada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1	
PESQUISA, METODOLOGIA E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	18
1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	18
1.1 Objetivo Geral	20
1.2 Objetivos Específicos	21
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
3 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	23
CAPÍTULO 2	
UM OLHAR RETROSPECTIVO SOBRE A CONCEPÇÃO DE “MUNICÍPIO” E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL	26
1 O FENÔMENO MUNICIPALISTA: MARCOS TEÓRICO- CONCEITUAIS-LEGAIS E SUAS (RE) CONFIGURAÇÕES	27
1.1 Nos primórdios da civilização	27
1.2 O município no Império Romano e na Idade Média	28
1.3 Um recorte da Europa, delimitando Portugal	29
1.4 Brasil: Colônia Portuguesa	30
1.5 Brasil: Império e na 1ª Constituição	32
1.6 Brasil: República	34
2 EDUCAÇÃO MUNICIPAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL	42
2.1 Movimento histórico-político-legal: concepções e complexidades dos Sistemas Municipais de Educação	42
2.2 Processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Educação: referências básicas	48
2.3 Implicações e delineamentos na Política Educacional Brasileira	51
3 O MUNICÍPIO DE MIRACEMA-TO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO	53
3.1 Caracterizando o município de Miracema-TO: desvelando aspectos históricos, geográficos e educacionais	53

3.2 A institucionalização do Sistema Municipal de Educação de Miracema - TO: elementos que o constituem	56
CAPITULO 3	
CONCEPÇÃO(ÕES) DE QUALIDADE E INDICADORES	
EDUCACIONAIS: TENDÊNCIAS, CONTEXTOS E CONCEITOS	66
1 QUALIDADE INSTRUMENTAL: AS ESTRATÉGIAS DO CAPITAL E O DISCURSO HEGEMÔNICO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	67
1.1 A reforma do Estado no contexto da reestruturação do capitalismo e seus impactos na política educacional brasileira	67
1.2 Estado regulador, reformas educacionais e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	71
1.3 Qualidade versus Quantidade: condicionantes históricos, políticos e ideológicos na agenda educacional	75
1.4 Qualidade Instrumental: os valores do mercado, a meritocracia e a eficiência como discurso hegemônico de qualidade na educação	78
2 UM ESTUDO DOS INDICADORES EDUCACIONAIS NO TERRITÓRIO DE MIRACEMA-TO	84
2.1 O conceito de “indicador”, percepção e sentido como forma de expressão da realidade	84
2.2 Indicadores Educacionais: fontes de coleta e caracterizaçãodos dados e informações numa perspectiva instrumental	86
2.3 Indicadores de Trajetória	88
2.4 Indicadores de Contexto	99
2.5 Indicadores de Aprendizagem	108
2.6 Indicadores Financeiros	131
3 QUALIDADE SOCIAL: REFERENCIANDO SEU(S) CONCEITO(S) EM SUJEITOS SOCIAIS E DETERMINANDO ESPAÇOS PARA UMA OUTRA DISCUSSÃO	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
REFERÊNCIAS	144

INTRODUÇÃO

Com o tema ‘concepções e indicadores de qualidade da educação no Sistema de Educação de Miracama-TO no contexto dos anos 2000’, partimos do pressuposto de que as políticas educacionais, que integram o conjunto das políticas públicas, têm no discurso da qualidade um dos seus principais instrumentos para execução. Contudo, esses instrumentos, constituídos por mecanismos definidos ou operados pelo Estado, são produtos da ordem econômica vigente, como observa Cunha (1981, p. 60): “o Estado que regulamenta, dirige e empreende a educação é o mesmo Estado que regulamenta, dirige e empreende a ordem econômica”.

As políticas educacionais brasileiras têm evidenciado que a gestão da educação praticada no país, nas últimas décadas, corresponde às orientações desenvolvidas sob o comando de organismos multilaterais e aplicada em escala mundial. A finalidade é buscar a eficiência do sistema educacional, como bem lembrado por Melo (1998, p. 123) a partir dos anos 1980: “as políticas educacionais começaram a tomar o rumo [do] incipiente projeto neoliberal, cujas recomendações seriam humanizar o desenvolvimento e considerar a questão da qualidade como uma necessidade sociocultural”¹. Neste sentido, pode se afirmar que os indicadores de qualidade da educação, passam a nortear uma série de políticas e interesses na elaboração e execução das políticas educacionais, amparados num discurso de democratização da gestão escolar (CARVALHO, 2009). Torna-se cada vez mais perceptível a adoção de um modelo gerencial de administração sob a ótica dos interesses da educação neoliberal no Brasil, a partir dos incentivos dos organismos internacionais.

Melo (1998, p. 30), ao analisar os aspectos políticos e históricos dos organismos internacionais na configuração do projeto neoliberal de sociedade e educação, destaca que o conceito de qualidade visivelmente aparece numa concepção “instrumental”, definida quantitativamente em consonância com os projetos e ideais neoliberais.

Os baixos indicadores educacionais, sobretudo nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, chamam a atenção dos organismos internacionais, como do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses dois organismos por serem grandes

¹Segundo Melo (1998, p. 49), tais questões, incluem ainda “uma política de distribuição de renda, integração, equidade, atendimento à pobreza e à pobreza extrema e a participação social”. Desta forma, após os anos 90, o projeto neoliberal “aponta para a inserção competitiva da economia, num mercado globalizado, proclamando a necessidade de uma nova etapa do desenvolvimento educacional para satisfazer novas necessidades básicas de aprendizagem”.

detentores do capital estrangeiro definidor de políticas no Brasil, começaram a ditar postulados para uma reforma educacional que desmontou completamente os projetos educacionais locais, com base nos próprios determinantes históricos e sociais da nação (MELO; SOUZA; MELO, 2015, p. 49-51).

É perceptível o “alinhamento” das políticas e projetos desenvolvidos por Municípios, Estados e a União às políticas e estratégias em curso pelos organismos do Exterior.. Observam-se, ainda, as distintas formas de submissão dos governos às instituições financeiras internacionais (SILVA, 2002, p. 80), como pode ser confirmado numa série de ações e políticas governamentais em curso.

Para tanto, segundo Melo e Sales Junior (2013, p. 31), os indicadores educacionais têm ocupado lugar de destaque na definição de agendas governamentais e sua centralidade exercida na polêmica interpretação entre o tema e os problemas apresentados. Provocam, também, inúmeros debates em torno das prioridades do que deve ou não ser prioridade nas ações governamentais, no tange aos aspectos meramente quantitativos, destacando-se as relevâncias e a necessidade de intervenções.

Diante dos polêmicos temas citados acima, entende-se que para estudar as questões da educação, embora seguindo um recorte local, necessita-se de ampla discussão sobre a noção de Estado e de educação, considerando como referência a crise do capitalismo, a reestruturação produtiva e o atual contexto mundial e suas implicações, a saber as reformas neoliberais e, no bojo destas, a crise do Estado-Nação e as alterações substantivas no campo educacional, principalmente no que tange à gestão (CARVALHO, 2009).

Neste sentido, as discussões sobre a gestão educacional passam a ser de interesse global, principalmente após as reformas educacionais de orientação mundializada, realizadas a partir da década de 1990, quando “as políticas educacionais tomam o rumo das políticas sociais que se solidificaram com a consolidação de um projeto neoliberal de educação e sociedade” (MELO, 1998, p. 48-49). Ainda adotando o pensamento da autora, dando sequência a uma tendência mundial, houve uma significativa mudança na forma de planejamento das políticas educacionais, desviando sua restrição a curto prazo e procurando construir objetivos a longo e médio prazos².

² A este respeito, Melo (1998) faz referência aos Planos de Educação e à inserção da sociedade no planejamento e na execução das Políticas Públicas.

CAPÍTULO 1

PESQUISA, METODOLOGIA E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Pretende-se, com esse primeiro capítulo, realizar um delineamento geral sobre os elementos que constituem a pesquisa de Mestrado vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, especificamente no eixo “Organismos Internacionais e Gestão da Educação Básica”, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB), que culmina no texto desta dissertação, intitulada “Qualidade da Educação Municipal: concepções e indicadores no Sistema de Educação de Miracema-TO” sob orientação da professora doutora Adriana Almeida Sales de Melo (PAD/FE/UnB).

Busca-se, no momento, realizar uma apresentação da pesquisa desenvolvida, elucidando-se os aspectos de natureza acadêmica e profissional que se relacionam com a investigação então proposta, problema de pesquisa, objetivos gerais e específicos, seguidos dos procedimentos metodológicos adotados, os quais concentram-se em análises bibliográficas e documentais. Por fim, se discorrerá sobre a organização do trabalho, realizando-se um detalhamento sobre as partes que o compõem e sua maneira de apresentação.

Fundamentam este capítulo, além de referenciais de natureza empírica, o seguinte referencial bibliográfico: Bogdan e Biklen (1994); Lakatos e Marconi (2001); Gil (2012); Sobreira e Campos (2008), além dos elementos que identificam a pesquisa à luz do materialismo-histórico-dialético.

1 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O interesse em investigar sobre o tema surge e se delineia a partir das experiências acadêmicas e profissionais realizadas ao longo do processo de formação e constituição do saber empírico. De maneira especial se inicia ao cursar a disciplina “Política, Legislação e Organização da Educação Básica” (PLOEB), ainda na Graduação em Pedagogia – Docência dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e Supervisão Educacional, realizada na Universidade Federal do Tocantins (UFT), entre os anos 2005 e 2008, continuando quando do exercício da docência na mesma disciplina e na mesma instituição (licenciatura em Matemática, ano de 2009). Neste período, foi percebida a oportunidade de melhor observar os reflexos e as tensões dos aparelhos de

estado no que se referem às políticas educacionais, principalmente em seus elementos constitutivos e norteadores e nas intencionalidades transpostas na constituição e organização da educação brasileira.

Em 2010, após aprovado e convocado no Concurso Público para Professor da Educação Básica (PROEB) junto à Secretaria de Estado da Educação e Cultura do Tocantins (SEDUC/TO) o autor desta pesquisa passa a atuar numa escola e observar, no dia-a-dia, a materialização da política no ambiente escolar.

Em 2011, ao assumir a Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento do Ensino e Suas Modalidades da Secretaria de Estado da Educação, foi possível constatar que se tratava de um ano de muitas descobertas, pois trabalhar dentro do principal órgão gestor da educação no Tocantins possibilitou descobrir arranjos que desenvolvem a regulação das políticas educacionais no âmbito das esferas administrativas. Nesta época implantou-se o Sistema de Avaliação³, desencadeando a aferição de outros indicadores de qualidade locais.

Em 2012, ao deixar a função de Coordenador de Avaliação e Acompanhamento do Ensino e Suas Modalidades na Secretaria de Estado da Educação, este pesquisador começou a trabalhar na Diretoria Regional de Educação de Palmas, órgão jurisdicionado à SEDUC/TO, com atribuições de gestão em nível regional, lotado na função de Técnico de Prestação de Contas no Núcleo de Controle Interno. Dentre as atribuições, estava a corresponsabilidade pelo recebimento e análise das prestações de contas dos recursos descentralizados às Unidades de Ensino, observando se a aplicação dos recursos eram realizadas em conformidade com as diretrizes do Programa “Escola Autônoma de Gestão Compartilhada”,⁴ em execução no Tocantins desde 1997.

Após tais experiências, começaram as inquietações sobre as relações e tensões encontradas no âmbito da compreensão dos indicadores educacionais e a qualidade de ensino a partir da observação de materialização no âmbito das redes e dos sistema de educação. Tais inquietações aumentaram ao assumir a Secretaria Municipal de Educação de Miracema do Tocantins em janeiro de 2013, reforçando-se a necessidade de se investigar sobre o tema, com destaque para as questões que envolvem a concepção da autonomia municipal, o federalismo educacional, as estratégias adotadas na

³ Implantado em 2011, o Sistema de Avaliação, Monitoramento e Valorização da Educação no estado Tocantins (SALTO), surge com a intenção de avaliar o desempenho educacional no Estado. Em 2015 com a mudança de Governo, é rebatizado como Sistema de Avaliação da Aprendizagem Permanente do Estado do Tocantins (SisAPTO) (TOCANTINS, 2017a).

⁴ A este respeito ver: (CARVALHO, 2009).

implementação das políticas públicas na garantia do direito à educação e sua oferta com qualidade. Tais itens que integraram os estudos materializados nesta pesquisa.

O forte vínculo com as questões, possibilidades e limites decorrentes da realidade local impõe o desafio de compreender as relações que determinam a implementação das políticas educacionais no Tocantins, em especial em Miracema, objetivando superar a visão de que esses determinantes circunscrevem-se às questões de ordem técnica como, às vezes, é apresentado. Para tanto, é necessário o esforço em estudar uma temática bastante próxima da atuação profissional e, ao mesmo tempo, proceder a uma ampla revisão de literatura para embasar a análise dados coletados, apreendendo o feixe de significados a eles subjacentes.

Dentro dessa lógica, a presente pesquisa de Mestrado, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Faculdade de Educação (FE), da Universidade de Brasília (UnB), vincula-se à área de concentração e linha de pesquisa *Políticas Públicas e Gestão da Educação* (POGE), no eixo *Organismos Internacionais e Gestão da Educação Básica*, pretendendo-se realizar um recorte no âmbito das políticas educacionais, no que concerne às diferentes concepções de qualidade da Educação, reforçando-se a identidade do município enquanto ente federado e o reforço à crítica em torno do conceito hegemônico de qualidade arguido na aferição instrumental e suas estratégias de regulação, materializadas nos indicadores educacionais⁵ identificados no município de Miracema-TO.

Diante de todo o contexto elucidado, apresenta-se como problema que norteia esta investigação, a seguinte questão: ***“Que concepção de qualidade da educação fundamenta os indicadores educacionais instituídos no Sistema Municipal de Educação de Miracema-TO no contexto dos anos 2000?”***

Buscando a resposta para essa questão, a presente investigação irá orientar-se pelos seguintes objetivos:

1.1 Objetivo Geral

⁵ Estudos realizados por Sobreira e Campos (2008, p. 13) informam que “a hipótese de que a proficiência do aluno pode ser diretamente influenciada pelo ambiente escolar é cada vez mais aceita, não só por educadores, mais por toda a sociedade. A dúvida que emerge dessa constatação remete à questão do quanto importante são os recursos financeiros para a formação de uma escola de qualidade. Ainda que nem todas as virtudes de uma boa escola — como a harmonia entre pais, alunos e professores — possa ser obtida com esses recursos, a importância dos mesmos na construção de um ambiente próprio à aprendizagem é fundamental”.

Analisar a concepção de qualidade da educação que fundamenta os indicadores educacionais instituídos no Sistema Municipal de Educação de Miracema-TO no contexto dos anos 2000.

1.2 Objetivos Específicos

Descrever marcos históricos, teórico-conceituais e legais na concepção do “Município” brasileiro quanto esfera de poder administrativo e no processo de institucionalização da educação municipal;

Situar o Município de Miracema-TO e o processo de institucionalização do seu Sistema Municipal de Educação;

Examinar as concepções distintas de qualidade da educação e suas relações com os indicadores educacionais a partir dos elementos que constituem a reforma do Estado no contexto da reestruturação do capitalismo e os impactos nas políticas educacionais;

Compreender a concepção de qualidade que permeia o processo de materialização dos indicadores educacionais do território de Miracema-TO;

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realização da pesquisa utiliza-se a análise bibliográfica e a documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio do levantamento, seleção e estudo de diversas pesquisas que versam sobre a qualidade da educação, indicadores educacionais e educação municipal, desvelando os conceitos e concepções de qualidade instrumental ao ideal de qualidade da educação socialmente referenciada, sua abrangência nas políticas públicas e a institucionalização do sistema municipal de educação em Miracema– TO.

Para Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa bibliográfica abrange toda a bibliografia tornada pública sobre o tema estudado, seja na forma de boletins, jornais, artigos, teses, livros, pesquisas ou outros meios. Gil (2012) observa que esta forma de pesquisa permite ao investigador maior abrangência de fenômenos em relação aos quais poderia pesquisar diretamente, obtendo-se uma análise ampla com diversas visões sobre o mesmo assunto.

Após a pesquisa bibliográfica, apresentando sustentação e embasamento teórico ao presente estudo, foi realizada análise documental. Gil diferencia a pesquisa documental da bibliográfica pela natureza das fontes:

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 1991, p. 51).

Assim, desde o primeiro capítulo, trabalhou-se com os textos das Constituições e Leis que trataram a pesquisa realizada, discutindo-as e confrontando-as com a bibliografia existente dos estudos já realizados por autores sobre a temática.

Para a realização da pesquisa documental, foi realizado levantamento de documentos contendo dados e informações do município de Miracema-TO, no que tange às políticas educacionais no âmbito da Educação Municipal. Também foi feita à análise dos relatórios dos censos educacionais e de desempenho do município no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), tabulando e examinando os indicadores associados às dimensões de trajetória, contexto, aprendizagem e financeiros no que se refere à qualidade da educação, bem como o levantamento da legislação, destacando-se as Constituições, Emendas Constitucionais, Leis de Diretrizes e Bases da Educação, Plano de Educação (Nacional e Municipal), dentre outras que compuseram o rol de elementos necessários à compreensão deste estudo.

A pesquisa parte de um levantamento quantitativo para, na sequência, trabalhar com análise qualitativa. Bogdan e Biklen (1994) observam que os dados quantitativos podem sugerir tendências e servir como verificação para as ideias que se desenvolvem durante o processo de investigação. Como exemplo, apresentam a importância do estudo, o número de aluno, número de docentes, número de unidades de ensino, informações descritivas (formação docente, níveis e modalidades de ensino) e dados que auxiliam na pesquisa qualitativa.

Realizaram-se a coleta e seleção das informações pela leitura de dados disponíveis: no Censo Escolar e Portal Educacional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); no Portal do Cidadão do Tribunal de Contas do Tocantins; outros.

A análise dos dados é definida como:

O processo de busca e de organização sistemático de transcrição de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objetivo de aumentar a sua própria compreensão desses mesmos materiais e de lhe permitir apresentar aos outros aquilo que encontrou. A análise envolve o trabalho com dados, a sua organização, divisão em unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta dos aspectos importantes e do que deve ser aprendido e a decisão sobre que vai ser transmitido aos outros. (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 205).

A análise concentrou-se nos elementos que constituem o conjunto de indicadores que se materializam na compreensão dos elementos que se relacionam à qualidade da educação.

Para Lakatos e Marconi:

Após a análise dos dados procede-se à interpretação dos mesmos, definida como a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos. (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 168).

Ainda com base nesses autores, a interpretação de dados deve apresentar um direcionamento em função da teoria. Em vista disso, procura-se compreender o histórico da educação municipal no Brasil, analisando os dados que constituem seu financiamento e questões relacionadas à configuração da qualidade da educação, sua influência e materialização na conjuntura de fatores que envolvem os indicadores educacionais, entre outros.

3 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Para se atingir os objetivos propostos, a pesquisa foi realizada de forma a iniciar-se por um levantamento e análise histórica da educação municipal no Brasil, por meio dos marcos históricos constitutivos, dentre eles os textos das Constituições, o estudo das LDB e Planos de Educação, suas especificidades e questões que envolvem a institucionalização do Sistema Municipal de Educação, bem como a qualidade da educação e seus respectivos indicadores. Assim, a estrutura deste trabalho é apresentada em três capítulos.

Neste primeiro capítulo, realiza-se uma apresentação da pesquisa, elucidando os aspectos de natureza acadêmica e profissional relacionados à investigação. São

apresentados, ainda, os procedimentos metodológicos adotados e quais percursos se orientam ao desenvolvimento deste estudo. Por fim, discorre-se sobre a organização do trabalho, realizando-se um detalhamento sobre as partes que o compõem e a maneira de apresentação.

No segundo capítulo, realiza-se um levantamento histórico acerca dos marcos teórico-conceituais-legais na concepção do “município” quanto esfera de poder administrativo, suas (re)configurações no cenário brasileiro, o processo de institucionalização da educação municipal no contexto da descentralização das responsabilidades e obrigações atribuídas constitucionalmente aos municípios e uma breve contextualização do município de Miracema-TO e a institucionalização do Sistema de Educação.

O terceiro capítulo apresenta: as distintas concepções de qualidade da educação e indicadores educacionais, explicitando o que se define como qualidade instrumental, a partir dos elementos que constituem a reforma do Estado no contexto da reestruturação do capitalismo e os impactos nas políticas educacionais; as questões atinentes aos valores do mercado, a meritocracia e a eficiência como discursos hegemônicos presentes numa concepção de qualidade da educação; a materialização da qualidade instrumental nos indicadores educacionais do território de Miracema-TO, onde os indicadores apresentados são caracterizados como indicadores de trajetória, de contexto, de aprendizagem e financeiros. E, por fim, procura fomentar discussões futuras sobre o ideário de qualidade da educação referenciada em sujeitos sociais, a “qualidade social”.

Nas Considerações, é possível perceber a articulação entre os elementos e as partes que constituem este trabalho, explicitando as impressões e questões elucidadas a partir do referencial bibliográfico selecionado, bem como das coletas e análises realizadas no âmbito do objeto de estudo.

Este trabalho, considerando seus limites, justifica-se pela importância dos estudos nas áreas da educação municipal, de uma proposta contra a hegemonia de qualidade e dos indicadores educacionais, neste caso, em específico no município de Miracema – TO, aferindo e verificando as contribuições e experiências do estudo da temática, no estabelecimento da nova sistemática de compreensão e nas reconfigurações das tensões e políticas no cenário educacional.

Tendo como contexto a educação, este estudo poderá agregar elementos históricos, políticos e sociais à compreensão das tensões transpostas na tríade “Estado,

Políticas Públicas e Educação”, tendo como pano de fundo o cenário das políticas educacionais brasileiras, conduzidas pelo caminho das pesquisas qualitativas, pois sua abordagem parte da interpretação da realidade concreta, de suas relações dialéticas num dado momento histórico, buscando estabelecer uma analogia do movimento presente neste conjunto.

CAPÍTULO 2

UM OLHAR RETROSPECTIVO SOBRE A CONCEPÇÃO DE “MUNICÍPIO” E O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

A finalidade deste capítulo, construído por meio de pesquisa bibliográfica, é realizar um levantamento histórico acerca dos marcos teórico-conceituais-legais na concepção de município enquanto esfera de poder administrativo, suas (re) configurações no cenário brasileiro e o processo de institucionalização da educação municipal no contexto da descentralização das responsabilidades e obrigações atribuídas constitucionalmente aos municípios, e sua materialização no âmbito do território de Miracema-TO.

Para tanto, realizou-se um resgate da trajetória municipalista desde a natureza do seu conceito nas primeiras civilizações, passando pela Idade Média, Continente Europeu (especificamente em Portugal) Brasil (Colônia, Império e República), até a evolução de sua concepção e materialização no contexto dos aspectos relacionados a sua autonomia, organização e estruturação no cenário político-administrativo brasileiro.

Fazemos referência, ainda, à tese de institucionalização da educação municipal, ao delimitar o enfoque ao cenário educacional brasileiro, mapeando as bases de natureza normativas e conceituais quanto à atuação dos Municípios, na organização e na gestão da educação, no âmbito da descentralização das responsabilidades advindas a partir da Constituição de 1988, e seus principais antecedentes.

Delineando a forma em que se apresentam no território de Miracema-TO, explicita-se os aspectos de natureza histórica, geográfica e educacional no âmbito do município, utilizando dados em informações estabelecidas no *locus* da pesquisa, que contribuíram de maneira significativa para o entendimento e compreensão do objeto investigado, desde sua concepção até as distintas formas de manifestação no campo da educação municipal.

Em linhas gerais, pretende-se apresentar a discussão das relações fundamentais para a compreensão do objeto em estudo, pois os elementos constitutivos da política educacional não podem ser entendidos por si mesmos, desvinculados da materialidade social que lhe concerne significação.

Fundamentam este capítulo como referencial bibliográfico: Bordignon e Gracindo (2000); Carlos (2003); Carvalho (2017); Castro (1992); Cruz (2011); Cury (2007); Duarte (2003); Ferrari (1993); Gadotti (2000); Lagares (2008, 2016); Marco

(2002); Meirelles (2003); Mello (2001); Miranda (2012); Pena (2017); Pires (1999); Ribeiro (2004); Rodrigues e Braga (1998); Sander (1993); Sari (1999); Saviani (1999); Shiroma (2000); Silva (2001); Soares (1986); Souza (2004); Souza & Carvalho (1999); Souza & Faria (2005), bem como os documentos colhidos e selecionados no âmbito do Sistema Municipal de Educação, além dos elementos que nos identificam à pesquisa, à luz do materialismo histórico-dialético.

1 O FENÔMENO MUNICIPALISTA: MARCOS TEÓRICO-CONCEITUAIS-LEGAIS E SUAS (RE) CONFIGURAÇÕES

1.1 Nos primórdios da Civilização

Na antiguidade, as estruturas e organizações das comunidades não seguiam o formato como apresentado no dias atuais. Conforme historiadores, eram considerados aglomerações humanas que, com o passar do tempo, viriam a ser o que tem-se hoje considerado como municípios.

Como afirma Castro (1992, p. 18), “os agrupamentos humanos, as aldeias, as famílias e as tribos existentes nesses tempos antigos representavam apenas vestígios do que viria a ser o município bem tardiamente”.

Neste cenário, como podemos perceber, a genealogia do *município* surge no sinônimo de agrupamentos humanos, tanto como no estabelecido na civilização grega com a *phratría* para o surgimento das tribos, quanto na civilização romana ao se referir à *cúria*, no surgimento das cidades. É importante mencionar que, em ambas as civilizações, o principal motivo das referidas aglomerações se dava por questões relacionadas à religião, que exerce naturalmente forte influência em sociedades politeístas (RIBEIRO, 2004, p. 25).

Destacamos, ainda, que o surgimento das primeiras cidades tem forte relação com a divisão do trabalho e a chamada revolução agrícola (desenvolvimento de tecnologia e geração de excedentes na agricultura), considerando que, devido à necessidade de se produzir alimento, o homem é forçado a produzir técnicas agrícolas e deixa de ser nômade, originando-se os aglomerados urbanos. Segundo Carlos (2003, p. 27), “pode-se dizer, [...] que a cidade nasce da necessidade de se organizar num dado espaço, no sentido de integrá-lo e aumentar sua independência, visando a um determinado fim”.

Castro (1992, p. 18-19), destaca que, a despeito de inúmeras outras características, neste período de organização embrionária, as cidades já apresentavam “*espírito municipal*, pelo grande apreço que toda cidade tinha a sua autonomia”, ratificando o delineamento histórico ao qual se tem apresentado nos dias atuais.

1.2 O município no Império Romano e na Idade Média

Embora a história das cidades tenha fortes relações com o início das civilizações, o município surge de forma legítima em Roma, através de uma concessão do Império Romano, aos povos vencidos em combate, de escolher seus representantes, continuar a praticar o comércio, dentre outras atividades de sua vida e funções civis, desde que obedecessem às leis romanas (RIBEIRO, 2004, p. 25).

O município romano ganha importância ao longo do esplendor do seu Império, enfatizando sua autonomia por meio da *Lex Julia Municipalis*⁶, em 40 a.C, até sua derrocada, propiciada pela centralização defendida pelo imperador Constantino e com a queda de Roma e de suas colônias.

Castro esclarece sobre a estrutura e organização administrativa romana:

Os cargos, eletivos e temporários (duração de um ano). No ápice da organização administrativa municipal romana, estavam os Magistrados Superiores [...], órgãos colegiados, dois juízes, ora quatro [...], cujas atribuições se equivaliam às do Prefeito de hoje, atribuições executivas e judiciais. Um Conselho de cem membros, chamado de *cúria*, com funções legislativas e de fiscalização, correspondentes às do Senado em Roma. Os curiais – membros integrantes da *cúria* – eram eleitos pela Assembléia dos vires, dos cidadãos, o colégio eleitoral. Condições de servires ter bens, posse, que, em séculos outros mais tarde, resultou no voto censitário.

À base da organização administrativa municipal romana encontravam-se os Magistrados Inferiores encarregados dos atos administrativos e de polícia, a saber: os *aediles*, cujas atribuições eram as funções de polícia em geral [...] e moralidade pública; o *curator*, encarregado de prover e velar os interesses gerais; o defensor *civitatis*, tributo da plebe, cuja missão era a defesa dos habitantes contra as exações impositivas; o *exactor*, encarregado do recolhimento dos impostos; os *scribae*, agentes auxiliares dos magistrados; e os *actuarii*, notários. Então, a partir desta organização, votavam-se as leis locais (*edictus*, ato normativo) pela *cúria* ou *ordo decurionum*, sendo seu cumprimento determinado pelos Magistrados Superiores e executado pelos Magistrados Inferiores. (CASTRO, 1992, p. 20, grifo nosso).

É possível observar uma série de relações com as funções e papéis sociais e organizacionais, na compreensão da estrutura dos municípios na atualidade. Vale

⁶ Lei criada por Júlio César que, no ano de 79, propagou o Regime Municipal por toda a Itália.

mentonar, ainda, uma caracterização embrionária do que se tem hoje estabelecido na organização dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

É importante considerar, ainda, para a tentativa de conceituação do termo *município*, que o mesmo possui um conceito etimológico de formação erudita, originariamente latina, onde *municipium* surge das palavras: *munus* (encargo, obrigação), *eris* (privilégios) e *capere* (receber). Desta forma, identifica-se a existência de um pacto entre o poder-central e o grupo periférico.

A queda do Império Romano e a invasão visigótica (por volta de 476 d.C), marcam o início da Idade Média. É importante destacar que, apesar da nova configuração, as instituições romanas permaneceram. Tanto assim que o município, segundo Castro (1992, p. 21), continua a ter importância, reconhecendo-se, nesse período, duas fases: *a feudal*, onde havia uma grande centralização, devido à vontade absoluta do senhor; e *a comunal*, em que se nota a organização administrativa, denominando “*alcaldes*”, “*almotacéis*” e “*alvazis*” os administradores e juizes (RIBEIRO, 2004, p. 27).

1.3 Um recorte da Europa, delimitando Portugal

O impulso à municipalidade, ocorre no período estabelecido entre os séculos XI e XII. Castro (1992, p. 22) esclarece que tal manifestação acontece em resposta à centralização feudal, sendo que em vários países vinha sendo crescente o número de municípios emancipados com menos de 2 mil habitantes⁷.

Anteriormente às Navegações e à colonização do Brasil, em Portugal, o município denominava-se “*conselho*”, entendendo-se como tal o órgão local de governo, cuja composição esteve constituída por seis figuras representativas, sendo elas⁸: *alcaide*, *juizes*, *homens bons*, *almotacéis*, *almotaçaria* e *procuradores*, os quais exerciam poder local de governo no âmbito do conselho (município).

⁷ Ribeiro (2004, p. 27) apresenta como exemplo a França que, na década de 1980, possuía 36.034 municípios sendo que, destes, mais de 32.405 tinha menos de 2 mil habitantes.

⁸ Segundo Castro (1992, p. 22), o “*conselho*” como órgão local de governo seguia a seguinte composição: a) um *alcaide*, com funções administrativas e judiciais, representante do poder central; b) *juizes*, escolhidos entre os *homens bons* (“experientes, idôneos, sérios”), que ajudavam o alcaide na deliberação do julgamento; c) os *homens bons*, “experientes, idôneos, sérios”, constituindo órgão consultivo do conselho; d) os *almotacéis*, do árabe *almuhtasib* (mestre de aferição), com funções de policiamento, pesos, medidas, conservação das estradas, edificações e tributos; e) a *almotaçaria* (tribunal local, resultante da reunião de almotacéis para dirimir dúvidas fiscais); e f) *procuradores* (representantes) – dois *homens bons* – do conselho junto à Corte.

Entretanto, Ribeiro (2004, p. 27) esclarece que, com o final da Idade Média, “[...] o poder central volta a se fortalecer, diminuindo, portanto a importância do município.” Neste contexto é perceptível a subserviência à condição e configuração do município como estrutura de poder local, como se observa no surgimento da figura do juiz de fora (representante da Coroa portuguesa nos conselhos).

O autor elucida, ainda, que “durante as Ordenações Afonsinas⁹ surge a figura do vereador (aquele que vigia pelas veredas da vida, vê alto, provê o interesse de todos), atuando ao lado dos almotacéis e dos homens bons” (RIBEIRO, 2004, p. 28). Nas Ordenações Afonsinas, assim como nas Ordenações Manuelinas (1521) e Filipinas (1603), o município não se fortaleceu, nem tampouco fora possível identificar impulso de crescimento como já ocorrido. Pelo contrário, ocorreu um constante processo de enfraquecimento em sua configuração.

Neste contexto, trazendo à tona alguns elementos que cerceiam a configuração do município, passamos ao recorte do Brasil no que se refere à compreensão do fenômeno municipalista, dividindo o estudos em três momentos que se confundem e se completam, sendo identificados como os períodos históricos *Colônia*, *Império* e *República*, aos quais nos dedicamos a seguir.

1.4 Brasil: Colônia Portuguesa

Colonizado por portugueses, o Brasil sofreu e ainda sofre forte influência de Portugal, em relação à configuração do município. Meirelles (2003, p. 27-28) afirma que “o município português foi transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas organizações e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhavam no Reino”, não fugindo assim do paradigma adotado em Portugal.

Constata-se ainda que, embora passado pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, as municipalidade brasileiras, conforme Meirelles (2003, p. 36) “foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores”.

⁹São consideradas Ordenações Afonsinas (1500-1514), o sistema jurídico de Portugal composto por cinco livros, compreendendo a organização judiciária, competências, relações da Igreja com o Estado, processo civil e comercial. Foram elaboradas sob os reinados de João I, D. Duarte e Afonso V. Como o trabalho foi finalizado no reinado de Afonso V, recebeu o nome de Ordenações Afonsinas (1446).

É possível afirmar que, neste período, o poder era predominantemente centralizado na Colônia, restringindo assim a expansão municipalista. Entretanto, Meirelles (2003, p. 36), aponta que os municípios conseguiram se desenvolver apoiados pela Igreja e pelos donatários, exercendo esses inegável influência na constituição política e administrativa do Brasil.

Mello (2001, p. 141) lembra que, no período colonial, foi negada aos municípios qualquer relevância como unidade eficiente, tendo os governos regionais e central como reguladores e com o comando das finanças e da atividade política, reduzindo de forma significativa sua participação no desenvolvimento do país.

Em 1621, ocorre a divisão da colônia em duas províncias que, por sua vez, são divididas em Capitanias Hereditárias. Neste contexto, conforme Silva:

O governo geral divide-se em governos regionais (Estado do Maranhão e Estado do Brasil), e estes, em várias capitanias gerais, subordinando capitanias secundárias, que, por sua vez, pouco a pouco, também se libertam das suas metrópoles, erigindo-se em capitanias autônomas. **Cada capitania divide-se em comarcas, em distritos e em termos [...].** Nas zonas de exploração agrícola, **floresceu uma organização municipal**, que teve profunda influência no sistema de poderes da colônia. O Senado da Câmara ou **Câmara Municipal constituiu-se no órgão do poder local**. Era composto por vários “oficiais”, à imitação do sistema de Portugal. Seus homens eram eleitos dentre os “homens bons da terra”, que, na realidade, representavam os grandes proprietários rurais. (SILVA, 2001, p. 71-72, grifo nosso).

Castro (1992, p. 24) aponta para o fato de, no Brasil, o município preceder ao Estado, sendo o fundamento da nação brasileira. É importante, ainda, referenciar que São Vicente, localizada no litoral paulista, fundada por Martim Afonso de Souza em 1532, é considerado o primeiro município brasileiro, instalando-se, ao mesmo tempo, a primeira República Municipal Brasileira.

Nesta conjuntura talvez possa refletir a ligação do indivíduo com seu município, como argumenta Castro:

O fenômeno de absorção do vigor das Câmaras Municipais, já no Brasil Colônia, reflete a identidade do homem com seu torrão natal, o sentimento nativista, a relação de vizinhança a demonstrar a necessidade de se proverem os interesses locais em consonância com as aspirações de emancipação de um povo, revelando, as Câmaras Municipais, o fundamento da nossa nacionalidade, de nossa independência. (CASTRO, 1992, p. 25).

Nesse contexto, é possível identificar a consagração mais próxima do que se tem atualmente se configurado como município. Este delineamento histórico poderá ter

melhor compreensão no que se percebe ao tempo do Império, a partir da promulgação da primeira Constituição brasileira, o que será apresentado a seguir.

1.5 Brasil: Império e 1ª Constituição

Com a proclamação da Independência do Brasil, reconhecida pela Coroa Portuguesa três anos após o marco de seu início, no período do Império (1822-1882), surge a primeira Constituição brasileira, conhecida como Constituição Imperial. A *Constituição Política do Império do Brasil* foi sancionada em 25 de março de 1824¹⁰, na modalidade de Carta de Lei, sendo que, em seu preâmbulo, ratifica-se que a mesma fora “oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador” (BRASIL, 1824).

Vale destacar, que a Carta (1824) foi a primeira Constituição do país, cujas leis estiveram em vigor durante todo o período Imperial. Neste aspecto, a Constituição estabeleceu, dentre outras questões: a Monarquia Constitucional, com governo centralizado; o sistema representativo com Senado e Câmara dos Deputados; os poderes políticos divididos em quatro, sendo: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador, este último exercido pelo Imperador.

Em relação à configuração do conceito e organização do município, é possível identificar alterações do que até então vigorou no período colonial, como a subserviência político-administrativa dos presidentes das Províncias (MEIRELLES, 2003, p. 39), que eram de livre nomeação e remoção pelo Imperador ao seu interesse e justificativa ao “bom serviço do Estado” (BRASIL, 1824).

Neste sentido, nota-se maior autoridade e autonomia ao poder local no período do Brasil-colônia do que no Império, como afirma Marco (2002, p. 81) “quando suas prerrogativas legais eram mais consentâneas com suas finalidades institucionais, (...) podendo, com isso, suprir melhor as necessidades da comunidade”.

Em relação às câmaras municipais, a Constituição (1824), dedica os artigos 167, 168 e 169 presentes no “Título 7º - Da Administração e Economia das Províncias; Capítulo II – Das Camaras”,

¹⁰ A Constituição Política do Império do Brasil (BRASIL, 1824), esteve em vigor durante todo o período do Império até o início da República com a promulgação da Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, sancionada em 24 de fevereiro de 1891.

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, **e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.**

Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas **por uma Lei regulamentar.** (BRASIL, 1824, grifo nosso).

Vale mencionar, que o direito de escolher e ser escolhido como representante através do voto, estivera vinculado à posição social e ao patrimônio financeiro do indivíduo, o que eliminava a maior parte da população brasileira (SILVA, 2001, p. 75).

Em 1º de outubro de 1828, surge a Lei regulamentar descrita no artigo 169. A referida norma ficou conhecida como Lei 28, que, conforme Meirelles (2003, p. 29-31) e Castro (1992, p. 26-28), apresentou significativos retrocessos ao municipalismo, por caracterizar sua submissão ao centralismo imperial. Cumpre referenciar que o governo central, no período Imperial, era monárquico hereditário, constitucional e representativo, com eleições do tipo indireta e censitária.

Meirelles ratifica a posição de subordinação ao destacar o fragmento:

Na vigência da Lei regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram “corporações meramente administrativas”. (MEIRELLES, 2003, p. 30).

Neste sentido, é possível caracterizar a posição do município durante o referido período, arguindo sua configuração à mera divisão territorial, o que gerou descontentamento em relação à ausência de influência política e autonomia na gestão de interesses por parte do poder local, que se materializam em sua reconfiguração com a promulgação do Ato Adicional de 1834, Lei 16, de 12 de agosto, dentre outras alterações vindas do descontentamento ao que até então vigorara (RIBEIRO, 2004, p. 30).

É importante destacar que, em meio às modificações que compunham a reconfiguração na concepção municipalista, o Ato Adicional (1834) especificamente em seu artigo 10, subordinava o município às Assembleias Legislativas provinciais justificando o “exclusivo interesse local”. A esse respeito, Castro corrobora:

o Brasil, Estado Imperial Unitário, a força centrípeta que o Imperador personificava nas Cortes, impedia qualquer sopro prático de descentralização. Daí por que episódios esporádicos, aqui e ali, assinalando investidas municipais e descentralizadoras, não desfiguraram, até a República, a fisionomia centralizadora do Império, com sacrifícios para as liberdades locais, como acontecera com o Município romano, sob o centralismo de Constantino. É que, aqui como alhures, o prestigiar-se os Municípios significaria desfazer-se do poder das Províncias, cuja autonomia era desconsolo das Câmaras Municipais. (CASTRO, 1992, p. 27).

Consequente a estas e inúmeras outras características, que vigoram até o final da década de 1880, ocorrem reconfigurações. A evolução do conceito de *município* nesse novo contexto será objeto de análise no próximo capítulo.

1.6 Brasil: República

Somente em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891), a segunda constituição brasileira, decretada e promulgada pelo Congresso Constituinte. como apresentada em seu preâmbulo.

Essa Constituição define, em seu artigo 1º, a alteração significativa da configuração administrativa e representativa no Brasil e delinea a forma de Governo, estabelecendo o regime representativo, reconhecendo a República como organização federativa (União, Estados e Municípios) e atribuindo sua união perpétua e indissolúvel (em vigor até hoje, conhecida como cláusula pétrea).

No que refere especificamente aos municípios, a Carta estabelece, no “Título III – Do Município”, composto por somente um item (artigo 68), o seguinte: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

Observa-se o estabelecimento, em Lei, do princípio da autonomia aos municípios, cuja materialização não ocorreu. Para Ribeiro (2004, p. 30-31), tal fato pode ser explicado ao reportar-se à ambiguidade na aplicação do termo *autonomia* e sua materialização no âmbito dos Estados e Municípios. O autor rememora, ainda, que com o Decreto 1, de 15 de novembro de 1889, anterior à Constituição, surgiu o termo *soberania* aplicado aos estados como sinônimo de autonomia, o que evidentemente não se confirma¹¹.

¹¹ Conforme Celso Bastos (1987 apud FERRARI, 1993, p. 64), autonomia “significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que a

Como já explicitado, embora a Constituição Republicana e Federalista de 1891, preveja a garantia constitucional de autonomia municipal, sua consolidação não se dá, uma vez que “apesar da previsão constitucional sobre autonomia municipal, esta, na verdade, foi simbólica” (MARCO, 2002, p. 83).

Outro aspecto identificado como impeditivo à autonomia e democracia no município, se configurara pelo coronelismo, clientelismo e personalismo, os quais perpetuaram práticas patrimonialistas por longos anos na história brasileira. A esse respeito, Meirelles contribui:

Durante os quarenta anos em que vigorou a Constituição de 1891 **não houve autonomia municipal** no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do “coronelismo” e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e demandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. Os prefeitos eram eleitos ou nomeados ao sabor do governo estadual, representado pelo “chefe” todo-poderoso da “zona”. As eleições eram de antemão preparadas, arranjadas, falseadas ao desejo do “coronel”. As oposições que se esboçavam no interior viam-se aniquiladas pela violência e pela perseguição política do situacionismo local e estadual. Não havia qualquer garantia democrática. E, nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, **sem autonomia**. (MEIRELLES, 2003, p. 31-32, grifo nosso).

Como se observa, a Constituição de 1891 estabelecia a respeito da autonomia municipal, mas não garantiu sua efetivação. Por sua vez, em 16 de julho de 1934 também nomeada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, foi decretada e promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte, segundo o seu próprio preâmbulo, “para organizar um regime democrático, que assegure à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico” (BRASIL, 1934).

A Constituição de 1934 demonstrou, em seu texto, maior preocupação com as questões que cerceiam o regime democrático e a garantia da autonomia aos municípios, conforme Ribeiro:

se a Constituição de 1891 garantia a autonomia municipal, mas não sua prática, a Constituição de 1934 encarregar-se-ia de fazê-lo, ao garantir, em seu art. 13, incisos e parágrafos, não apenas à autonomia municipal, mas

embasa” enquanto soberania é “o atributo que se confere ao poder do Estado, em virtude de ser juridicamente ilimitada. Isto o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna”.

também quanto à eleição de prefeito e vereadores, além de seus impostos e da organização de seus serviços. (RIBEIRO, 2004, p. 31).

Confirma-se o que apresenta o autor, ao analisar a Constituição (BRASIL, 1934), no que está descrito no “Título I – Da Organização Federal; Capítulo I – Disposições Preliminares”, especificamente ao que apresenta o artigo 13:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência. (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Desse modo, Meirelles (2003, p. 32) afirma que “pela primeira vez um Constituição descia a tais minúcias, para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores”, ao referir-se à autonomia e democracia representativa no âmbito dos municípios.

Destaque-se ainda que, embora a Constituição (BRASIL, 1934), traga em seu texto maior teor democrático, foi a que menos vigorou em toda a história brasileira, permanecendo sancionada por aproximadamente três anos, vigorando oficialmente apenas por um ano, quando suspensa em virtude do Golpe Militar da Era Vargas.

Em 10 de novembro de 1937, o presidente Getúlio Vargas, outorga a quarta Constituição Brasileira, sendo a terceira da república, definida como uma carta política mantenedora das condições de poder ao presidente. Foi apelidada de “Polaca” por inspirar-se no modelo polonês, em elevado grau autoritário, concedendo ao presidente poderes e autonomia quase ilimitadas.

A Constituição de 1937 foi redigida pelo jurista Francisco Campos, na época ministro da Justiça, sendo aprovada pelo presidente Getúlio Vargas e pelo ministro da Guerra, general Eurico Gaspar Dutra. Representou significativamente o que se chamou de “Estado Novo”. No que se refere ao municipalismo, Meirelles (2003, p. 33) chama a atenção que a Constituição (BRASIL, 1937) “feriu fundo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, paro só conceder aos vereadores (arts. 26 e 27)”.

Essa Constituição conservou o sistema de discriminação de rendas municipais e a “organização dos serviços públicos de caráter local” (BRASIL, 1937). No entanto,

afetou gravemente a autonomia municipal durante todo o período. A esse respeito, Ribeiro esclarece:

Isto se deu porque: 1) os prefeitos eram nomeados pelos governadores dos estados; 2) estados e municípios estavam sujeitos a um regime interventor; 3) o interventor era um preposto do ditador; e os prefeitos, prepostos dos interventores; 4) todas as funções municipais estavam, como logicamente deveriam, concentrada nas mãos dos prefeitos, entretanto, acima deles estava o Conselho Administrativo Estadual, que se constituía em obstáculo ao poder local. (RIBEIRO, 2004, p. 31-32).

Com relação à reconfiguração do cenário político-administrativo brasileiro, e à inexistência de autonomia conferida aos municípios, Meirelles compara a atuação municipalista à configuração no período do Império, apresentando claramente os retrocessos experimentados:

Pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas e Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que, no sistema interventor do “Estado Novo”, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular. (MEIRELLES, 2003, p. 32).

Com o fim do Estado Novo, em 18 de setembro de 1946, é promulgada uma nova Constituição, representando o anseio e a necessidade de uma nova ordem político-administrativa, a Constituição de 1946, apresentando em seu contexto geral significativos avanços. Dentre eles, Meirelles (2003, p. 40), afirma que é estabelecida então uma espécie de simetria entre o governo municipal e as demais esferas de poder, estabelecendo então o desenvolvimento de um novo sistema político municipal, que integra o município no sistema eleitoral brasileiro e dispõe os poderes executivo e legislativo como seus órgãos.

Na Constituição (BRASIL, 1946), o município é citado quarenta e cinco vezes. Até então é a Carta Magna que mais traz referências, à condição do município enquanto ente federado conforme a simetria aos demais poderes, e reconhece ainda sua autonomia como esfera político-administrativa constitucionalmente, isto ao prescrever, no “Título I – Da Organização Federal; Capítulo I – Disposições Preliminares”, no artigo 28:

Art 28 – A **autonomia** dos Municípios será assegurada:
I – pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;
II – pela administração própria, **no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,**
a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
b) à organização dos serviços públicos locais. (BRASIL, 1946, grifo nosso).

Entretanto, conforme Marco (2002, p. 93) infelizmente, com a sucessão de acontecimentos até 1967, “todas as conquistas até então alcançadas pelos Municípios estavam sucumbindo”, em sucessivas perdas de autonomia até então conquistadas em especial ao que se relacionam aos aspectos administrativo, financeiro e político.

Em 24 de janeiro de 1967, sob forte influência do regime militar, o Congresso Nacional, transformado em Assembléia Nacional Constituinte decreta e promulga a “nova” Constituição de República Federativa do Brasil (BRASIL, 1967), com características centralizadoras, reforçando os poderes do Executivo, ao atribuir poder constituinte originário (“ilimitado e soberano”), configurando-se um marco na institucionalização do regime militar ascendente ao Golpe de 1964 (RIBEIRO, 2007, p. 32).

Atente-se ainda, ao fato de que, em 17 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional (EC) nº. 1, decretada pelos Ministros Militares no exercício da Presidência, conforme estabelecido em seu preâmbulo “edita o novo texto da Constituição Federal, 24 de janeiro de 1967” (BRASIL, 1969). Essa EC alterou substancialmente a Constituição (BRASIL, 1967), intensificando a concentração de poder no executivo, comandado pelas Forças Armadas.

Em relação aos municípios, Meirelles (2003 apud RIBEIRO, 2004, p. 32), explicita que as emendas constitucionais e os atos adicionais “limitaram as franquias municipais no tríplice plano político, administrativo e financeiro”. Reforça, ainda, que, embora seja garantida constitucionalmente a autonomia municipalista, “a eleição direta de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, as capitais, assim como as estâncias hidrominerais e os municípios declarados de interesse da segurança nacional, teriam prefeitos obrigatoriamente nomeados” (RIBEIRO, 2004, p. 33).

A característica centralizadora aos poderes do Executivo, trouxe inúmeros retrocessos ao que se havia configurado. Vale reforçar, ainda, o que estabeleceu a Lei de Segurança Nacional (que restringia severamente as liberdades civis e os direitos políticos) e Lei de Imprensa (que se intuiu como a Censura Federal), tornando mais

enfático, no País, o que já se conhecia como o difícil período conhecido como “Ditadura Militar”, que perduraria até o governo José Sarney.

Em 22 de setembro de 1988, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte e promulgada em 5 de outubro do mesmo ano, a Constituição da República Federativa do Brasil, também conhecida como *Constituição Cidadã*, trouxe em seu bojo aspectos inovadores, no que se refere aos aspectos, sociais, políticos e administrativos, dentre outros de igual natureza (RIBEIRO, 2004, p. 33).

Percebe-se, ao comparar com todas as demais constituições, que a CF/1988, manifesta-se como a mais progressista, inclusive ao observar-se seu preâmbulo, onde é possível ler:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para **instituir um Estado democrático**, destinado a **assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias**, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Constituição (BRASIL, 1988), em vigor até hoje, estabelece, assim, uma série de princípios que norteiam e fundamentam garantias constitucionais, apresentados ao longo de seu texto e alterações.

Afirma-se que, a partir de 1988, conferiu-se ao municipalismo um maior respeito a sua identidade, garantindo-se autonomia administrativa, política e financeira, fazendo do município parte integrante da Federação, o que não ocorre nos demais Estados Federados.

Conforme Ribeiro:

Ao trazer aspectos inovadores, a Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, dispõe: 1) integra o município como ente federativo, [...]; 2) amplia a autonomia municipal, conferindo-lhe inclusive o poder de elaboração de sua lei orgânica (correspondente, em nível municipal, às Constituições federal e estadual); 3) extingue a noção de prefeitos para qualquer município, mantendo a eleição direta para vereadores; 4) cria a concorrência comum, isto é, a possibilidade de legislar, simultaneamente, com Estados e União, além de competências privativas do município; e 5) substitui a expressão “peculiar interesse”, até então usada em outras Constituições republicanas, pelo termo “legislar sobre assuntos de interesse local”. (RIBEIRO, 2004, p. 33-34).

Como é possível perceber, na atribuição de competências aos entes federativos, a CF/1988, define competências da União e Estado, prescrevendo em seu artigo 30, inciso I, que caberá ao Município legislar sobre matéria de interesse local. É importante depreender ainda, que o princípio das competências federativas é o da “predominância de interesse”. Caberá, então: à União, as matérias e questões de interesse geral da nação; aos Estados-membros, os assuntos de abrangência e interesses no âmbito regional ; e aos Municípios, as questões relacionadas ao interesse local (SILVA, 2001, p. 476).

Vale relembrar que o federalismo, no Brasil, é adotado desde 1889, sendo resultado da demarcação de uma estratégia para a sustentação territorial.

Afirma Cury:

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com o modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. [...] A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que nesta Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito. (CURY, 2007, p. 121).

A Constituição Federal exerce um importante papel simbólico no federalismo brasileiro (CARVALHO, 2017). Cumpre destacar que, ao longo da história, o Brasil já passou por diferentes modelos de federalismo¹². Tais paradigmas traduzem a relação estabelecida entre os entes federados, o Estado e a sociedade civil, sendo que sua revisão na CF/88 apresenta, dentre outras características do novo pacto federativo, o reconhecimento e a autonomia¹³ aos municípios enquanto entes federados e a busca pela

¹² Definidos por Cury (2007, p. 115) e Carvalho (2017) como: *federalismo centrípeto*, (que se dirige para o centro) com forte relação ao fortalecimento do poder da União, intensa concentração/difusão do poder, prevalecendo as relações de subordinação dentro do Estado Federal (Período Getúlio Vargas [1930-1945]; Regime Militar [1946-1987]); *federalismo centrífugo*, (que se afasta do centro) com o fortalecimento do poder do Estado-membro sobre a União, prevalecendo as relações de autonomia dos Estados-membros (Período da Velha República [1889-1930]; Período Democrático [?]); *federalismo de cooperação*, estabelece um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, traduzidos em laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si com fins em comum (Marco Jurídico na Constituição Federal de 1988).

¹³ Entende-se como autonomia garantida aos municípios brasileiros pela Constituição Federal de 1988: autonomia administrativa (competência para a autoorganização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica) e política (competência para eleger os integrantes do Executivo e Legislativo) (CARVALHO, 2017).

redução das desigualdades através da equalização nas condições de acesso a serviços públicos¹⁴.

Pode-se destacar ainda, que a *união perpétua e indissolúvel, do regime representativo e a República Federativa*, organizada entre os *poderes executivo, legislativo e judiciário* estão dispostos na legislação brasileira, desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil¹⁵, promulgada em 1934 e inalterada nas demais.

Sintetizando as conquistas, advindas com a CF/1988 aos municípios como ente federado, Meirelles comenta:

A posição atual dos Municípios brasileiros é bem diversa das que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração federal ou estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local. (MEIRELLES, 2003, p. 37-38).

A esse respeito, Lagares (2016, p. 16), afirma que, “a Constituição Federal de 1988 rompe com uma longa tradição, que remonta ao período colonial, e define o Município como ente autônomo [...]”. Até a Constituição de 1988, houve, por diversas vezes, (re)configurações à concessão, redução e até mesmo extinção da condição de autonomia e autogovernabilidade aos municípios. Tais questões se materializam em ocorrência aos diversos fatores de cunho político, histórico e governamental, como defendido por Meirelles (2003).

Conforme Pena (2017), por município entende-se o espaço territorial político dentro de um estado ou unidade federativa. É o espaço administrado por uma prefeitura.

¹⁴ Para Cruz (2011, p. 79), pode-se apontar que a caracterização do regime federado remete à compreensão de tratar como um dos pontos centrais de sua preocupação a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos pela população sob sua respectiva responsabilidade. Tal descentralização age como um dos elementos primordiais para a sobrevivência do pacto federativo, atuando prioritariamente no esforço pela redução das desigualdades político-sociais (governo perto do povo).

¹⁵ Substitutiva da CF/1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – CF/34, sancionada em 16 de julho de 1934, esteve em vigor até 10 de novembro de 1937.

O município possui a sua zona rural e a zona urbanizada. Um mesmo município pode ter várias *cidades*, também chamadas de distritos, de forma que o nome do município será o mesmo da cidade principal ou do distrito-sede, e é nesse distrito que se encontra a administração ou prefeitura.

Sobre a concepção e autonomia político-administrativa do município, a que este trabalho se dedica até então, vale reforçar que buscou-se percorrer esta trajetória a fim de se perceber a capacidade conferida às municipalidades na gestão de seus interesses e a independência relativamente conferida na constituição do conceito por ora adotado. Comungando com Ribeiro (2004, p. 37), a “CF atual, dispõe de atribuições e responsabilidades de grande relevância, sendo agente ativo na política da descentralização dos poderes”.

Na próxima seção, se fará referência à tese de institucionalização da educação municipal, ao delimitar o enfoque ao cenário educacional brasileiro, mapeando as bases de natureza normativas e conceituais quanto à atuação dos Municípios na organização e na gestão da educação, no âmbito da descentralização das responsabilidades advindas a partir da Constituição de 1988, e seus principais antecedentes para as políticas educacionais.

2 EDUCAÇÃO MUNICIPAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA EDUCACIONAL

2.1 Movimento histórico-político-legal: concepções e complexidades dos Sistemas Municipais de Educação

A CF/1988, (re) configurou o papel institucional, instaurando um novo pacto federativo entre os diferentes níveis e esferas de poder, com o que os municípios tiveram sua ação ampliada, obtendo um grau de autonomia até então inédito na história do Brasil e na comparação com outros países federados (SOUZA; FARIA, 2005, p. 29-31).

Lagares (2008, p. 38), ao apresentar a educação municipal no Brasil [...] mapeou as várias mudanças quanto à atuação dos Municípios na organização e na gestão da educação, forjadas a partir dos anos 1980, em especial, pelo contexto de abertura política, pela CF (BRASIL, 1988), pelos planos, programas, projetos e ações de governos federais voltados à maior atuação educacional dos Municípios, pela EC nº

14/96 (BRASIL, 1996b), pela LDB/96 (BRASIL, 1996a), pela Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996c), pelo PNE (BRASIL, 2001a) e por atos normativos do CNE. Segundo a autora, do ponto de vista legal/constitucional, entre 1970-1984, ainda sob as disposições da EC nº 1/69 (BRASIL, 1969), os Municípios continuam dependentes da tecnocracia dos gabinetes da União. E Pires (1999), ratifica que entre os anos de 1984-1988 abriram-se novas perspectivas para a autonomia municipal, tendo em vista as campanhas municipalistas¹⁶.

Ainda, em um contexto marcado por enfáticas reações ao centralismo do regime autoritário e pela defesa da capacidade da instância local, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) muda profundamente o pacto federalista brasileiro. A nova Carta Magna “prescreve um tratamento privilegiado à entidade local, integra-a formalmente à federação e agrega, ainda, ao poder local a competência para elaboração de sua lei orgânica, consolidando de modo expressivo, o conteúdo da autonomia municipal, sob o pilar do interesse local” (PIRES, 1999, p. 149).

Miranda (2012, p. 16), reforça que, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios brasileiros passaram a ser considerados entes federados com relativa autonomia política e administrativa. Foi por esta mesma Constituição e a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/96 que estes entes se tornaram legalmente responsáveis pela oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, este último em regime de colaboração com os governos estaduais.

Vale mencionar, ainda, que com a Emenda Constitucional nº. 059/2009, bem como com a Meta 1 do PNE (BRASIL, 2014), torna-se obrigatória a universalização do atendimento a crianças de 04 (quatro) e 05 (cinco) anos na Educação Infantil, um difícil contexto devido às acentuadas desigualdades socioeconômicas regionais. Grande parte dos municípios brasileiros tem encontrado limitações financeiras e técnicas para assegurar o cumprimento dessa determinação constitucional.

Ainda conforme Miranda (2012, p. 35), para diminuir as disparidades de financiamento da educação entre os municípios com baixa capacidade de atendimento educacional neste novo ordenamento da política nacional, a mesma legislação estabeleceu o Pacto Federativo entre as instâncias de governo por meio dos chamados

¹⁶ Mello (2001) lembra que, há alguns anos, o movimento municipalista vem exigindo do governo federal a revisão do pacto federativo e seu efeito na receita municipal, bem como uma definição mais clara das funções próprias dos Municípios.

regime de colaboração e regime de cooperação mencionados nos artigos 211¹⁷ e 23¹⁸ da Constituição Federal, respectivamente em que a União passa a ter atribuições de prestar assistência técnica e financeira aos entes federados que não apresentam as condições necessárias para assegurar as suas obrigações, em termos de oferta de ensino.

O relator Jamil Cury (2000), retrata, todavia, que a falta da normatização para a operacionalização do regime de colaboração e do regime de cooperação entre os entes federados, mediante legislação complementar como prevê o parágrafo único do artigo 23 da CF/1988, definidor, por sua vez, das competências de cada ente, constitui-se, hoje, um fator dificultador para a cooperação recíproca entre os mesmos entes e, consequentemente, para a existência de um sistema nacional federativo de educação.

Sobre a trajetória da educação municipal no ***Brasil nos anos 80***, destacamos as contribuições de Pires, quando afirma

Que a descentralização do poder apresenta-se como traço marcante na CF de 1988, reafirmando o princípio federativo e redistribuindo as competências e responsabilidades até então concentradas na União e nos Estados, estendendo-as aos Municípios. Adota a tripartição de competências e acena para soluções mediante cooperação entre as três esferas estatais. Além da reconstrução formal e material do federalismo brasileiro, com ênfase ao ente local, a concepção democrática de Estado é fator de fortalecimento da esfera municipal de governo. Estabelece-se uma nova configuração aos Municípios brasileiros, integrando-os à federação como entidade político-administrativa dotada de autonomia¹⁹ com efetivos poderes, pelo menos no plano normativo, e importante papel como agente de políticas públicas.

A CF de 1988 (BRASIL, 1988), concedeu aos Municípios maior autonomia governamental, aliada a um incremento em sua parcela da arrecadação tributária²⁰, porém, lhes são, também, atribuídas responsabilidades legais adicionais²¹.

Na vigência da CF de 1988 os Municípios recebem um novo desenho do Estado nacional em seu âmbito, passando a serem vistos de forma diversa pelas outras esferas do poder público, bem como pela sociedade.

[...] os comandos expressos no art. 1º – “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)” e no art. 18 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” erigem-se como pilares estruturantes da federação brasileira.

A Constituição introduz significativas alterações na fisionomia do Estado brasileiro. Com a nova ordem, acentua-se, portanto, a distinção de tratamento

¹⁷ Ver: (BRASIL, 1988).

¹⁸ Ver: (BRASIL, 1988).

¹⁹ Segundo Castro (1992, p. 179), a autonomia não é poder originário, é prerrogativa política concedida e limitada pela CF. Em consequência, há limites para o exercício da autonomia municipal, como o há para os Estados-membros.

²⁰ Ver arts. 145 e 153 a 159 (BRASIL, 1988).

²¹ De acordo com a CF de 1988, à exceção do Plano Diretor, há vários instrumentos legais obrigatórios às municipalidades, destacando-se a Lei Orgânica do Município, o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei de Orçamento Anual (LOA).

dado ao ente local quer na estrutura do federalismo, quer na partilha de competências, embora seja possível verificar-se, ainda, a persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias. Reconhece-se, ainda, o papel do Município como importante agente de políticas públicas, os comandos básicos e pré-ordenamentos da Lei Orgânica Municipal.

A autonomia dos governos municipais é estabelecida, dentre outros, nos arts. 1º, 18, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, 182, 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), apresentados e nos seguintes planos: autonomia política e administrativa, autonomia jurídico normativa/auto-legislação e autonomia financeira/tributária.

A promulgação da CF de 1988 deu lugar a um crescimento das rendas do Município, com o aumento de sua participação na divisão dos tributos estaduais e federais arrecadados em seu território, e, também, mais atribuições. Entretanto, Municípios pequenos, de base econômica pobre, continuam dependendo quase que totalmente das transferências automáticas. (ou constitucionais), particularmente, das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). (PIRES, 1999 apud LAGARES, 2008, p. 44).

Neste sentido, Souza e Carvalho (1999), argumentam que a autonomia municipal, no Brasil é, na realidade, relativa [...] apesar de sua importância como instituição política e sua relativa autonomia, nem todos os Municípios brasileiros possuem condições econômicas capazes de prover, minimamente, as condições de sobrevivência de suas populações, necessitando, assim, de ajuda financeira externa, o que obviamente, limita a autonomia política propriamente dita.

Contudo, Duarte (2003) alerta que, a despeito de a CF de 1988 ter ampliado a autonomia de gestão nos governos dos Municípios, ela vem sendo construída sobre a herança político-administrativa do ciclo autoritário-desenvolvimentista, com um alto grau de desigualdade material e institucional existente entre os sistemas de ensino.

Diante do exposto, Lagares (2008), descreve acerca da educação municipal a partir dos **anos 1990**: ênfase, orientação e apoio técnico ao processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de educação. Veja-se o que pensam os autores, a respeito. Pires afirma que:

Ao longo da história brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se mantém uniforme, nem contrário aos interesses da Coroa e às vicissitudes dos regimes, nem aos caprichos dos ditadores ou tecnocratas. [...] a partir dos anos 1990, o Município foi sensivelmente afetado pelo marcante fenômeno de complexificação social, que impôs a densificação de demandas e relações em âmbito local e pela tendência globalizante da economia e da cultura. (PIRES, 1999, p. 149).

Souza (2004), por sua vez, afirma que novas políticas voltadas para a atuação municipal foram adotadas, embora suas motivações fossem diversas das que

prevaleceram no processo constituinte, que se aproximava mais da defesa da democratização da gestão e da ampliação do controle social.

LAGARES (2008, p. 45) afirma que “em se tratando da educação sob a responsabilidade dos Municípios, vivencia-se um período de transição entre uma cultura integrada, ou de subsistema, ou de delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração, pelo menos formalmente”. Após a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a maior atuação municipal passou a ser defendida em enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas, ou como princípio democrático ou como princípio de engenharia administrativa, objetivando a construção da eficiência na prestação do setor público.

Para a autora, no que se refere à Conferência Mundial sobre Educação para Todos e seus desdobramentos para a educação municipal, conforme o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993), o Município também é responsável pelo compromisso com a educação para todos, assumido na Conferência Mundial sobre o tema, o que implica a necessidade de elaboração de seu plano municipal de educação (PME).

Shiroma (2000 apud LAGARES, 2008) destaca que desde o final dos anos 1980 e, marcadamente, no governo Fernando Collor de Mello e a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em um processo de reformas em todos os setores da educação, a descentralização das políticas educacionais foi defendida como uma das estratégias mais importantes para a eficiência do sistema de ensino.

E esta reforma anunciada ganhou concretude, porque os novos marcos legais, propostos pela CF de 1988, colocam a questão no centro das atenções, ao mesmo tempo em que são introduzidas alterações significativas no quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas governamentais. Dessa forma, a descentralização passou a ser apontada, também, como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, acusado de ser excessivamente centralizador e, por isso, incapaz para responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população, sobretudo em relação ao atendimento de suas necessidades básicas, onde Peixoto (1999 apud LAGARES, 2008) apontam como avanços:

- a) A EC nº 14/96 (BRASIL, 1996b) e a Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996c) que a regulamentou, constituíram-se em mecanismos definidores da expansão de sistemas e redes municipais de educação no País, ao subvincular um percentual

dos recursos tributários dos Municípios, destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino como um todo, ao ensino fundamental. E, ainda, reorganizaram-se as competências dos entes federados, atribuindo aos Municípios, além da obrigação com o ensino fundamental (em colaboração com o Estado), a responsabilidade pela educação infantil, e não apenas com o ensino pré-escolar.

- b) Outro mecanismo que incentiva a organização e a gestão da educação pelos Municípios, com aspectos de descentralização financeira e de (re)centralização, é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sob a coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que repassa recurso diretamente às escolas de todos os Municípios do país, desde que tenham unidades executoras²² devidamente legalizadas.
- c) Ainda em 1996, foi aprovada a nova LDB/96, Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996a) que, também, reforça o discurso da descentralização na educação ao destacar o regime de colaboração, a gestão democrática do ensino público²³, a organização de SMEn e as competências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes²⁴.

Na conjuntura de implantação, a LDB/96 colocou, pela primeira vez de forma efetiva no país, a questão relativa aos sistemas de educação no âmbito dos Municípios (art. 8º). A LDB/96 regulamenta o processo efetivo de institucionalização de Smeds²⁵ basicamente nos arts. 8º, 11, 18 e 89. O art. 8º reitera o disposto na CF de 1988 (BRASIL, 1988) quanto à possibilidade da organização de sistemas de educação pelos Municípios.

Neste contexto, como processo de articulação dos elementos atribuídos ao “Processo efetivo de institucionalização do sistema municipal de educação” realizar-se à um recorte das referências básicas que sustentam a tese da “institucionalização do sistema”, conforme defendido por Lagares (2008, p. 123), a que nos dedicamos a seguir.

²² As unidades executoras constituem-se em associações organizadas, em especial, para a gestão dos recursos financeiros enviados as escolas.

²³ Em se tratando da gestão democrática do ensino, a LDB/96 vincula apenas o ensino público, transferindo aos sistemas de ensino a definição de suas normas, respeitados alguns princípios (arts. 3º e 14).

²⁴ A LDB/96 explicita as competências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes, deixando clara a participação de ambos na gestão escolar (arts. 12 e 13).

²⁵ SMEd – Sistema Municipal de Educação.

2.2 Processo efetivo de institucionalização do sistema municipal de educação: referências básicas

Considerando o que estabelece o art. 11²⁶ da LDB/96, é possível depreender que são apresentadas três possíveis opções aos Municípios para organizarem a educação sob sua responsabilidade: a) pelo processo efetivo de institucionalização de sistemas próprios de educação; b) pela conservação das redes municipais de ensino integradas ao SEED;²⁷ e c) pela composição de um sistema único de educação básica que integre as responsabilidades educacionais do Estado e do Município (LAGARES, 2008).

LAGARES (2008) e RODRIGUES e BRAGA (1998), destacam, ainda, que:

-Em 1997 o governo federal implantou o projeto Fundescola, o qual enfatiza a implementação de SMEds e a maior atuação das próprias escolas. E ainda o Fundescola, por sua vez, institui um programa de capacitação e fonte de consultas para os dirigentes municipais de educação.

-O Prasem²⁸ (com edições em 1997, 1999 e 2001), para fazer frente às mudanças na legislação que afetam a educação e o papel e responsabilidades deste dirigente²⁹. O Prasem (BRASIL, 2001b, p. 61) ressalta o processo efetivo de institucionalização do SMEd, “como resultado da conquista da autonomia municipal em educação”, destacando a necessidade da estruturação e funcionamento da educação em regime de colaboração.

-Em 2001, o PNE (BRASIL, 2001a) explicitou as atribuições dos Municípios, bem como a obrigatoriedade da elaboração, implantação, implementação e avaliação dos PMEs. O texto do PNE explicita a responsabilidade dos Municípios desde a definição de seus objetivos e prioridades. E assim, os objetivos e metas definidos pelo PNE tornam ainda mais claras as responsabilidades dos Municípios.

-O governo de Luís Inácio Lula da Silva e a educação municipal [...] em 2003, o governo federal, por meio da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino do MEC, implantou um outro programa voltado para a educação municipal, o Pró-Conselho³⁰. Seu objetivo maior consiste na ampliação da capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação, implantando CMEs onde não existem e fortalecendo os já existentes.

-A partir de 2005, o MEC, tendo em vista sua responsabilidade de assistência técnica aos Municípios, implantou outros programas, em especial, para apoio ao processo efetivo de institucionalização de SMEds. Destacam-se o Pradime³¹ (BRASIL, 2006c), o Programa de Fortalecimento Institucional das

²⁶ A interpretação do art. 11 da LDB/96 apresenta dissenso tanto no meio jurídico quanto no meio político e acadêmico, questão que será abordada nos capítulos seguintes.

²⁷ SEED – Sistema Estadual de Educação.

²⁸ Prasem – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação.

²⁹ A partir de 2004, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o MEC passou a colher sugestões dos Municípios sobre os temas que deveriam fazer parte de uma quarta edição do Prasem, que foi substituído pelo Pradime, neste governo.

³⁰ A Secretaria de Educação Básica do MEC instituiu parceria com diversas instituições para a implementação do Pró-Conselho: Uncme, Undime, Fórum Nacional dos CEEs, CNE, Pnud e Unicef. Em abril de 2007, os membros do Pró-Conselho-Tocantins iniciaram uma discussão para a instituição de um Fórum Permanente de Organização da Educação Municipal no Tocantins.

³¹ Pradime – Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido (BRASIL, 2007b), o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (BRASIL, 2004a) e o Programa de Formação de Funcionários da Educação (Pró-Funcionário) (BRASIL, 2006d).

Em referência aos sistemas de educação no âmbito dos Municípios, Duarte (2003), em um resgate histórico, destaca dissensos entre os setores considerados mais à esquerda, desde a discussão dos projetos de LDB no final dos anos 1980, quanto à proposta da descentralização da educação em sistemas municipais autônomos, além das ressignificações desse tema a partir dos anos 1990.

Saviani (1999 apud DUARTE, 2003), destaca que em 1987, ressalta-se o posicionamento de restrição da autonomia dos sistemas municipais no âmbito da educação. Expressando, também, algumas das posições dos educadores brasileiros reunidos no Fórum em Defesa da Escola Pública (1987), no esboço de sua proposta de texto para a nova LDB, evita utilizar a expressão *sistemas de ensino* para resguardar o caráter de unidade, que entende ser a marca distintiva da noção de sistema.

Sari (1999) ressalta que a instituição do sistema municipal corresponde à efetiva concretização da autonomia municipal na área da educação, com as correspondentes liberdades e responsabilidades.

Gadotti reforça a necessidade dos SMEs, devido às complexidades da sociedade atual:

Os sistemas educacionais municipais constituem-se hoje numa exigência da complexificação da sociedade, da explosão descentralizadora atual e do pluralismo político. De fato, os últimos anos mostraram duas tendências universais complementares: de um lado, a globalização da economia e dos meios de comunicação [a interdependência global] e, de outro, o fortalecimento do poder local. [...] [Em um] contexto desalentador [na educação] desponta uma instância educativa com uma força inédita: o poder local. A tendência ao fortalecimento do poder local é menos o fortalecimento das políticas locais e mais o das estruturas de poder que possibilitem aos cidadãos exercerem diretamente o seu poder. (GADOTTI, 2000, p. 164).

Sander (1993) alerta que o Município deve conquistar a capacidade de organizar seu sistema de educação, não sendo, portanto, compulsório. Para essa conquista, há que se estabelecer condições que implicam uma definição precisa dos encargos a serem atribuídos a cada um dos níveis de governo e uma radical reforma tributária, para possibilitar aos Municípios condições de auto-sustentação. Nas palavras do autor, (SANDER, 1993, p. 357), sem essas condições “em vez de promover sistemas

municipais de ensino, a sociedade brasileira correrá o risco histórico de criar sistemas abandonados de ensino nos numerosos Municípios do interior do país”.

Neste contexto, conforme Lagares (2008), na discussão/debate entre os autores é possível perceber vários aspectos distintos, podendo-se citar a ênfase à autonomia do Município no campo da educação, com a possibilidade de democratização da gestão, através: da criação dos SMEds; do alerta quanto à não compulsoriedade do Município na institucionalização de SMEds e do não isolacionismo frente às demais esferas públicas na organização de suas atribuições educacionais; do alerta quanto à heterogeneidade no País, influenciando na capacidade de atuação dos Municípios; da observação da necessidade de definição de competências claras das esferas públicas.

Para Lagares (2008), na história do País e da organização e da gestão de sua educação escolar, as ideias, as práticas e o processo efetivo de institucionalização da educação em âmbito municipal são questões que oscilam historicamente, em decorrência das questões acerca de centralização e de descentralização político-administrativa. Desse modo, Lagares (2008) pergunta “então, o que efetivamente constitui um *sistema municipal de educação*”? E traz como resposta:

A efetiva institucionalização não se restringe à sua organização legal. Inicia-se com o aspecto legal, mas vai além dele, implicando outras ações necessárias ao seu desenvolvimento, como a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão³², além da relação permanente entre seus elementos constitutivos. O processo concretiza-se com o efetivo funcionamento desse sistema, ou seja, com a garantia de acesso, permanência e aprendizagem significativa no âmbito das escolas. (LAGARES, 2008, p. 22).

Diante da afirmação, a autora afirma que o sistema municipal de educação (SMEd) expressa-se como *princípio* e como *processo*, ou seja: de um lado, a CF de 1988 (e as normas posteriores) afirmam aquilo que entendem como o ideal e, de outro, requerem formas de manifestação que o concretizem, o materializem. Um Município não tem, *efetivamente*, um sistema de educação unicamente pela afirmação de um princípio constitucional (e legal), mas, também e, sobretudo, *pela construção e prática cotidiana desse princípio*, pelos processos que eles estabelecem e reafirmam

³²A gestão da educação pode ser caracterizada como o processo político-administrativo contextualizado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada (BORDIGNON; GRACINDO, 2000). Nesse sentido, uma gestão democrática, ética e de qualidade da educação exige planejamento, organização, administração, manutenção, acompanhamento, fiscalização, avaliação de forma coletiva e cooperada – envolvendo poder público e sociedade – e (re)planejamento. (LAGARES, 2008, p. 22).

cotidianamente. Em síntese, é preciso que o sistema exista realmente e que seja permanente (LAGARES, 2008, p. 22).

Contudo, a autora chama atenção, também, para a expressão *sistemas de educação*, e não sistemas de ensino, por entender que um sistema não está restrito a questões do ensino em si. Ao contrário, um sistema de educação envolve questões que extrapolam o âmbito da escola. E, ainda, como dispõe a própria LDB/96 (BRASIL, 1996a), a estrutura da educação brasileira envolve níveis e modalidades de educação e ensino (LAGARES, 2008, p. 22).

Considerando o ponto de vista de Lagares, pode-se afirmar que a opção pela organização e pela gestão da educação pelos Municípios é marcada pela relação política de disputa de poder entre os entes federativos, por questões de repartição de rendas e de competências, bem como pelas profundas desigualdades entre regiões, Estados e Municípios.

2.3 Implicações e delineamentos na política educacional brasileira

À luz do exposto, pode-se verificar que o empenho em organizar os sistemas de ensino em nosso país tem origem nas mesmas condições em que se introduz a ideia de planos de educação. E isso ocorreu após a Revolução de 1930, quando foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública cujo titular, Francisco Campos, fez aprovar, em 1931, uma Reforma Educacional através da qual se procurava organizar a educação nacional com caráter de sistema. E em 1932, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” irá lançar a ideia de plano de educação como um instrumento de introdução da racionalidade na educação visando dar-lhe organicidade, isto é, organizando-a na forma de sistema (SAVIANI, 1999, p. 133).

Entre 1946 e 1964 a tentativa de operar transformações sociais pela ação do Estado sob a égide da ideologia do nacionalismo desenvolvimentista conduz à tensão entre a ideia de plano de educação como instrumento da ação do Estado a serviço do desenvolvimento econômico- social do país e a ideia de plano de educação como mero instrumento de uma política educacional que se limita a distribuir recursos na suposição de estar, dessa forma, preservando a liberdade de iniciativa no campo educacional (SAVIANI, 1999, p. 133).

Uma proposta alternativa de “Plano de Educação” manterá, por certo, a ideia de plano como um instrumento de política educacional. Tratar-se-á, no entanto, de uma

política que, visando atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo, buscará introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação (SAVIANI, 1999, p. 134).

Nesta perspectiva, acredita-se que, no processo de efetiva institucionalização dos sistemas de ensino, pactuados na elaboração e implementação dos planos municipais de educação, as administrações locais, em sintonia com as populações das quais receberam o mandato para governar, adotem a via alternativa acima indicada, já que este parece ser o único caminho que se pode trilhar, tendo em vista o objetivo de resgatar a qualidade da educação pública de modo a garantir um ensino que corresponda efetivamente às aspirações e necessidades das pessoas que habitam cada um dos municípios que formam o nosso país (SAVIANI, 1999, p. 134).

Investigar, portanto, a atuação dos municípios no campo da educação significa: buscar um entendimento mais profundo acerca dos rumos da educação brasileira; discutir condições e desafios, fragilidades e potencialidades que permeiam a existência dos municípios e sua atuação na educação; discutir as condições internas e externas específicas aos municípios, como tradição histórica e cultural, organização política, aspectos ideológicos, geográficos, demográficos, financeiros, socioprofissionais, de planejamento e de gestão, e que perpassam esse processo (LAGARES, 2015, p. 165).

Ainda na visão da autora existem discussões convergindo para a identificação de condições favoráveis à opção dos municípios pela institucionalização dos sistemas próprios de educação, sempre em articulação com as políticas estaduais e nacionais. Isto:

Significa estimular a discussão acerca do Sistema Municipal de Educação para além da academia e dos gabinetes, inclusive abordando os elementos considerados necessários para a opção do município pelo *processo de institucionalização efetiva* de seu SME e visando a uma ação pública mais responsável e relevante socialmente.

Significa discutir como construir um Sistema Nacional de Educação respeitando as localidades e articulando-as.

Por fim, significa discutir acerca das raízes patrimonialistas e das relações patriarcais, personalistas e clientelistas, características presentes no Estado brasileiro, com vistas à superação dessa cultura política. (LAGARES, 2015, p. 165).

Na próxima seção, procura-se realizar um levantamento dos aspectos e características que articulam à concepção do município de Miracema do Tocantins- TO e a institucionalização do seu Sistema de Educação, com os referenciais teóricos já levantados nos tópicos anteriores. Torna-se um importante elemento para (re)conhecer o

campo de estudo, caracterizando as questões que se apresentam e constituem a municipalidade como ente federado e sua materialização no âmbito educacional.

3 O MUNICÍPIO DE MIRACEMA DO TOCANTINS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO

3.1 Caracterizando o município de Miracema-TO: desvelando aspectos históricos, geográficos e educacionais³³

A história de Miracema começa com os garimpos que atraíam imigrantes para o Norte de Goiás, no início do século XX, passando pela exploração da cana-de-açúcar e a navegação fluvial. Em 1929 chegaram os primeiros habitantes, fixando-se no local devido à beleza da paisagem.

Foi fundada por Pedro Praxedes da Silva, que chegou ao território por volta de 1922, em companhia de sua esposa D. Ana de Abreu Praxedes e seus três filhos: Manoel Praxedes da Silva, Teodoro Praxedes da Silva e Joana Praxedes da Silva. Informações históricas destacam que, no início do mês de agosto de 1922, ergueu um cruzeiro de madeira de lei, identificado como Porto, e que dá acesso ao monumento do ponto de apoio.

A região foi denominada Xerente e Bela Vista. Em 25 de agosto de 1948, o distrito foi desmembrado de Araguacema, com a denominação de Miracema do Norte, situando neste cenário a emancipação político-administrativa da cidade. Em 1988, com o desmembramento do Estado de Goiás, originando o Tocantins, Miracema do Norte, hoje Miracema do Tocantins, foi escolhida para sediar a capital provisória do Estado, por ato do presidente da República. Permaneceu nesta condição no período de 1º de janeiro de 1989 até 31 de dezembro do mesmo ano, quando foi instalada, em Palmas, a capital definitiva.

A criação do Estado do Tocantins, pela Constituição Federal de 1988, prometia novo ânimo para o desenvolvimento desta região, de acordo com o discursos das elites, principalmente em função da tradição de abandono da região e dos apelos direcionados à população pobre. Especificamente Miracema foi Capital Provisória durante um ano

³³ Elaborado com uso de referências extraídas através da história oral, a partir de visita realizada na Galeria “Nereu Vasconcelos” localizada na Câmara Municipal de Miracema-TO, onde encontram-se documentos, materiais e informações sobre a história do município, texto elaborado pelo autor.

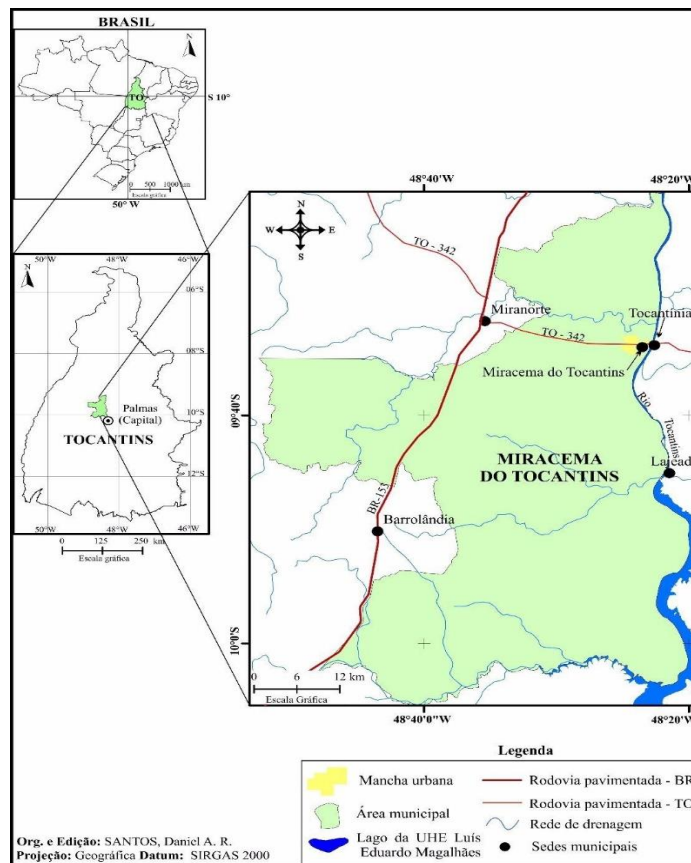
(1989), e isto deixou a cidade em dificuldades sócio-econômicas como a falta de emprego e de infraestrutura.

Desta forma, as principais atividades econômicas do município são: a pecuária, com a criação, principalmente de bovinos, suínos, equinos e muares; a agricultura, com a cultura do arroz, milho, feijão, banana, mandioca e abacaxi; e o setor de serviços, que contribui com a maior parcela da renda do município, além de ser gerador e transmissor de energia, através da Usina Hidrelétrica do Lajeado construída no Rio Tocantins, a 22 km de distância da cidade de Miracema. Os impostos sobre a geração de energia elétrica são a maior fonte de arrecadação do município.

O território está localizado numa posição estratégica do Estado, o que favorece a instalação de importantes órgãos regionais (em torno de 15) dos diversos setores públicos, evidenciando a valorização da região e dos municípios do entorno.

Miracema limita-se: ao norte com os municípios de Guaraí e Rio dos Bois; ao sul, com Porto Nacional e Paraíso do Tocantins; a leste com Tocantínia; e, a Oeste, com os municípios de Miranorte, Araguacema, Barrolândia e Divinópolis. Observe-se figura:

Figura 1: Localização e aspectos geográficos de Miracema-TO.



Fonte: (MIRANDA, 2015).

A figura 1 apresenta o Estado do Tocantins destacado do mapa do Brasil e o município de Miracema do Tocantins destacado no mapa do Estado do Tocantins. O município de Miracema é cortado pela BR 153 e o Rio Tocantins faz a divisa da cidade com o Município de Tocantínia, a leste. Na figura apresentam-se, ainda, aspectos geográficos como: mancha urbana; área municipal; rodovias pavimentadas, redes de drenagem, sedes municipais e áreas pluviais.

A origem do nome (Miracema), etimologicamente, vem do latim, verbo MIRARE = ver, olhar + o sufixo tupi guarani, CEMA= água, daí Miracema, a cidade que mira a água do rio, no caso aqui, o rio Tocantins. Essa ideia de mirar as águas que passam sempre esteve muito presente nas experiências e na vida dos moradores da cidade de Miracema, particularmente por conta das grandes enchentes que ocorriam no rio Tocantins, antes da construção das usinas hidrelétricas. Nesse período, enquanto as águas subiam, muitas vezes inundando a cidade, as pessoas estavam sempre às margens vendo as águas subirem. A última grande enchente ocorreu no ano de 1980.

O município de Miracema do Tocantins está localizado na região central do Estado e é a sede da 7ª Região Administrativa, com uma área de 3.503,3 Km², situado à margem esquerda do rio Tocantins e com distância aproximada de 78 km da Capital do Estado, Palmas. Possui uma população de 20.684 habitantes, sendo 10.343 homens e 10.343 mulheres. A população urbana é de 17.937 e a rural de apenas de 2.747 pessoas. É de grande relevância apontar que o município teve uma das maiores quedas populacionais do Estado, segundo os dados do Censo Demográfico do IBGE (2010), tendo caído de 24.444 mil para 20.692 mil pessoas.

Em relação ao tema *população*, apresenta-se abaixo a tabela 1, que mostra a densidade populacional do município de Miracema do Tocantins, no período de 1970 até 2010, conforme dados do IBGE:

Tabela 1: Dados populacionais, Miracema -TO (1970-2010)

Território	Opção	1970	1980	1991	2000	2010
Miracema	Urbana	4.051	9.084	15.723	20.435	17.937
Miracema	Rural	16.234	16.224	5.092	4.009	2.747
Miracema	Total	20.850	25.308	20.815	24.444	20.684

Fonte: adaptado de (IBGE, 2010).

Para fins de maior visualização sobre as questões populacionais do município de Miracema do Tocantins, a tabela 1 nos mostra que a população, em 2010, é menor que a

população em 1970, ponderando ainda uma inversão considerável que revelam as mudanças que ocorreram no Brasil e em Miracema no período em recorte, como o êxodo rural e o aumento da população na área urbana. Em 1970, a cidade contava com uma população rural de mais de 16 mil pessoas e, em 2010, esta população rural não chega a três mil habitantes.

Vale destacar que os atrativos da cidade envolvem a riqueza ambiental, sendo destaques: a praia Mirassol, no Rio Tocantins; o Balneário do Lucena e o do Correntinho; as praias do Funil e do Paredão; e o Ponto de Apoio. Ainda ressaltam-se, na cultura local, as festas populares como o Miracaxi (carnaval fora de época), o Mirafolia (carnaval), Agostina (evento country) e a Feira de Exposições Agropecuária.

3.2 A institucionalização do Sistema Municipal de Educação de Miracema-TO: elementos que o constituem

Em relação às questões educacionais do território de Miracema do Tocantins, muitos são os elementos que o constituem. Procura-se, neste recorte, apresentar características e informações que possibilitem um (re)conhecimento das dimensões que estão envoltas no processo educacional do município, especificamente no que se materializou no período de 2013 até 2016, considerando o momento histórico em que se teve maior acesso e familiaridade com as informações coletadas.

Recorde-se o que diz Lagares, em estudo acerca de sistemas municipais de educação no estado do Tocantins:

A expressão *efetiva institucionalização* da educação municipal é utilizada, especialmente, pelo conselheiro relator Carlos Roberto Jamil Cury no Parecer nº 30/2000 (BRASIL, 2000^a) da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), quando trata da polêmica da origem legal dos SMEs (Sistemas Municipais de Educação) no Brasil. (LAGARES, 2008, p. 21-22, grifo da autora).

Segundo a autora, “para Cury (2000), de acordo com a CF (Constituição Federal) de 1988, os municípios possuem sistemas de ensino, no entanto, precisam ser institucionalizados efetivamente” (LAGARES, 2008, p. 21). E continua:

Em seu voto, o relator [...] conceitua sistema de ensino [...] como conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente,

abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. O relator vota no sentido da *institucionalização efetiva* de sistemas municipais de ensino cujo funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino próprios da sua autonomia e competência. (LAGARES, 2008, p. 21, grifo da autora).

Assim posto, Lagares (2008, p. 22) utiliza a expressão “processo efetivo de institucionalização do sistema de educação” para “evidenciar as iniciativas de organização constitucional, legal e institucional da educação municipal, bem como o processo de transição de redes de ensino (sistemas administrativos) a sistemas próprios de educação”. Neste sentido,

A efetiva institucionalização não se restringe à sua organização legal. Inicia-se com o aspecto legal, mas vai além dele, implicando outras ações necessárias ao seu desenvolvimento, como a organização de um conjunto de elementos constitutivos, incluindo, também, sua gestão, além da relação permanente entre seus elementos constitutivos. O processo concretiza-se com o efetivo funcionamento desse sistema, ou seja, com a garantia de acesso, permanência e aprendizagem significativa no âmbito das escolas. (LAGARES, 2008, p. 22, grifo da autora).

A autora utiliza a expressão “sistemas de educação” e não “sistemas de ensino”, com a justificativa que:

Um sistema não está restrito a questões do ensino. Ao contrário, um sistema de educação envolve questões que extrapolam o âmbito da escola. E, ainda, como dispõe a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), nº 9.394/96, a estrutura da educação brasileira envolve níveis, etapas e modalidades de educação e ensino. (LAGARES, 2008, p. 23).

Na busca de elementos que demonstrem a ‘institucionalização’ do Sistema Municipal de Educação de Miracema-TO, faz-se necessário discorrer, inicialmente, sobre os atos que normatizam e constituem o sistema para, em seguida, ponderar sobre seus elementos.

Em 2004, foi sancionada a Lei Municipal nº 111-A, de 06 de janeiro de 2004 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2004a), que normatizou e criou como marco legal o Sistema, optando-se pela denominação ‘ensino’, apesar de a Lei Municipal nº 012, de 09 de abril de 2001 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2001a), criar o Conselho Municipal optando pelo termo *educação*.

De acordo com o art. 2º da Lei Municipal nº. 111-A/2004, de 06 de janeiro de 2004, integram o Sistema Municipal de Ensino de Miracema do Tocantins, as seguintes unidades:

- I. a *Secretaria Municipal da Educação*;
 II. as *instituições de ensino* mantidas pelo poder público municipal;
 III. as *instituições de educação infantil e ensino fundamental*, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
 IV. as *instituições de ensino superior*, criadas e mantidas pelo poder público municipal³⁴;
 V. *instituições de ensino superior*, criadas e mantidas por instituições e fundações, a [em] nível de município³⁵;
 VI. os *demais órgãos de educação municipal*.
 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2004a).

Neste contexto, pertencem ao sistema municipal de Miracema do Tocantins, os órgãos e instituições educacionais, conforme apresentados no quadro 1, em referência ao ano de 2016:

Quadro 1: Relação de órgãos e instituições educacionais vinculadas ao Sistema Municipal de Educação de Miracema-TO (2016)³⁶

-	Unidade	Localização	Opção	Atendimento
SEDE	Secretaria da Educação	Urbana	Pública	Órgão Gestor
UV	Núcleo dos Conselhos da Educação	Urbana	Pública	Órgãos Colegiados
UV	Biblioteca Pública Sofia Maranhão Vasconcelos	Urbana	Pública	Comunidade em Geral
UV	Espaço Cultural Profa. Maria de Lourdes Solino	Urbana	Pública	Comunidade em Geral
UE	CMEI Dona Ísis Sardinha	Urbana	Pública	Educação Infantil
UE	CMEI Dona Regina	Urbana	Pública	Educação Infantil
UE	CMEI Dona Maracaípe	Urbana	Pública	Educação Infantil
UE	Berçário Estação da Criança	Urbana	Privada	Educação Infantil
UE	EMEI Profa. Dalva Cerqueira Brito	Urbana	Pública	Educ. Infantil / Ens. Fundamental I
UE	EMEI Vilmar Vasconcelos Feitosa	Urbana	Pública	Educ. Infantil / Ens. Fundamental I
UE	Centro Educacional Flor de Liz	Urbana	Privada	Educ. Infantil / Ens. Fundamental I
UE	Centro Educacional Mundo Feliz	Urbana	Privada	Educ. Infantil / Ens. Fundamental I
UE	EMEF Francisco Martins Nolêto	Urbana	Pública	Ens. Fundamental I/EJA
UE	EMEF Brigadeiro Lísias Rodrigues	Urbana	Pública	Ens. Fundamental I
UE	Centro Educacional Tia Ana	Urbana	Privada	Ens. Fundamental I
UE	EMTI Campo Verde	Rural	Pública	Educ. Infantil / Ens. Fundamental I
UE	EMEC Bartolomeu Fraga	Rural	Pública	Educ. Infantil / Ens. Fundamental I e II
UE	EMEC Vale do Tocantins	Rural	Pública	Educ. Infantil / Ens. Fundamental I, II/EJA
				Educ. Infantil / Ens.

³⁴ Do que se lê, cabe a indagação quanto à legalidade de instituições de ensino superior mantidas pelo poder público municipal.

³⁵ Ver inciso V, art. 11 (BRASIL, 1996a)

³⁶ UV = Unidade Vinculada / EU = Unidade de Ensino / CMEI = Centro Municipal de Educação Infantil / EMEI = Escola Municipal de Educação Infantil / EMTI = Escola Municipal de Tempo Integral / EMEF = Escola Municipal de Ensino Fundamental / EMEC = Escola Municipal de Educação do Campo

UE	EMEC Boanerges Moreira de Paula	Rural	Pública	Fundamental I e II
UE	EMEC Santa Marina	Rural	Pública	Educ. Infantil / Ens. Fundamental I e II

Fonte: Adaptado de (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2016c).

No quadro 1, é possível perceber a relação de órgãos e instituições pertencentes ao Sistema Municipal de Educação de Miracema do Tocantins. Conforme apresentado, o mesmo é composto, além da Secretaria da Educação, por: 12 escolas municipais (instituições de ensino mantidas pelo poder público municipal); 04 escolas particulares (instituições de educação infantil e ensino fundamental, criadas e mantidas pela iniciativa privada); 03 unidades vinculadas, consideradas órgãos de educação municipal. Não há instituições de ensino superior criadas e mantidas pelo poder público municipal, tampouco instituições de ensino superior criadas e mantidas por instituições e fundações municipais.

Ainda a respeito da institucionalização do Sistema Municipal de Educação de Miracema do Tocantins, apresentam-se, no Quadro 2, os elementos que normatizam e constituem o sistema, no que se refere: ao Conselho Municipal de Educação (CME); Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB); Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE); Fórum Municipal de Educação (FME); Lei do Sistema de Educação; Fundo Municipal de Educação; e Conselho Escolar.

Quadro 2: Elementos normativos e constitutivos do Sistema de Educação (2016)

Elementos normativos e constitutivos do Sistema Municipal de Educação							
Município	CME Instituído	Conselho Municipal de Acompanhamento e controle Social do FUNDEB	CAE	Fórum Instituído	Sistema Instituído	Fundo Próprio	Associações de Apoio – EU
Miracema	2004	2007	2001	2013	2004	Não	Sim

Fonte: Adaptado de (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2016c).

Conforme apresentado no Quadro 2, dentre os elementos normativos e constitutivos do Sistema Municipal de Educação, identifica-se o Conselho Municipal de Educação (CME), com a finalidade de colaborar com a política municipal de Educação,

exercendo atuação normativa quanto à organização, funcionamento e aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Educação. O mesmo atende o que prescreve o art. 11, da Lei Federal nº. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a).

Como estabelecido em Lei anteriormente citada, o Conselho Municipal de Educação de Miracema do Tocantins possui a seguinte composição: 02 (dois) membros titulares e seus respectivos suplentes, representando o Poder Público Municipal, indicados pela Secretaria Municipal de Educação; 02 (dois) membros titulares e seus respectivos suplentes representando os professores das escolas públicas municipais, indicados pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Tocantins (SINTET); 01 (um) membro titular e seu respectivo suplente representando as escolas de educação infantil e ensino fundamental criadas e mantidas pela iniciativa privada; 01 (um) membro titular e seu respectivo suplente, representando outro Conselho Municipal ou de um seguimento organizado do município (neste caso, a indicação tem partido do colegiado do curso de Pedagogia da Universidade Federal do Tocantins); 02 (dois) membros titulares e seus respectivos suplentes, representantes da Associação Comunidade-Escola (ACE), na pessoa de um pai, mãe ou responsável de aluno, indicados pelas respectivas ACE's; 01 (um) representante e respectivo suplente representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Os conselheiros cumprem mandato de 02 (dois) anos podendo ser reconduzidos por igual período uma única vez. O CME possui Regimento Interno aprovado em 14 de maio de 2009, sendo que os membros referentes ao mandato em vigor foram nomeados através do Decreto Municipal nº. 086/2016, de 17 de novembro de 2016 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2016a).

Criado em 2007, como apresentado no Quadro 2, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB), constitui outro órgão colegiado com a atribuição de acompanhar a repartição, transferências e aplicação dos recursos financeiros provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O Conselho foi criado por força da Lei Municipal nº. 101/2007, de 26 de junho de 2007 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2007), tendo seu último regimento, em vigor, aprovado em 19 de agosto de 2014.

O CACS/FUNDEB, possui a seguinte composição: 02 (dois) representantes e seus respectivos suplentes indicados pelo Poder Executivo Municipal; 01 (um) representante e seu respectivo suplente na condição de professor da educação básica,

indicado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Tocantins (SINTET); 01 (um) representante e seu respectivo suplente no exercício da função de Diretor de Escola, indicado pelo corpo de diretores escolares; 01 (um) representante e seu respectivo suplente na condição de técnico administrativo, indicados por seus pares; 02 (dois) representantes e seus respectivos suplentes na condição de pais ou responsáveis por alunos regularmente matriculados na rede municipal de ensino; 02 (dois) representantes e seus respectivos suplentes na condição de estudantes da educação básica pública; e 01 (um) representante e seu respectivo suplente indicados pelo Conselho Municipal de Educação (CME).

Dando sequência ao que se apresenta no Quadro 2, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE), é instituído no âmbito do município de Miracema do Tocantins, através da Lei Municipal nº. 003/2001, de 05 de fevereiro de 2001 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2001b), com regimento interno em vigor aprovado em 18 de agosto de 2014. É um colegiado deliberativo, composto por 7 (sete) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo: 01 (um) representante de carreira do Poder Executivo; 02 (dois) representantes de professores no efetivo exercício do magistério; 02 (dois) representantes de pais ou responsáveis por alunos; 02 (dois) representantes de outro segmento da sociedade civil.

Instituído por força de Decreto Municipal nº. 111, de 11 de março de 2013 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2013a) e reestruturado através do Decreto Municipal nº. 050, de 31 de maio de 2016 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2016b), o Fórum Municipal de Educação (FME), de natureza permanente, tem cerca de 26 (vinte e seis) membros, dentre eles titulares e suplentes, que representam diversos segmentos do poder público (municipal, estadual e federal), situados no território miracemense e sociedade civil organizada. Possuem representação no Fórum Municipal de Educação as seguintes instituições e segmentos: Universidade Federal do Tocantins (UFT); Conselho Municipal de Educação (CME); Secretaria Municipal de Educação (SEMED); Diretoria Regional de Educação (DRE); Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Tocantins (SINTET); União Municipal dos Estudantes Secundaristas (UMES); Câmara Municipal de Vereadores; Companhia Independente da Polícia Militar (6ª CIPM); Conselho de Pastores de Miracema do Tocantins (COPAMEM) e Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Dentre as atribuições do FME, pode ser citada a avaliação e o monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME), sancionado por

meio da Lei Municipal nº 409, de 27 de maio de 2015 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2015a).

Como apresentado no Quadro 2, em relação ao ato normativo do Sistema Municipal de Educação (“A Lei do Sistema”), ele foi instituído através da Lei Municipal nº. 111-A/2004, de 06 de janeiro de 2004 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2004a), considerando-se como importante elemento para a institucionalização do Sistema de Educação, o qual normatiza e prevê na letra da lei a composição e articulação dos aspectos que constituem o Sistema Municipal.

Na sequência, o Quadro 2 faz referência ao Fundo Municipal de Educação (digase “Fundo Próprio”), o qual até o levantamento dos dados e informações não havia sido instituído, sendo os recursos geridos de forma centralizada pela Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN) com anuência do Chefe do Poder Executivo.

Em relação à gestão dos recursos de transferência voluntária no âmbito dos programas federais, os mesmos são geridos pelas Unidades Executoras (UEX) instituídas em cada Unidade de Ensino (UE), através das Associações de Apoio. Com essa prerrogativa, todas as escolas criadas e mantidas pelo poder público municipal na data da coleta de dados, estavam com suas associações regulares e em execução de programas.

No que se refere a alguns mecanismos de participação, além dos órgãos colegiados, fazendo referência a conferências, audiências públicas e a participação na Gestão Escolar, apresenta-se abaixo o Quadro 3, no qual é possível observar ações no sentido de estimular a participação na Gestão do Sistema, mesmo que ainda de maneira tímida e isolada.

Quadro 3: Conferências/Audiências e a participação na Gestão do Sistema de Educação (2016)

Audiências/Conferências e Participações			Escolha de Diretores				Conselhos Escolares			
Município	Audiências	Participações	Sim	Ano	Não	Outras Formas	Sim	Não	Aprovação	Periodicidade
Miracema	03 audiências	254	X	2016	-	-	X	-	Estatuto	02 anos

Fonte: Adaptado de (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2016c).

Rememora-se, quanto aos elementos que constituem a efetiva institucionalização do Sistema que, necessariamente, devem eles se articular com a democratização dos processos de gestão da educação, bem como se deve estimular sua participação qualificada.

Conforme estabelecido no Quadro 3, os aspectos referenciados às audiências e participações descritas, foram constituídos no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) de Miracema-TO, sancionado por meio da Lei Municipal nº. 409, de 27 de maio de 2015 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2015a). A elaboração do documento buscou o envolvimento e a participação da comunidade na busca de contemplar os anseios e as necessidades educacionais no âmbito do município. Ficará em vigor por dez anos, devendo ser monitorado e avaliado, sendo sua revisão realizada mediante as necessidades educacionais, conforme descrito em seu artigo 11 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2015a).

Impulsionados pelo Ministério da Educação a partir de 2013, os territórios iniciam seus processos de (re) elaboração dos Planos de Educação, em Miracema-TO. Além das colaborações advindas por meio de cooperação técnica entre a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), Secretaria de Estado da Educação e Cultura (SEDUC), e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/TO), foram constituídas duas comissões, através, respectivamente, dos Decretos Municipais, nº 097/2014 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2014a) e nº. 098/2014 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2014b), ambos de 13 de novembro de 2014, para o gerenciamento do processo de elaboração do PME.

O Decreto nº. 097/2014, de 13 de novembro de 2014 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2014a) instituiu uma Equipe Técnica para Elaboração e Sistematização do documento-base, com a missão de alinhar as metas e estratégias respectivamente aos Planos Nacional e Estadual de Educação. A equipe técnica possuiu representantes de instituições educacionais em âmbito municipal, estadual e federal.

Por sua vez, o Decreto nº. 098/2014, de 13 de novembro de 2014 (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2014b), instituiu a Comissão de Estudos, Discussão e Mobilização para Elaboração e Sistematização do PME, congregando aproximadamente 36 (trinta e seis) representações da sociedade dentre órgãos e instituições que manifestaram interesse em participar do processo.

Neste contexto, conforme apresentado no Quadro 3, as três audiências públicas e as 254 (duzentos e cinquenta e quatro) participações nas mesmas, fizeram-se referência

ao processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) do território de Miracema-TO, considerado neste item como um dos instrumentos de planejamento e execução das políticas públicas educacionais no âmbito do município. Faz-se destaque ainda a importância exercida pelo PME no processo efetivo de institucionalização do Sistema Municipal de Educação, ao considerar o conjunto de metas e estratégias que o compõem, de execução a curto, médio e longo prazo, pactuadas entre poder público e sociedade civil.

Outro aspecto que chama a atenção, quanto aos mecanismos de participação na efetivação do processo de institucionalização do sistema municipal de educação, se dá na escolha dos diretores escolares. Dentre os registros, identificou-se um único processo realizado no ano de 2016, para um mandato de 2 (dois) anos. O processo de Consulta Pública para escolha de Diretores Escolares no âmbito da Rede Pública Municipal de Ensino de Miracema-TO foi regulamentado através do Edital nº. 001/2016, de 04 de fevereiro, foi coordenado por uma Comissão instituída através do Decreto nº 144/2015, de 03 de dezembro de 2015, com representantes da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Tocantins (SINTET) e Conselho Municipal de Educação (CME).

Por fim como terceiro item apresentado no Quadro 3, faz-se referência aos Conselhos Escolares, entendido como o órgão máximo para tomada das decisões no interior das escolas. O mesmo constitui (ou pelo menos deveria constituir-se) como instância colegiada, com representação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar, fortalecendo a participação e as características democráticas no processo da gestão. Conforme apresentado no Quadro 3, cada Unidade Ensino possui seus respectivos Conselhos, com funcionamento regulamentado através de estatuto social, e sua composição cumpre mandato de dois anos. De acordo com registros analisados, as atividades do Conselho Escolar, centram-se em caráter deliberativo às questões de ordem administrativa, financeira e pedagógica, no âmbito de cada unidade de ensino.

Diante dos elementos apresentados, pode-se perceber que inúmeros são os aspectos que se relacionam ao efetivo processo de institucionalização do sistema municipal de educação, como defendido por Lagares (2008). Sua efetivação se dá na articulação estabelecida entre os elementos constitutivos de ordem normativa e a efetividade de seu funcionamento numa concepção de natureza qualitativa. Faz-se

referência, ainda, ao seu caráter processual, que se caracteriza de forma permanente na articulação entre seus elementos, atores e processos em definição das políticas públicas.

Todavia, as questões até então suscitadas em torno da concepção do município e o processo de institucionalização dos sistemas municipais de educação, e a materialização no território de Miracema-TO, dentre outros aspectos explícitos ao longo deste capítulo, possibilitam levantar elementos que comporão o capítulo dois desta pesquisa, quando redireciona-se a discussão em torno da compreensão dos sentidos de qualidade da educação e dos indicadores educacionais, que serão apresentados a seguir.

CAPÍTULO 3

CONCEPÇÃO(ÕES) DE QUALIDADE E INDICADORES EDUCACIONAIS: TENDÊNCIAS, CONTEXTOS E CONCEITOS

Neste capítulo, idealizado com dupla finalidade, busca-se, em princípio, problematizar aspectos que envolvam a constituição de concepção(ões) de qualidade da educação, referenciando os conceitos e discussões dominantes no cenário educacional, em torno da tendência hegemônica de compreensão referenciada nos valores de mercado. Sua oposição manifesta-se nos valores sociais e republicanos, apresentando, na materialização do que se discute, uma série de indicadores educacionais, arguidos no território de Miracema-TO. Por fim, é apresentado o conceito de “qualidade social”, em sua pluralidade de significados e sujeitos sociais.

São problematizaas, ainda, as interfaces que envolvem a(s) noção(ões) de qualidade da educação no delineamento e percepção dos indicadores educacionais, padronizados e reduzidos ao fator *resultado*, medidos e quantificados os seus parâmetros, (re)configurações e implicações no cenário educacional brasileiro. Nesta seara, pretende-se evidenciar contraposições à concepção de qualidade apresentada pelos segmentos conservadores, contribuindo com a compreensão de elementos de natureza teórica e sua articulação prática na constituição de conceito(s) numa perspectiva emancipatória.

Para tanto, procura-se provocar discussões em torno de características da “*qualidade instrumental*” com contundentes ligações a valores do mercado, observadas na ótica da tendência hegemônica de qualidade. Para maior entendimento, desvela-se um recorde de indicadores educacionais em Miracema-TO, e em contraposição, traz-se à luz o ideário de “*qualidade social*”, referenciada nos sujeitos sociais, e compreendida como objeto da ação humana, de construção processual, que contempla distintos significados e vertentes ideológicas de educação e sociedade.

Utilizam-se, neste capítulo, como referencial bibliográfico: Adrião e Peroni (2005); Algebaile (2005); Araújo (2007); Araújo (2012); Barroso (2006); Bourdieu e Passeron (2008); Bondioli (2004); Pereira (1998a, 1998b); Carreira e Pinto (2007); Carvalho (2009); Cury (2002); Dubet (2008); Dahlberg, Moss e Ponce (2003); Enguita (2002); Ferreira (2009); Figari (1996); Freitas (2007); Frigoto e Civatta (2002); Gentili e Silva (2002); Giddens e Pierson (2000); Hadji (1994); Jannuzzi (2009); Laurell (2002); Marchesi (2003); Melo (1998); Montaña (2003); Neves (2005); Santos (1989);

Saviani (2007); Silva (2008 apud GALVÃO; SANTOS, 2008); Silva (2009); Souza (2011); Teodoro (2011); Wood (2003); Zabalza (1998). Esses intelectuais constituem arcabouço de natureza teórico-conceitual para discorrer sobre a temática e sua articulação com os elementos que constituem a pesquisa em dimensões distintas.

Faz-se necessário realizar o percurso para além de contribuir com as discussões em torno da “qualidade da educação” e os indicadores educacionais, os quais consideram-se elementos de suma importância no contexto geral desta pesquisa de mestrado, tornando-se ainda mais compreensivos em relação aos dados e informações educacionais elencados, bem como às intencionalidades no contexto geral deste estudo.

Tais percursos são necessários à compreensão da (re) configuração do Estado e suas implicações na política educacional, pretendendo-se, ao longo desta dissertação, explicitar de maneira mais detalhada nas demais partes que compõem o estudo.

Em linhas gerais, pretende-se apresentar a discussão das relações fundamentais para a compreensão do objeto em estudo, pois os elementos constitutivos da política educacional não podem ser entendido por si mesmos, desvinculados da materialidade social que lhe concernem significação.

1 QUALIDADE INSTRUMENTAL: AS ESTRATÉGIAS DO CAPITAL E O DISCURSO HEGEMÔNICO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

1.1 A reforma do Estado no contexto da reestruturação do capitalismo e seus impactos na política educacional brasileira

As políticas educacionais brasileiras têm evidenciado que a gestão do ensino praticada no país, nas últimas décadas, corresponde às orientações desenvolvidas sob o comando de organismos multilaterais e aplicada em escala mundial. A finalidade é buscar a eficiência do sistema educacional, como bem lembrado por Melo (1998, p. 123) a partir dos anos 80: “as políticas educacionais começaram a tomar o rumo” do “incipiente projeto neoliberal, cujas recomendações seriam humanizar o desenvolvimento e considerar a questão da qualidade como uma necessidade sociocultural”³⁷. Neste sentido, pode se afirmar que os indicadores de qualidade da

³⁷ Conforme a autora Melo (1998, p. 124), tais questões, incluem ainda “uma política de distribuição de renda, integração, equidade, atendimento à pobreza e à pobreza extrema e à participação social”. Desta forma após os anos 90, o projeto neoliberal “aponta para a inserção competitiva da economia, num

educação, passam a nortear uma série de políticas e interesses na elaboração e execução das políticas educacionais, amparados num discurso de democratização do acesso e dos processos de gestão escolar (CARVALHO, 2009). Torna-se cada vez mais perceptível a adoção de um modelo gerencial de administração sob a ótica dos interesses da educação neoliberal no Brasil, a partir dos incentivos dos organismos internacionais.

Melo (1998, p. 30), ao analisar os aspectos políticos e históricos dos organismos internacionais na configuração do projeto neoliberal de sociedade e educação, destaca que o conceito de qualidade visivelmente aparece associado a uma concepção de gestão de recursos em consonância com os projetos e ideais neoliberais.

No final do século XX, em decorrência da crise econômica mundial então instaurada, observam-se as intensas modificações no cenário político-econômico-administrativo-educacional decorrentes das estratégias do capital para superação da crise constituída. Especificamente o final dos anos 70 e início de 80, são marcados pelo ponto de partida da nova ordem político-ideológica: *o neoliberalismo*. Seu discurso, fundamentado, sobretudo no pensamento de Hayek e Friedman³⁸, “aponta o mercado como melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos” (LAURELL, 2002, p. 161).

A análise neoliberal assinala o Estado como responsável por instaurar uma crise fiscal, uma vez que este investiu mais do que podia nas políticas sociais. A solução seria a diminuição da atuação do Estado, tendo como estratégia principal a privatização³⁹ dos serviços e bens sociais.

Contudo, conforme com Laurell (2002, p. 168), a interpretação deste cenário não se materializa aos países latino-americanos, que tiveram sua crise acentuada não “por gastos excessivos com as políticas sociais, mas basicamente pela questão da dívida pública, provocada por mudanças nas relações econômicas nacionais e internacionais”. Entretanto, foram hipotecados programas de reformas aos países devedores como garantia de pagamento da dívida, visando à diminuição dos gastos, sobretudo, na área dos serviços sociais.

mercado globalizado, proclamando a necessidade de uma nova etapa do desenvolvimento educacional para satisfazer novas necessidades básicas de aprendizagem”.

³⁸ Friedrich August Von Hayek, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1974, defensor mais conhecido da corrente conhecida como Escola Austríaca, que defendia um Estado mínimo perante o mercado. O economista também é um dos ideólogos do neoliberalismo. Ver (ADRIÃO; PERONI, 2005); Milton Friedman, economista da chamada Escola de Chicago, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1976, um dos defensores do liberalismo econômico (NOVELO in LAURELL, 2002).

³⁹ Transferência de bens e serviços que o Estado presta para a iniciativa privada. Ver: (PEREIRA, 1998a).

Desta forma, as reformas promovidas pelo governo federal nos anos 1990, no Brasil, redefiniram a política social vigente, na tentativa de se adaptar às novas orientações. Melo afirma que:

As reformas e ajustes do FMI e do Banco Mundial, impostos aos países devedores desde os anos 1970, traziam em suas condicionalidades obrigações tanto de garantias de pagamento, quanto de garantias de desenvolvimento, que se traduziam na obrigação da realização de políticas compensatórias com o objetivo de diminuir a desigualdade social, sob a forma de “pacotes” para o desenvolvimento, como os países anuíam. (MELO, 2005 apud NEVES, 2005, p. 71-72).

Definida como reforma do Estado Brasileiro, tal processo evidenciou a opção por uma administração pública gerencial, paradigma este focado num modelo de administração adaptada aos ideais de um Estado mínimo, no que se refere às políticas sociais, caminhando ao encontro do projeto de globalização neoliberal⁴⁰ buscando enfrentar os desafios impostos pelo mundo contemporâneo (CARVALHO, 2009).

No contexto brasileiro, os anos 90 e os primeiros anos XXI, foram marcados e caracterizados pela implementação de políticas neoliberais, processo iniciado a partir da eleição de Fernando Collor de Melo (1989), aprofundado no Governo Itamar Franco com a ampliação das privatizações e a instituição do Plano Real (1992-1994) e consolidado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O processo continuou, de certa forma, apesar de grandes avanços, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016), mas logo então foi intensificado de forma insofismável após o Golpe de 2016, quando Michel Miguel Elias Temer Lulia assume a presidência, em 31 de agosto de 2016. Esses governos tiveram contribuição decisiva para a implantação da ampla gama de reformas nas áreas, econômica, política e social do país, configurando um novo Estado e sociedade brasileira (SILVA, 2008 apud GALVÃO; SANTOS, 2008, p. 245).

O plano de reforma estatal no Brasil teve influências do neoliberalismo da *terceira via*⁴¹, e a exemplo de outros países da América Latina, como o México, de

⁴⁰ A este respeito, o autor António Teodoro adverte que: “[...] a *globalização*, na expressão consagrada, embora entendido de modos distintos [...] apresenta, todavia, como pilares fundamentais, por um lado, uma estratégia de liberalização e de privatização dos meios de produção e, por outro, a afirmação do axioma das vantagens competitivas, tendo subjacente uma nova concepção de desenvolvimento, adjetivado de *sustentável*, que acaba de trazer novamente para o primeiro plano a teoria neoclássica de capital humano” (TEODORO, 2011, p. 24).

⁴¹ Para Giddens (GIDDENS; PIERSON, 2000, p. 75), é a “tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo”.

acordo com Laurell (2002), teve que mudar seu discurso, negando, inclusive que seu projeto tinha inspiração neoliberal, autodenominando-se: *Estado Social-Liberal*.

Nesse sentido, Pereira⁴², ao apresentar a Terceira Via como uma ótima alternativa ao neoliberalismo conservador, afirma,

Delineia-se assim, o Estado do século XXI. Não será, certamente, o Estado Social-burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século XIX. Nossa previsão é a de que o Estado do século XXI será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas. (PEREIRA, 1998a, p. 59).

A reforma do estado no modelo “social-liberal”, assume papel determinante ao incidir na efetivação de interesses específicos do estado burguês. Os adeptos da política da *terceira via*, não rompem com o diagnóstico neoliberal, considerando o Estado o principal responsável pela crise fiscal. Entretanto, se utilizam de uma estratégia mais sutil (porém não menos devastadora) para superá-la: a publicização, que consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (PEREIRA, 1998b, p. 7), consubstanciando, dessa forma, um novo tipo de segmento social denominado de *terceiro setor*⁴³.

Nessa perspectiva, as alterações com a redefinição da atuação do Estado, não foram sentidas apenas no âmbito educacional, mas nas políticas sociais como: saúde e seguridade social. A progressiva transferência da responsabilidade estatal para a sociedade civil, através de seus organismos, pode ser constatada pela criação de mecanismos regulatórios pelo governo federal como elementos constitutivos da nova pedagogia da hegemonia (ALGEBAILLE, 2005).

Esses mecanismos marcam uma progressiva transferência da responsabilidade estatal com a oferta das políticas sociais, o que resultou no crescimento acelerado tanto

⁴² LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA, professor de Economia da Fundação Getúlio Vargas e da USP, Ministro da Fazenda em 1987, Ministro da Administração Federal e Reforma do estado (MARE) entre 1995 e 1998 e Ministro da Ciência e Tecnologia entre 1999 e 2002.

⁴³ Para Peroni e Adrião (2005, p. 112), “são organizações da sociedade civil que não se encontram nem no Estado, nem no mercado”.

do setor privado quanto do público não-estatal, caracterizado por Organizações Não Governamentais (ONGs).

Sobre essa questão, assim se expressa Montañó:

O objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar essa função estatal. O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto às políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. (MONTAÑO, 2003, p. 23).

Como resultado desse processo de transferência da responsabilidade estatal com as políticas sociais para o terceiro setor, percebe-se a implementação de práticas emergenciais e/ou compensatórias para atendimento de grupos particularizados em nome de um pluralismo que celebra a diferença, a diversidade (WOOD, 2003, p. 209).

Desta feita, pode-se afirmar que a partir dos anos 1990, as políticas educacionais adotadas pelo governo federal são percebidas no contexto de redefinição do modelo de produção, de taylorista/fordista para toyotista, e do papel do Estado, “que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12). Com base nos estudos realizados, constatamos que a reforma gerencial tem sua fundamentação no processo de modernização política e econômica de renovação da social-democracia, também conhecida como “*terceira via*”, que pretende estabelecer uma nova conformação entre sociedade e Estado.

1.2 Estado regulador, reformas educacionais e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Nesta seção, pretende-se apresentar questões relacionadas às políticas educacionais, no contexto do papel do Estado “regulador”, na implementação do Plano

de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁴⁴ e sua instituição e interfaces na demarcação de uma agenda educacional no cenário nacional.

A segunda metade da década de 90 foi marcada com reformas educacionais, intencionando reverter os negativos indicadores apresentados no que tange ao fluxo e na proficiência escolar⁴⁵. Essas reformas trazem uma reconfiguração das relações entre o Estado, a escola e a comunidade. Essa nova forma de gestão responsabiliza os governos pela criação e definição de agendas que estabeleçam estratégias positivas no desenvolvimento de ações com foco na melhoria da qualidade da educação. Como consequência aos processos de reforma identifica-se a tomada de uma série de medidas na tentativa de viabilizar o processo de modernização proposto ao desenvolvimento do País (FERREIRA, 2009).

A urgência na instituição de políticas públicas com foco no desenvolvimento econômico e social do país desencadeou um série de ações governamentais. Dentre elas podemos destacar a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) instituído em 28 de janeiro de 2007, segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), englobando um conjunto de políticas econômicas, que objetivaram a aceleração do crescimento econômico, prevendo investimentos totais na casa dos R\$ 503,9 bilhões até 2010, estabelecendo como prioridade investimentos em infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia, recursos hídricos, dentre outros.

No bojo dos objetivos do PAC, cada ministério teve que apresentar proposições que pudessem compor o referido programa. O Ministério da Educação (MEC) aproveitou o ensejo, e então lançou, em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), concomitantemente ao Decreto nº. 6.094/2007, que instituiu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. O Decreto nº. 6.094/2007, estruturalmente, trata em seu Capítulo I do estabelecimento de 28 diretrizes para a melhoria da qualidade da educação: no Capítulo II sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); no Capítulo III do termo de adesão voluntária aos municípios, estados e Distrito Federal ao Compromisso; e no Capítulo

⁴⁴ Conforme o Ministério da Educação – MEC, “O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é uma ação estratégica que inclui metas de qualidade para a educação básica, as quais contribuem para que as escolas e Secretarias de Educação se organizem no atendimento aos alunos. Também cria uma base sobre a qual as famílias podem se apoiar para exigir uma educação de maior qualidade. O plano prevê, ainda, acompanhamento e assessoria aos municípios com baixos indicadores de ensino e transferência de recursos em caráter suplementar” (BRASIL, 2007c).

⁴⁵ Traduzidos nos elevados índices de abandono e repetência considerados elementos negativos do processo educacional relacionados ao fracasso escolar.

IV, sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento para o recebimento da assistência técnica e financeira da União aos demais entes Federados.

Após análise específica das 28 metas do PDE, apresentadas no art. 2º do Decreto nº. 6.094/2007, de 24 de abril de 2007, recorrendo ainda ao documento “Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas” (BRASIL, 2007a), é possível perceber destaque na preleção de que,

O PDE busca, **de uma perspectiva sistêmica**, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional (BRASIL, 2007a, p. 8, grifo nosso).

Entretanto Saviani (2007), discorda da perspectiva sistêmica publicizada, e adverte que, em relação às 28 metas estabelecidas no “Plano de Metas” do PDE, nota-se que essas ações não possuem um “encadeamento lógico”, estando justapostas, sem nenhum critério de agrupamento. Saviani (2007) acrescenta, ainda, que de modo geral, as ações associadas ao PAC, podem ser redistribuídas da seguinte forma:

No que se refere aos níveis escolares, a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o “FUNDEB”, o “Plano de Metas do PDE-IDEA”, duas ações dirigidas à questão docente (“Piso do Magistério” e “Formação”), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guias de tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais Educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital”. (SAVIANI, 2007, p. 1233).

Considerando as intencionalidades e limitações colocadas a priori nesta breve contextualização teórica, procuraremos explicar neste momento somente ações do PDE relacionadas às diretrizes para elevação da qualidade da educação, restringindo-nos àquelas voltadas para o ensino fundamental, como nível de ensino, uma vez que os demais níveis da educação básica e superior, por serem amplas e dicotômicas ultrapassam as intencionalidades desta análise.

Segundo Saviani (2007), no que tange ao ensino fundamental, podemos destacar três diretrizes estratégicas do PDE:

- a) a instituição da “Provinha Brasil”, como instrumento para avaliar o desempenho de alunos de 6 a 8 anos de idade, nas disciplinas de língua portuguesa com foco na leitura e interpretação e matemática na resolução de problemas, objetivando

verificar se as crianças da rede pública estão chegando aos 8 anos efetivamente alfabetizadas;

- b) o “Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)”, que prestará, a título de estímulo, um acréscimo de 50% de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB; e
- c) o programa “Gosto de Ler”, que pretende, por meio da Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa, estimular o gosto pela leitura, nos alunos do ensino fundamental.

Em relação às diretrizes do plano para a melhoria da qualidade da educação, através de premiações/punições, dentre as estratégias identificadas por meio de repasses do PDDE de acordo com o desempenho nas avaliações externas, concordando com Araújo afirma:

O PDE mantém a lógica de que o papel da União é de estimular a produção da qualidade e isso será feito pela comparação, classificação e pela seleção. Esses elementos incorporam, consequentemente, como inerentes aos seus resultados a exclusão, o que é incompatível com o direito de todos à educação. Premiar as escolas que atingirem determinadas metas via aumento de recursos do PDDE é bem sintomático da permanência da visão enunciada. (ARAÚJO, 2007, p. 30).

É assumida como uma das metas do PDE interligar avaliação, financiamento e gestão, tendo como premissa à alusão ao conceito de responsabilização (*accountability*) e, como decorrência, a mobilização social em prol da educação de “qualidade”. As avaliações externas e os indicadores educacionais partem da premissa da responsabilização e da prestação de contas por parte de todos os envolvidos no processo educacional. O *accountability*⁴⁶ agrega outras informações, porém a ênfase está sempre ligada aos resultados.

Entretanto, Saviani (2007, p. 1241) afirma que “a singularidade do PDE, isto é, aquilo que o distingue de outras peças também ligadas ao termo ‘plano’, pode ser aferido em dois sentidos, um negativo e outro positivo.” Em relação ao sentido negativo, o autor afirma que de fato, o PDE não se configurou como um Plano de Educação propriamente dito, se estabelecendo apenas como “um mero programa de ações amontoadas” diferentemente da estrutura adotadas nos Planos de Educação. No

⁴⁶ É um termo da língua inglesa, que traduzido para o português remete à ideia de responsabilidade com ética. Em sua prática atribui a obrigação de um órgão administrativo ou representativo de **prestar contas** a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado numa possível versão portuguesa é **responsabilização**.

que se refere ao sentido positivo, o autor constata que a singularidade do PDE está transposta no que ele apresenta de novo. Desta feita, não fazia parte do PNE em vigor na época e também não se encontrava nos planos anteriores, a preocupação com problemas qualitativos atinentes à educação básica, os quais pode-se dizer combatidos deste então com a criação do IDEB, instituição da Provinha Brasil e promulgação do Piso do Magistério.

Nessa perspectiva, é importante desvelar ainda as peculiaridades aferidas a partir da organização político-administrativa brasileira, traduzidas no federalismo e no regime de colaboração, peças chave para compreensão e efetivação das diretrizes postas no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e consecutivamente no PDE.

1.3 Qualidade versus Quantidade: condicionantes históricos, políticos e ideológicos na agenda educacional

A intensificação dos debates em torno da dualidade entre qualidade *versus* quantidade ocorrida na década de 70, se estende até os dias atuais. Entre os conflitos expostos, algumas concepções se modificam e adentra-se à arena de disputas contextualizando o debate e reconfigurando as noções estabelecidas a ambos os parâmetros, pois:

Quem estava do lado da quantidade defendia a democratização do acesso, a expansão das oportunidades de educação e da rede pública, num período em que boa parte das redes públicas latino-americanas alcançava percentuais muito pequenos da população. Porém, a qualidade era identificada como proposta elitista, ‘qualidade para poucos’. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 20).

Já na década de 1980, as discussões em torno do acesso *versus* permanência ocupam lugar de destaque na centralidade das políticas educacionais. Destaca-se, ainda, que a dualidade *qualidade e eficiência* do sistema aferidos com indicadores de repetência e rendimento escolar, se configura na reorientação do cenário educacional brasileiro para a década de 1990, constatada na promulgação da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988). Além da autonomia aos municípios enquanto entes federados, garante a ampliação dos direitos sociais. Ressalva-se a participação efetiva do Brasil na

Conferência Mundial de Educação para Todos (1990)⁴⁷, onde seus desdobramentos amparados por compromissos assumidos pelo Brasil, delinearam os consecução das políticas educacionais brasileiras nas próximas décadas, como afirmado por Melo:

No início dos anos 90, o projeto neoliberal de sociedade e de educação se consolida hegemonicamente no Brasil, a partir de um processo de discussão e implementação de novas diretrizes gerais de um processo internacional de mudança no planejamento e políticas educacionais promovido principalmente pela UNESCO. (MELO, 1998, p. 124).

Pode-se admitir que, durante os anos 1990, impactados pelas políticas de ajuste econômicos, nota-se a imposição de significativas restrições às políticas sociais. No que tange à educação as discussões giram em torno das questões relacionadas à vinculação constitucional e à redução de recursos disponíveis (CARVALHO, 2009).

Neste mesmo cenário, a questão da qualidade passa a incorporar a agenda educacional no contexto das reformas educacionais, atuando nitidamente como mecanismo de regulação⁴⁸ dos serviços prestados no contexto das reformas educativas, caracterizadas como neoliberais (CARREIRA; PINTO, 2007).

A busca pela eficiência, transposta ao sentido de qualidade, provoca inúmeros questionamentos ao que de fato pode atribuir sentido a tal ideia, e se sempre se acaba associando a discussão à insuficiência de recursos disponíveis.

Junto à socialização das oportunidades de educação, surge o discurso que preconiza a exigência de uma maior eficácia e eficiência dos sistemas de ensino e instituições escolares, no que diz respeito à gestão de recursos financeiros aliado ao desempenho nos indicadores educacionais. Observa-se o volume de produções acadêmicas apontando críticas ao discurso assumido no direcionamento à lógica do mercado, visivelmente notados nas estratégias utilizadas pelo Estado para atingir os índices desejados, reduzido todos os atores e agentes que compõe essa complexa estrutura a “consumidores”, “produtos” ou “clientes” de todo o processo (CARREIRA; PINTO, 2007).

Conforme os autores:

⁴⁷ Ocorrida no período de 5 a 9 de março de 1990, em Jomtien na Tailândia a Conferência Mundial de Educação para Todos promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, teve como principal expressão a aprovação da Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

⁴⁸ Segundo Barroso (2006, p. 13), o conceito de regulação, em que pesem os diferentes significados possíveis, pode ser utilizado “para descrever dois tipos de fenômenos diferenciados, mas interdependentes: os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos actores; os modos como esses mesmos atores se apropriam dela e as transformam”.

O produto, agora, é o principal (notas em exames padronizados, alunos aprovados no vestibular, fluxo escolar), e os cálculos são feitos com base no custo *versus* retorno econômico, tendo como referência os postulados da Teoria do Capital Humano disseminados pelos técnicos do Banco Mundial. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 21).

Neste contexto, o Ministério da Educação – MEC, institui na década de 90 o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que tem se consolidado em suas várias edições, como um importante instrumento de regulação da qualidade da educação do País. Isso torna-se mais visível a partir de 2005, com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, composto por dois indicadores de qualidade, sendo eles o fluxo escolar⁴⁹ e a proficiência⁵⁰ discente nos instrumentos de avaliações externas. Os indicadores pontuam, numa escala de 0 a 10, o índice de qualidade de ensino das instituições brasileiras.

Vale ressaltar, que tornou-se usual, pelos governos, recorrer à descentralização como mecanismo de poder, e como solução para os problemas estruturais do Estado. Porém, não há autêntica descentralização sem uma efetiva redistribuição de poder⁵¹. Isto é legitimado na concepção da política educacional delineada a partir das agendas definidas pelos organismos internacionais de financiamento para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (FRIGOTO; CIVATTA, 2002, p. 99).

Desta forma, inicialmente os setores que se identificaram com os interesses populares rejeitaram a pauta da qualidade, sob a égide de se tratar de questões de cunho neoliberal. No entanto em seguida, após passar a surgir na agenda da garantia de direitos, já no final da década de 90, as discussões em torno da qualidade *versus* equidade ganham força com o nome de “qualidade social”⁵².

⁴⁹ Trata-se da análise do comportamento da progressão dos alunos pertencentes a uma coorte, em determinado nível de ensino seriado, em relação à sua condição de promovido, repetente ou evadido. O aluno matriculado em determinada série no início do ano letivo t, encontrar -se -á em somente uma das três condições, no início do ano letivo t+1 - (1) Promovido – se, tendo sido aprovado na série anterior, matriculou -se em série posterior; (2) Repetente – matriculou -se na mesma série que cursou no ano anterior; e (3) Evadido – não se encontra matriculado em qualquer série do nível de ensino em questão. (INEP).

⁵⁰ Competência, capacidade, mensurada a partir da demonstração de domínio de competências e habilidades específicas.

⁵¹ Poder, nesse caso, entendido fundamentalmente como habilitação e competência para tomar decisões, complementada pela capacidade de transformar essas escolhas efetivamente em ações.

⁵² Carreira e Pinto (2007, p. 10) defendem que “[...] não há qualidade baseada em critérios democráticos que represente exclusão [...]. Uma sociedade que se pretende mais democrática tem de garantir um ensino de qualidade para todos e todas.”

Vale destacar que estas e outras questões que cerceiam a educação carregam historicamente os embates do desenvolvimento econômico e do financiamento, em que têm sido resolvidos mediante a formulação de diretrizes acordadas em agendas mundiais de educação, sobretudo, no finaldo século XX. Desse modo, a relação custo/benefício (*accountability*) passa a ser uma meta da descentralização administrativa, cuja racionalidade é desencadeada no sistema educativo como respostas aos problemas graves da educação no Brasil.

1.4 Qualidade Instrumental: os valores do mercado, a meritocracia e a eficiência como discurso hegemônico de qualidade na educação

Conforme os ideais liberais em educação, cabe ao indivíduo a inteira responsabilidade por suas escolhas, destino, bem como a posição social ao qual ocupada. A posição do Estado mínimo se materializa, a livre iniciativa e concorrência perpetuam-se como estratégias para assegurar vantagens ou segregar os indivíduos. Nesta concepção, os responsáveis pelo sucesso ou fracasso nas sociedade capitalistas é o próprio indivíduo, não o Estado ou a organização social em que o mesmo está inserido (ARAÚJO, 2012). Cabe ao Estado, apresentar-se como árbitro neutro e responsável por garantir uma suposta igualdade de oportunidade a todos, servindo essa lógica para legitimar a reprodução de relações sociais desiguais existentes no âmbito das sociedades liberais (BOURDIEU; PASSERON, 2008).

Como já evidenciando nas seções anteriores, tendo ainda como referência a análise de conjuntura, é possível reconhecer que, nos últimos dois séculos, ocorre a solidificação do liberalismo como constructo teórico legitimando e justificando os interesses da burguesia. Nesse contexto, a escola passa a exercer um importante papel de reprodução da cultura dominante, como *modus vivendi*⁵³ dos ideais liberais (ARAÚJO, 2012).

Notoriamente, isso se revela principalmente pelo culto à meritocracia, em que os sujeitos devem ser reconhecidos e valorizados pelos seus talentos, aptidões e potencial de sucesso, se apegando e defendendo o uso ideológico do “discurso da igualdade de oportunidade para todos”. Em relação a essa afirmativa, Dubet corrobora:

⁵³*Modus vivendi*, é uma expressão de origem latina relaciona a “*maneira de viver*” dos indivíduos, trata-se de um acordo entre partes cujas opiniões diferem-se de tal maneira que elas concordam em discordar.

Hierarquizando os alunos unicamente em função de seu mérito, espera-se que a igualdade das oportunidades elimine as desigualdades sociais, sexuais, étnicas e outras, que caracterizam todos os indivíduos. Esse tipo de igualdade está no centro da justiça escolar nas sociedades democráticas, isto é, nas sociedades que consideram que todos os indivíduos são livres e iguais em princípio, mas também admitem que esses indivíduos sejam distribuídos em posições sociais desiguais. (DUBET, 2008, p. 11).

A esse respeito, conforme Dubet (2008), a escola capitalista necessita do discurso meritocrático no interior de seu processo educacional como meio de se proteger das desigualdades sociais produzidas pelo sistema e ao mesmo tempo, esconder as responsabilidades do sistema pela promoção das desigualdades sociais, atribuindo aos indivíduos a exclusiva responsabilidade por seu destino.

Neste sentido, a escola passa a promover a desigualdade sem sentimento de culpa, pois a lógica da meritocracia amortece e ofusca a possibilidade de reação contra o sistema, pois afinal, a lógica liberal propaga que as oportunidades são iguais para todos, sendo legítimo que apenas os mais capazes obtenham sucesso (ARAÚJO, 2012).

Para Dubet (2008), revelar as contradições e as injustiças da realidade capitalista é desmascarar práticas educativas sustentadas em torno dos valores liberais, que tendem a cultivar o individualismo e a responsabilizar o indivíduo pelo seu próprio fracasso. Neste contexto, se cada aluno tem as mesmas chances de concorrer, não obter êxito nessa caminhada não é consequência das características do sistema, que já garantiu a igualdade de disputa, derivando somente da incompetência do indivíduo.

Considera-se ainda, que a racionalidade desse modelo educacional, em que “a elite escolar que se torna elite social pode acumular vantagens e privilégios com uma impecável boa consciência” (DUBET, 2008, p. 53), protagonizando um cenário em que: de um lado posicionam-se, a humilhação e a eliminação dos que mais precisam de ajuda e apoio escolar; do outro, o êxito de uma minoria que, sem sentimento de culpa, reproduz o discurso de que o sucesso não decorre do acaso, independe a origem social, cultural, econômica. O sucesso, nessa acepção ideológica, é uma questão de desempenho individual, já que as chances foram dadas a todos, mas apenas alguns conseguiram aproveitar (ARAÚJO, 2012).

Essa consciência limpa e sem peso de culpa norteia o imaginário de grande parcela da elite privilegiada, colaborando assim para a construção de uma elite insensível, sem generosidade, descompromissada com a solidariedade, sem sentimento de coletividade, ausente da vida pública (DUBET, 2008).

Assim, pensar numa educação democrática e com qualidade construída socialmente significa colocar a escola a serviço dos que mais precisam dela, não eliminá-los, descaracterizando o ideário de igualdade tão propagado pelos defensores da meritocracia, vindo assim carregado pela mediocridade. Neste contexto, Dubet lembra:

Uma escola justa não pode se limitar a selecionar os que têm mais mérito, ela deve também a selecionar os que têm mais mérito, ela deve também se preocupar com a sorte dos vencidos. Ora a igualdade das oportunidades no estado quimicamente puro não preserva necessariamente os vencidos da humilhação do fracasso e do sentimento de mediocridade. A meritocracia pode se tornar totalmente intolerável quando associa o orgulho dos ganhadores ao desprezo pelos perdedores. O abandono e a violência de um grande número de alunos mostram hoje que esse cenário não é uma ficção. (DUBET, 2008, p. 10).

Concorda-se com o autor, onde em suas considerações o mesmo indica a impossibilidade de realização da igualdade de oportunidades num contexto de desigualdade social que move e se alimenta da lógica da exclusão. Nessa ótica, não é só a sociedade que é desigual e injusta, como também a escola sob o ideário liberal, tendo na essência de sua ação a promoção da desigualdade. Reforça-se ainda que o discurso do mérito incentiva a cultura individualista e competitiva no interior da escola, na medida em que a preocupação central passa a ser com os resultados numa visão de educação como um produto (ARAÚJO, 2012).

Após a década de 1990, sob a hegemonia do neoliberalismo, priorizou-se um padrão de qualidade na educação focalizado nos índices e resultados alcançados por alunos em testes padronizados. Assim, o conceito hegemônico de qualidade da educação aprofundou o culto à lógica da meritocracia, centrando-se no desempenho. Vale mencionar que, neste paradigma, o padrão de qualidade da educação como sinônimo de desempenho em exames estimula uma lógica seletista e excludente, reproduzindo de forma evidente as relações desiguais do sistema capitalista.

A partir da década de 1980 o discurso sobre a qualidade ganha força no Brasil, embalado pelo contexto de avanços das políticas neoliberais em toda a América Latina, colaborando para a construção de um conceito de qualidade em sintonia com a lógica da competitividade econômica que se acirrava. Percebe-se, ainda, o que Gentili e Silva (2002) denominaram de um deslocamento do debate educacional do campo da democratização, entendida como universalização da educação social, para o campo da qualidade.

Gentili e Silva (2002) afirmaram que a perspectiva de educação para o desenvolvimento cedeu espaço para a visão de educação para a competição internacional. Essa alteração, que não é neutra e nem constitui algo inexorável diante da realidade colocada, atende sobretudo ao interesse dos países mais ricos e seus organismos multilaterais.

Cabe ressaltar que o discurso hegemônico conservador pregava a necessidade de reforma do Estado, usando a bandeira da qualidade da educação para justificar o ataque às políticas igualitárias. Como percebido ao longo da história do Brasil, até o reconhecimento da educação como um direito de todos, assistiu-se a uma tentativa de transformá-la privilégio de poucos (CURY, 2002).

Gentili e Silva (2002) afirmam que as discussões em torno da qualidade passaram a pautar a agenda educacional, na perspectiva das orientações dos valores oriundos da lógica do mercado, e não sob a orientação da universalização da educação como direito social.

Destaca-se que o abandono da bandeira de democratização e da política de igualdade na educação, ancora-se numa discussão que limita a qualidade da educação a uma questão de eficiência, de mensuração de resultados, priorizando nessa perspectiva, a questão técnica, gerencial e não a questão política. Nesta perspectiva norteou-se a tentativa de modernização dos serviços prestados pelo Estado no contexto das reformas implantadas na década de 1990 (ARAÚJO, 2012).

Neste contexto, a qualidade passou a ser uma bandeira defendida por todos os segmentos, independentemente de posições política e/ou ideológica, pois ninguém tende a posicionar-se contra a bandeira da qualidade.

A respeito de um consenso a respeito da qualidade, Enguita (2002) lança suas desconfianças, apontando que o predomínio de uma expressão não ocorre de forma neutra, mas serve a interesses específicos de diferentes projetos de sociedade. Para o autor, a defesa da qualidade havia se tornado “em palavra de ordem mobilizadora, e um grito de guerra em torno do qual se devem juntar todos os esforços” (ENGUITA, 2002, p. 96).

É possível depreender, que por trás desse ideário de qualidade, escondem-se interesses específicos, que consistem na negação da educação pública como direito de todos e a intensificação de seu processo de mercantilização. Neste cenário, o debate sobre qualidade da educação passa a atender às demandas de um mercado cada vez mais competitivo, seletista e excludente. Corroborando com esse pensamento, diz Araújo:

Após mais de duas décadas de hegemonia de um conceito de qualidade prisioneiro do desempenho dos alunos em testes, que só reforçou uma lógica meritocrática e excludente de educação, coloca-se como um grande desafio para setores compromissados com a universalização da educação a construção de outros referenciais de qualidade que não venham a reforçar preconceitos, exclusões, privilégios de minorias. (ARAÚJO, 2012, p. 191).

Nesse sentido, o conceito de qualidade hegemônico tem como referência os valores de mercado, os resultados de testes padronizados que medem desempenho. Esses passaram a ser os mais importantes indicadores da qualidade em educação, ignorando, assim, trajetórias, contextos sociais, econômicos e culturais.

Araújo explicita ainda, que

É necessário reconhecer que o discursos hegemônico acerca da qualidade da educação foi alicerçado na racionalidade instrumental positivista, sob uma forte influência das ciências exatas, baseado na confiança nos números. Então, a preocupação central passou a ser com os índices a serem alcançados, com os resultados a serem atingidos. Dessa forma, verdades universais e indicadores generalizáveis passaram a dominar o campo educacional de acordo com as metas de qualidade definidas a priori, pelo poder central. Isso ocorreu independentemente dos contextos, culturais, das trajetórias dos sujeitos, da realidade de cada instituição escolar, pois aplicou-se o mesmo receituário para definir o que fosse qualidade em educação nos diferentes espaços. (ARAÚJO, 2012, p. 191).

Dahlberg, Moss & Pence (2003) afirmam que o discurso da qualidade, que ganhou força nas últimas décadas, teve como parâmetro o mundo dos negócios. Alguns defensores desse ideário afirmavam que a qualidade “dizia respeito à confiabilidade, à fé, à previsibilidade e à consciência” (2003, p. 122). Essa visão de qualidade está associada à satisfação total do cliente e apresenta um forte viés tecnocrático, cabendo, cada vez mais, aos especialistas, consultores, pesquisadores, dentre outros técnicos, julgar e medir o que seja qualidade em educação:

Cada vez mais confiamos no sistema especializado visando a realizar julgamentos por nós sobre os serviços que desejamos ou necessitamos para nós mesmos e para nossos filhos. Procuramos os especialistas para nos dizerem que o que estamos obtendo é de boa “qualidade”. Cada vez mais sobrecarregados, buscamos mais tranquilização do que entendimento, queremos a garantia da avaliação especializada em vez da incerteza de realizar nossos próprios julgamentos. (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003, p. 125).

Nesse sentido, observa a predominância de um discurso instrumental de qualidade educacional, instabilizado num padrão que além de referenciado pelo

mercado, torna-se prisioneiro dos indicadores fixos, demonstráveis, generalizáveis supondo a separação entre o pesquisador e o objeto pesquisado. Trata-se de um discurso de qualidade sob influência da tradição epistemológica positivista, que visa ao alcance de “padrões objetivos, racionais e universais, definidos por especialistas com base no conhecimento indiscutível” (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003, p. 134).

Esse paradigma não possibilita a compreensão do processo educacional como atividade de extrema complexidade, em que nem tudo pode ser medido e quantificado. Na lógica instrumental de qualidade, predomina o regime de verdades à luz daquilo que a racionalidade científica estabeleceu como padrão a ser difundido e universalizado.

Desse modo, o discurso predominante de qualidade tem tido como referência a perspectiva cartesiana da certeza, a ambição pelo progresso, a verdade iluminista, com sua crença no progresso e na verdade universal (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003). Diante desse cenário, pode-se afirmar que nos últimos anos, embora hegemônica, essa visão passou a ser questionada pelos setores que defendem a construção democrática da educação, o que colabora para abrir novas possibilidades no entendimento do debate sobre os significados de qualidade na educação e sobre a construção democrática da qualidade (ARAÚJO, 2012).

Neste contexto, diversos autores⁵⁴ trabalham com a perspectiva de superação do discurso modernista da qualidade, por entenderem que esse discurso não atende à complexidade do contexto atual. Assim é necessário conceber o ambiente escolar como espaço de múltiplos sentidos e significados, sendo suas ações construídas socialmente a partir de histórias e de trajetórias de seus sujeitos sociais, da cultura de cada instituição de ensino, pois é importante lembrar que

Pensar numa outra qualidade da educação pressupõe reconhecer e afirmar os sujeitos sociais como principais responsáveis pela construção da qualidade educacional, ou seja, ter a formação humana integral como princípio básico do processo educativo, e não os valores imediatistas e utilitários que visam atender o setor produtivo. Isso passa por entender a escola como espaço de construção de significados e sentidos, pela construção de uma educação que valorize a ética pública, a participação, a responsabilização social. Assim a qualidade tem uma dimensão política clara, sendo respaldada em valores sociais e concebida como prática social que envolve julgamentos e escolhas. (ARAÚJO, 2012, p. 194).

⁵⁴ Faz-se referência aos autores: Araújo (2012), Bondioli (2004), Dalberg, Moss e Pence (2003), Freitas (2007) e Zabalza (1998), dentre outros que questionam o predomínio do discurso instrumental de qualidade da educação, herdeiro dos pressupostos que fundamentam a visão positivista.

Nesse sentido, é possível afirmar que, o termo *qualidade* não tem, um significado padrão, não é um conceito monolítico universalizado em indiferentes contextos, mas apresenta possibilidades que comportam múltiplas referências, vários significados que levam em conta realidades e contextos sociais, culturais em que os sujeitos se inserem: “o discurso da construção de significados requer escolhas explicitamente éticas e filosóficas, julgamentos de valor realizados em relação às questões mais amplas do que queremos para os nossos filhos hoje e no futuro” (DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003, p. 144).

O pensamento de Dahlberg, Moss e Pence (2003) é crítico ao padrão de qualidade construído para atender ao mundo dos negócios, sendo de fundamental pertinência e subsídios para projetar outra referência de qualidade em educação. Essa perspectiva entende a qualidade como um conceito plural, complexo e polissêmico, devendo ser pautado em valores, indicadores e metas construídas socialmente.

Destaca-se ainda, que a qualidade da educação é uma busca, uma meta a ser atingida. Portanto, os caminhos, os atores e os sentidos dessa qualidade variarão de acordo com os valores e projeto de sociedade que se deseja construir. O objetivo da qualidade passa a ser um desafio, um campo de disputa e de embates presentes nas mais variadas utopias: “Não é simples definir qualidade. Existem múltiplas aproximações que refletem ideologias, concepções e expectativas diferentes” (MARCHESI, 2003, p. 20-21).

No próximo subtítulo, ainda sob o enfoque duma concepção instrumental de qualidade da educação, apresentam-se dados e informações educacionais que compõem o rol de indicadores educacionais no município de Miracema-TO. Tal recorte faz-se necessário para melhor elucidação e compreensão das questões até então apresentadas, bem como o desvelamento dos indicadores educacionais e sua familiaridade ao ideário de qualidade instrumental.

2 UM ESTUDO DOS INDICADORES EDUCACIONAIS NO TERRITÓRIO DE MIRACEMA-TO

2.1 O conceito de “indicador”, percepção e sentido como forma de expressão da realidade

No contexto desta pesquisa, revelam-se como ferramentas para a concepção de um ideário de qualidade, as inúmeras taxas e indicadores disponíveis no cenário educacional. Numa vertente instrumental, apresentam-se como se fossem a melhor forma de expressão da realidade, em que a qualidade educacional, para alguns, é apreendida e expressa por números, sendo possível empreender esforços, individuais e coletivos para o seu estudo e compreensão. Neste sentido, de acordo com Jannuzzi entende-se por indicador uma:

Medida, em geral, quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (*para a pesquisa acadêmica*) ou programático (*para a formulação de políticas*). É um recurso metodológico empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2009, p. 15, grifo nosso).

Corroborando ainda com a explicitação do conceito de indicador, Figari (1996, p. 110) sinaliza que “trata-se de um elemento que *mostra* um outro elemento, *em que se encontra* um outro elemento, *que indica*” (*grifo do autor desta dissertação*). Neste cenário é possível depreender que o indicador provém da experiência, do exemplo e, não sendo uma prova, “permite chegar a uma probabilidade e não a uma certeza” (FIGARI, 1996, p. 110).

Contribuindo, ainda, com o melhor entendimento sobre a concepção de “*indicador*” é possível perceber, conforme Hadji relaciona, através de “*pistas*” no sentido de “*testemunho*”, considerando que um indicador remete à “*característica particular, que é um testemunho da existência de um fenômeno predeterminado, um signo em que se reconhece a presença de um efeito esperado*” (HADJI, 1994, p. 187). Todavia afirma-se que o indicador pode atuar como informação privilegiada. Por ele mesmo constituir a informação, atua ainda na condição de categoria representativa e de percepção da realidade, ou como concretização de um critério, voltado mais a dimensões qualitativas (FIGARI, 1996, p. 111-112).

Conforme apresentado pelos autores, fazer referência aos indicadores não implica apenas localizar informações produzidas, pois “sem critérios, em relação a que adquiram uma significação, os índices são mudos” (HADJI, 1994, p. 148). Desta forma, depreende-se que os indicadores são passíveis de inúmeros ordenamentos. Souza (2011, p. 95) classifica os indicadores educacionais como insumos de processo e de produtos, e os divide em dois grupos: “aqueles que descrevem a situação educacional da população

como um todo e aqueles que tomam como referência apenas os que estão estudando” (SOUZA, 2011, p. 95).

Neste contexto, este trabalho traz para o debate indicadores que se referenciam ao *locus* da educação municipal no território de Miracema-TO, possibilitando observar, além dos elementos que antecedem a discussão em torno dos indicadores, como elencados nas seções anteriores, a explicitação dos fenômenos e informações predeterminadas. Para tanto, é preciso olhar os índices e, através deles, perceber as pistas que eles trazem acerca do que vem se materializando no âmbito do sistema municipal de educação de Miracema-TO.

2.2 Indicadores educacionais: fontes de coleta e caracterização dos dados e informações numa perspectiva instrumental

Para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os indicadores educacionais conforme disposto em seu portal,

Atribuem **valor estatístico à qualidade do ensino, atendo-se** não somente ao desempenho dos alunos mas também **ao contexto econômico e social** em que as escolas estão inseridas. Eles são úteis principalmente para o monitoramento dos sistemas educacionais, considerando o acesso, a permanência e a aprendizagem de todos os alunos. Dessa forma, **contribuem para a criação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação e dos serviços oferecidos à sociedade pela escola** (BRASIL, 2017a, grifo nosso).

Essa representação, disponibilizada pelo Inep de maneira oficial, sobre os indicadores educacionais, confirma as afirmações defendidas até o presente momento, no que tange ao ideário de qualidade referenciado em valores quantitativos a serviço do mercado, como apresentado no fragmento selecionado: “[...] valor estatístico à qualidade do ensino, atendo-se [...] ao contexto econômico [...], contribuem para a criação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação e dos serviços oferecidos à sociedade” (BRASIL, 2017a). Todavia seus princípios ancoram-se predominantemente nas perspectivas de eficácia e eficiência, ocultando a pluralidade de significados que os compõem.

No contexto desta pesquisa, não se pretende analisar com profundidade nenhum indicador no aspecto de seu desempenho. Os dados e informações educacionais coletadas servirão, nesta seção, como elementos para se explicitar o recorte teórico em

torno das concepções de qualidade da educação até então elucidadas neste texto. Reconhece-se que o tema dos indicadores é extremamente vasto e abrangente, existindo assim inúmeros trabalhos que se dedicam a explicar sobre seu detalhamento conceitual, materialidade e aplicabilidade.

Neste estudo, apenas será feita menção e apresentação dos indicadores, elucidando questões que podem levar a sua interpretação. Nesta perspectiva, não se pretende, nas ponderações, estabelecer ‘*verdades*’ mas realizar explicações, apresentar compreensões, olhares que são momentâneos, plurais e temporais, apostando na aliança entre o senso comum e o conhecimento científico. A esse respeito Santos (1989, p. 40) afirma: “forçoso é concluir que caminhos para uma nova relação entre ciência e o senso comum, uma relação em que qualquer um deles é feito do outro e ambos fazem algo de novo”.

Para tanto, selecionam-se os indicadores educacionais do município de Miracema-TO para compor esse estudo, divididos em quatro categorias.

Na primeira, os indicadores são relacionados à **trajetória** dos estudantes na rede municipal, sendo que os dados levantados referem-se ao demonstrativo de matrículas na Educação Básica, média de estudantes por turmas estudantes incluídos, matrículas em tempo integral, taxa de aprovação, taxa de reprovação, taxa de abandono e taxa de distorção idade-série-ano.

Na segunda, trata-se dos dados de **contexto** das escolas da rede municipal. Os indicadores apresentados referem-se ao nível socioeconômico, complexidade da gestão escolar, adequação da formação docente, regularidade docente e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Em relação à terceira categoria, consideram-se os indicadores referentes à **aprendizagem**. Nela, apresentam-se os níveis de leitura, escrita e matemática nas avaliações externas sob responsabilidade do Ministério da Educação.

E, por fim, na quarta categoria os dados levantados e apresentados versam sobre os indicadores **financeiros**. Neste item, selecionaram-se informações referentes: aos percentuais do gasto público com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); às receitas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; e à Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com os percentuais gastos com pagamento de professores.

Vale mencionar que as três primeiras categorias (trajetória, contexto e aprendizagem) são apontados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (INEP), através do Painel Educacional⁵⁵, no rol de indicadores disponíveis no Portal. Em relação à quarta categoria, os indicadores financeiros⁵⁶ foram selecionados a partir de pesquisas: junto às Secretarias Municipais de Educação e de Finanças da Prefeitura Municipal de Miracema-TO, durante o ano de 2016; de dados constantes do Portal do Cidadão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

É importante destacar que os indicadores não são apresentados em todas as categorias com a mesma série histórica, devido à disponibilidade de dados e informações nos veículos selecionados. No que concerne à natureza da pesquisa, tais recortes não afetam a intencionalidade, uma vez que o estudo se propõe somente a elucidar sua existência e as questões envoltas aos seus sentidos, numa perspectiva instrumental.

Nos quatro próximos itens, apresentam-se os indicadores educacionais coletados, nas categorias (trajetória, contexto, aprendizagem e financeira) conforme já explicitado ao longo desta seção.

2.3 Indicadores de Trajetória

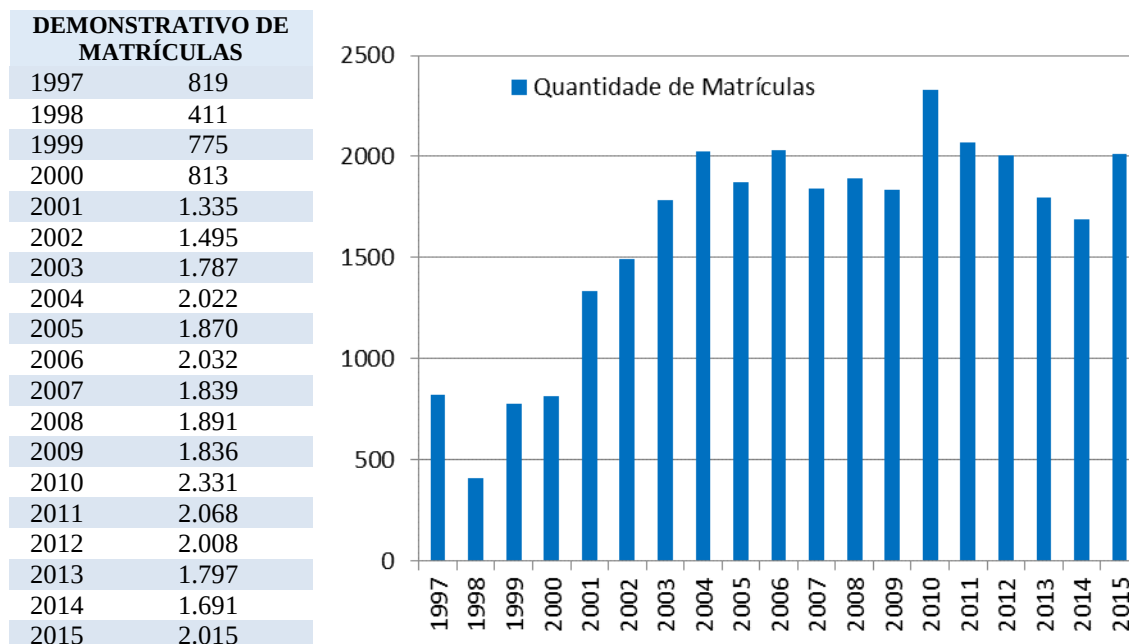
O primeiro indicador de trajetória selecionado versa sobre ***demonstrativo de matrículas na Educação Básica***⁵⁷. Em relação a esse indicador realiza-se um levantamento histórico que compreende o período de 1997 a 2015. Os dados coletados apresentam-se no Quadro 5, conforme segue:

⁵⁵ O Portal do INEP (<http://portal.inep.gov.br/>), informa que a partir de agosto de 2015, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), tornou pública a plataforma Painel Educacional, sendo uma ferramenta que apresenta informações agregadas sobre o cenário educacional das unidades da federação divididos em indicadores que abordam sobre a trajetória do estudante, ao contexto da rede e aos elementos da aprendizagem (participação e proficiência nas avaliações externas).

⁵⁶ Para fins específicos desta pesquisa, considerou-se como *indicadores financeiros*: os percentuais do gasto público com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), onde vincula, constitucionalmente, a aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas dos municípios e estados com Educação; receitas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e os percentuais gastos com pagamento de professores (FUNDEB/60%).

⁵⁷ Considera-se para fins de demonstrativo de matrículas na Educação Básica, os quantitativos totais de estudantes matriculados na Educação Básica (Educação Infantil, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental) em escolas públicas vinculadas à Rede Municipal de Ensino do território de Miracema-TO.

Quadro 4: Demonstrativo de matrículas na Educação Básica na Rede Municipal de Ensino de Miracema-TO (1997 – 2015)



Fonte: Adaptado de (INEP, 2017c).

Em relação ao Quadro 5, é possível observar a descrição quantitativa das matrículas realizadas na Educação Básica no âmbito da Rede Pública Municipal de Miracema-TO, conforme dados coletados através do Censo Escolar e de acordo com a série histórica. Assim, percebeu-se que o número menor de matrículas ocorreu no ano de 1998 (441) e o maior foi registrado em 2010 (2.331). Entretanto, faz-se referência ainda que, durante todo o período, a quantidade de matrículas oscila significativamente (para mais e para menos) ao longo do período analisado.

Chama a atenção, ao observar-se o Quadro, que, até os anos 2000, o número de estudantes matriculados na rede pública municipal de Miracema-TO era correspondente a apenas 40% (quarenta por cento) da quantidade de estudantes matriculados no ano de 2004. Percebe-se que, num período de quatro anos, o número de matrículas elevou-se em 60% (sessenta por cento), considerada uma significativa evolução a ser observada. Se destacar-se, respectivamente, os anos de 1998 e 2008, é possível afirmar que em 1998 a rede possuía menos de 1/4 do número de estudantes matriculados dez anos depois (2008).

Diante do quadro apresentado, é possível observar que, em nenhum outro ano, a Rede de ensino contou com o número de estudantes matriculados como em 2010.

A oscilação é constante, merecendo estudos e pesquisas mais profundas a respeito do fenômeno, a fim de compreender, explicar e analisar o cenário identificado.

Vale considerar, dentre as informações apresentadas, que, a partir dos dados brutos, conforme disponibilizado pelo Inep, não é possível compreender instrumentalmente quais fenômenos e aspectos colaboram para a definição do quadro de oscilação apresentado, uma vez que o mesmo não apresenta uma sequência lógica no sentido crescente, tampouco decrescente.

No âmbito do movimento histórico-político-legal, é possível depreender sobre as mudanças ocorridas neste período, pois pode haver relação com os efeitos da promulgação da Lei nº. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a) e suas alterações, fazendo referência à configuração da Educação Básica. A esse respeito podem ser citados como exemplo: incorporação da educação infantil como etapa da educação básica; ampliação do ensino fundamental para nove anos e a idade de escolaridade obrigatória. Dentre outros, vale citar elementos de natureza local, como: a abertura de novas escolas, municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental, ampliação da oferta, compromissos pactuados no âmbito do território.

Numa concepção instrumental, os dados refletem somente quantitativamente o que a rede possui de matrículas. Considerando as configurações aos interesses do Estado, os números assumem posições específicas e determinantes na distribuição de recursos⁵⁸ e na estruturação e organização da rede de ensino. Entretanto, os inúmeros fatores dispostos através do indicador não se explicam somente pelos números apresentados, o que limita significativamente sua utilização, compreensão e materialização no efetivo processo de institucionalização do sistema de educação do território de Miracema-TO.

Para melhor compreensão, apresenta-se no Quadro 6, como segundo indicador de trajetória, a **média de estudantes por turmas**⁵⁹ na Educação Infantil, Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental, em referência aos anos de 2007 a 2015. Para levantamento das informações e elaboração do quadro, utilizaram-se os dados disponíveis no Censo Escolar, em referência ao período mencionado.

⁵⁸ Ao esse respeito considerar-se recursos de natureza: administrativa, financeira e pedagógica, necessárias ao funcionamento da escola, bem como manutenção e o desenvolvimento do ensino.

⁵⁹ Entende-se por média de estudantes por turma, o tamanho médio das turmas formadas a título atendimento escolar, no estudo, realizou-se a tabulação dos dados referentes ao número de alunos por turma, ao contabilizar o número de alunos, o número de turmas para então obter a média do alunos por turma no referido recorte.

Quadro 5: Média de estudantes por turmas de: Educação Infantil, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2007 – 2015)

MÉDIA DE ESTUDANTES POR TURMA																
	EDUCAÇÃO INFANTIL			ENSINO FUNDAMENTAL												TOTAL
				ANOS INICIAIS							ANOS FINAIS					
AN O	Creche	Pré-Escola	Média	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano	Turmas Unificadas	Média	6º ano	7º ano	8º ano	9º ano	Média	
2015	21,4	20,5	20,8	23,1	22,8	22,6	23,1	19	15,2	22,3	12,5	12,8	9,8	6	10,3	19,2
2014	20,3	16,1	17,2	19,6	18	22,6	19,7	16,5	9,8	19,3	12,5	11,3	8,3	8	10	16,4
2013	21,7	22,7	22,3	16	19,3	16,4	15,2	15,9	8,7	16,5	16,9	12,9	13,7	11,6	13,8	15
2012	23,8	22,6	23	16,2	18	16,7	14,6	17,8	10	16,6	17,9	17,3	13	12,6	15,1	15,8
2011	24,2	23,3	23,6	17	17,6	15,1	15,5	16,1	9,5	16,3	20	19,1	16,6	12,1	17	16,3
2010	26,5	26,3	26,4	17,4	20,1	15,9	16,1	15,5	10,9	17	25,3	20,3	17,6	11,6	18,9	17,1
2009	30,4	26,3	28,2	20,6	22,3	19,1	17,9	17,2	9,4	19,6	21,8	15	10,6	11	14,6	17,4
2008	39,8	26,3	31,7	20,1	22,9	20,6	16,8	15,5	10,2	19,5	20,2	13,8	11	7	13	16,8
2007	40,7	22,6	29,4	16,6	24	19	21,3	15,5	11,1	19,2	19,6	17,6	9,2	11	14,4	16,9

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017c).

No quadro 6, é possível perceber a **média de estudantes por turma** na Educação Básica do município de Miracema-TO. Pelo que se observa, as maiores médias concentram-se na Educação Infantil (creche e pré escola) enquanto as menores apresentam-se nos anos finais do Ensino Fundamental. Em se tratando de valores específicos, no que se refere às respectivas médias, pode-se observar que, dentre todos os quantitativos, a maior média identificada encontra-se no ano de 2007, na Creche onde se atendeu cerca de 40,7 estudantes por turma. A menor média pode ser aferida no ano de 2015, no 9º ano do Ensino Fundamental, onde foram atendidos cerca de 6 alunos por turma.

No quadro apresentado, os dados educacionais estão dispostos num recorte histórico, que se delineia entre os anos de 2007 e 2015 para a Educação Básica, considerando que o atendimento do município se deu exclusivamente na Educação Infantil (creche e pré escolar, anos iniciais - 1º ao 5º ano - e anos finais - 6º ao 9º ano - do Ensino Fundamental). O quadro faz referência, ainda, a turmas unificadas (multisseriadas, especificamente nos anos iniciais do Ensino Fundamental).

É possível depreender que, além do detalhamento da média de estudantes por turma independentemente da etapa de ensino, apresenta-se a média de estudantes por etapa (educação infantil, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental) e, por fim, a média de estudantes por ano na rede pública de ensino, independentemente da turma e/ou etapa de escolarização, possibilitando, desta maneira, ter noção do indicador numa perspectiva geral e específica, em se tratando dos elementos que constituem o quadro.

Com o **demonstrativo de matrículas por ano** apresentado no quadro anterior, pode-se perceber que inúmeras questões não são sinalizadas no respectivo indicador, considerando-se características contrárias a uma concepção meramente instrumental, o que (re)significa a leitura e interpretação dos dados apresentados.

Pode-se mencionar, dentre os elementos e questões elencadas no parágrafo anterior, a ausência de um caráter qualitativo na análise dos dados, o que pode comprometer de forma significativa sua fidedigna compreensão. Aspectos como as características das escolas, onde estão situadas (bairro, campo ou cidade), tamanho de salas de aula, quantidade real de alunos por turma, bem como os respectivos projetos de aprendizagem para cada nível, etapa e modalidade de ensino, podem colaborar com a qualidade da interpretação dos indicadores.

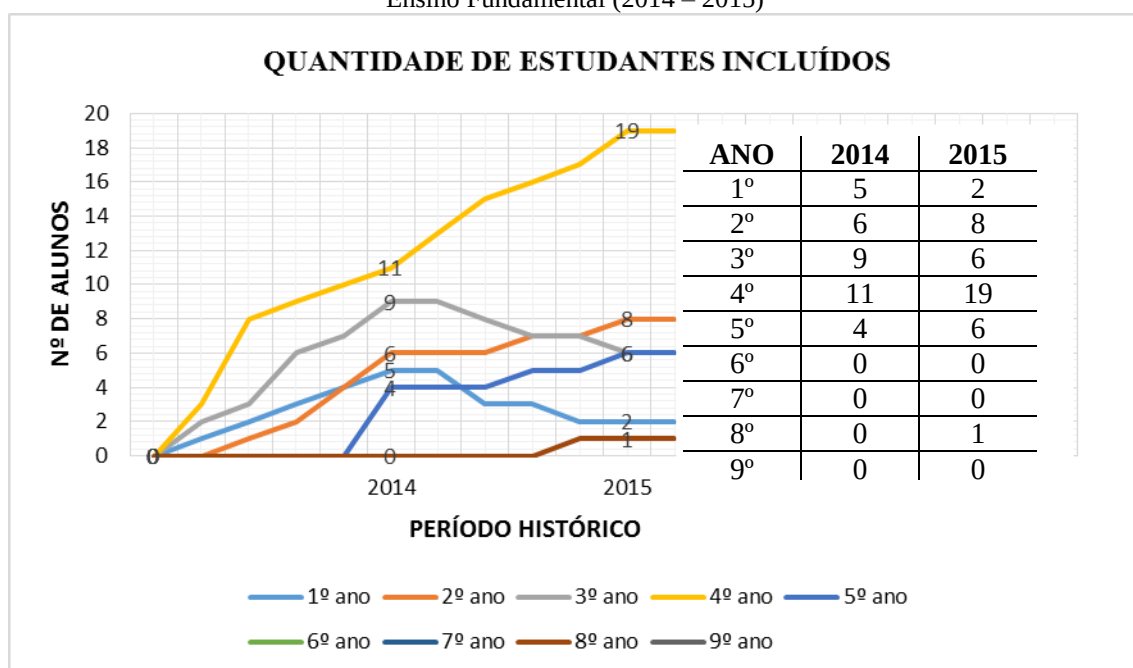
Salienta-se que, a partir de uma observação meramente instrumental, pode ser elucidado que o praticado nas médias apresentadas é tolerável à execução das atividades ligadas ao processo de ensino-aprendizagem. A avaliação, tendo por base somente os números, ignorando os demais aspectos, limita a real interpretação das informações possíveis ao indicador, por considerar seus números regulares, o que poderá constituir diferentes avaliações referenciadas ao *locus* de quem avalia (gestores, professores, pais, alunos, pesquisadores).

Faz-se necessário mencionar, ainda, que, na coleta de dados e elaboração de sua respectiva apresentação nesta pesquisa, optou-se por estabelecer uma série histórica menor que a apresentada no item anterior, considerando não ser intencionalidade do estudo analisar e descrever minimamente a relação entre ambos os indicadores, o que não vem a comprometer a explicitação provocada ao referenciar os aspectos quantitativos e qualitativos do referido indicador.

Nesta mesma vertente, apresentamos abaixo, o Quadro 7, que trata sobre o terceiro indicador de trajetória selecionado na pesquisa, que aborda a **quantidade de estudantes incluídos**⁶⁰, considerando-se o público conforme as informações coletadas, o número de alunos que necessitam de atendimento educacional especializado, em virtude de serem considerados especiais, em virtude de alguma deficiência com diagnóstico médico, além de altas habilidades e superdotação.

⁶⁰ Refere-se ao total de estudantes com alguma deficiência, transtorno geral do desenvolvimento ou altas habilidades e superdotação que estão matriculados e frequentando turmas regulares.

Quadro 6: Quantidade de estudantes incluídos, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2014 – 2015)



Fonte: Adaptado de (INEP, 2017b).

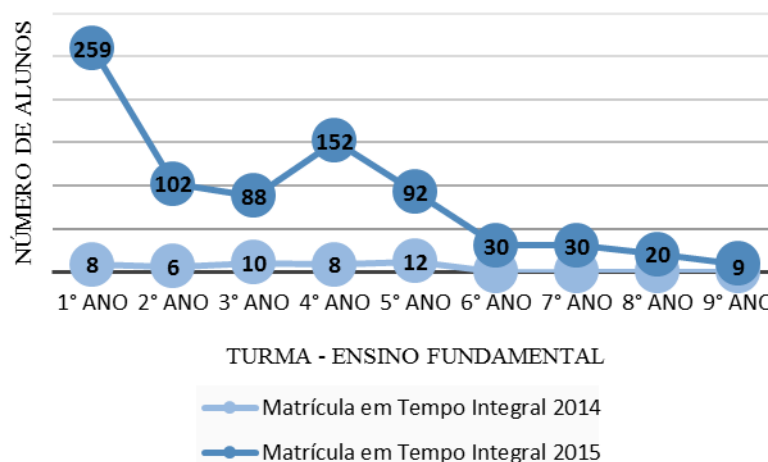
Em relação à quantidade de estudantes incluídos, faz-se um recorte somente dos anos de 2014 e 2015, uma vez que são os únicos dados disponíveis no painel educacional do portal do Inep. Em relação às etapas de ensino, selecionam-se anos iniciais e finais do Ensino Fundamental de 9 anos, sendo possível depreender que, nos anos finais - excetuando-se no ano de 2015, e especificamente no 8º ano do ensino fundamental - houve um estudante incluso. Nos demais anos, esse conceito é nulamente apresentado. Por outro lado, nos anos iniciais do ensino fundamental, tanto em 2014 como em 2015, são apresentados quantitativos de estudantes em todos os anos iniciais do ensino fundamental. Destaque-se, ainda, o elevado número identificado no 4º ano do ensino fundamental, onde são apresentados, respectivamente, os números de 11 e 19 estudantes para os anos de 2014 e 2015.

A seleção do indicador no painel educacional do portal do Inep não realiza referência alguma à modalidade de inclusão do estudante, não sendo apresentado, de maneira clara, em qual atendimento educacional especializado se referencia o estudante incluído. Tampouco ficam claros os aspectos intra e extra escolares envolvidos. Outro dado oculto que chama à atenção, é a dúvida sobre onde estão os estudantes dos anos finais com as mesmas características. Inúmeras são as questões subjetivadas na tentativa de interpretação do indicador apresentado.

No quadro 8, como quarto indicador de trajetória selecionado, apresentam-se as **matrículas em tempo integral no Ensino Fundamental**⁶¹ em referência aos anos de 2014 e 2015.

Quadro 7: Matrículas em Tempo Integral no Ensino Fundamental (2014 – 2015)

MATRÍCULAS EM TEMPO INTEGRAL		
ANO	2014	2015
1º	8	259
2º	6	102
3º	10	88
4º	8	152
5º	12	92
6º	0	30
7º	0	30
8º	0	20
9º	0	09



Fonte: Adaptado de (INEP, 2017b).

Em relação ao indicador, posso afirmar ser um dado que não consta na fonte (Portal do Inep). Sobre o período anterior ao ano de 2014, não há informações de matrículas em tempo integral no ensino fundamental no território de Miracema-TO, haja vista que os dados apresentados naquele ano foram definidos conforme o número de matrículas na Escola Municipal de Tempo Integral Campo Verde, localizada no Projeto de Assentamento Mundo Novo. Considera-se algo *piloto* em termos de oferta no município. Já no ano de 2015, associado às matrículas na mencionada escola, nota-se, como número de cálculos para o Inep, a presença dos estudantes vinculados ao Programa “Mais Educação”, o que foi estendido em 2015 para toda a rede.

Dentre as informações apresentadas no indicador de trajetória, com relação às matrículas em tempo integral, é possível observar que, tanto no ano de 2014 quanto de 2015, se concentram em maior quantidade nos anos iniciais do ensino fundamental. Outro elemento passível de observação, pode-se considerar a maneira de execução do Programa “Mais Educação” para que sejam incluídas no rol de atendimento em tempo integral.

⁶¹ Refere-se as matrículas com escolarização igual ou superior a 7 horas diárias, considerando o tempo total de escolarização e as atividades complementares desenvolvidas no ambiente escolar.

Dando sequência à exposição dos indicadores selecionados, no Quadro 9, apresentado abaixo, demonstra-se o quinto indicador de trajetória. Neste item, considera-se como indicador as taxas de rendimento escolar:⁶²aprovação, reprovação e abandono no ensino fundamental no período de 2007 a 2015,. Para fins de registro, vale mencionar que a taxa de rendimento ou fluxo, junto a proficiência escolar, se estabelecem como elementos que constituem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que se constitui, por sua vez, de forma hegemônica como indicador de qualidade, numa perspectiva instrumento referenciada predominantemente aos valores do mercado.

Em relação ao(s) quadro(s) apresentados, eles fazem referência às taxas de aprovação, reprovação e abandono nos anos iniciais (1º ao 5º) e anos finais (6º ao 9º) do ensino fundamental, bem como à taxa de rendimento escolar estabelecida através dos três indicadores.

Observando a primeira tabela, identificada como taxa de aprovação, podem ser depreendidos respectivamente: a menor taxa, que apresenta-se em 2013 no anos finais correspondente a 71,9% de aprovação; e a maior, nos anos iniciais em 2015, quando aponta 95,5 de aprovação, isto ao analisar todo o ensino fundamental (anos iniciais mais finais). A maior taxa média de aprovação corresponde a 94,7% em referência ao ano de 2015.

Na segunda tabela, nomeada como taxa de reprovação, é possível observar que, no período de 2007 a 2015, apresentam-se oscilações decrescentes em ambas as etapas, sendo que os anos iniciais pontuam como: menor taxa de reprovação, 1% em referência a 2015; e maior, 16,4% em 2012. Já nos anos finais, aparece como menor taxa de reprovação 1,8% em 2015, e maior 24,4% em 2013. Já a taxa média de reprovação, em consideração a todo o ensino fundamental, pode-se explicitar que corresponde à maior em 2013, quando atingiu 17,3% e a menor em 2015 1,1%.

Em relação à terceira tabela, que se refere a taxa de abandono, é possível afirmar que as maiores taxas concentram-se nos anos finais, sendo o seu maior pico correspondente a 8,5% em 2007 e o menor, 1,8% em 2015. Quanto aos anos iniciais, durante toda a série histórica (2007-2015) a maior taxa se apresenta também em 2007,

⁶² Considera-se como taxa de rendimento escolar, as taxas provenientes de aprovação, reprovação e abandono, o qual se estabelece a partir do percentual de estudantes da matrícula total que, (**aprovação**) ao final do ano letivo, concluíram, com sucesso, o ano/série em curso; (**reprovação**) os estudantes que num dado ano/série, ao final do ano letivo, não apresentam os requisitos mínimos, de aproveitamento e frequência para serem promovidos ao ano/série posterior; e (**abandono**) o percentual de estudantes da matrícula total que, num dado ano/série, deixa de frequentar a escola durante o ano letivo (INEP, 2017a).

sendo 2,6% com oscilações decrescentes. A menor se apresenta quando atinge 1%. Ao observar a taxa média total do ensino fundamental, a menor se apresenta em 2015 - sendo 1,1% - e a maior, em 2007, que corresponde a 3,9% de abandono.

Na quarta e última tabela deste indicador, apresenta-se a taxa de rendimento escolar, se observando a média particular do ensino fundamental, caracterizando os três indicadores (aprovação, reprovação e abandono). Neste cenário, identificam-se, simultaneamente, as menores taxas de 2015, em que é possível visualizar para reprovação 4,2% e abandono 1,1%: as maiores apresentam-se para reprovação, em 2011, com pico 17% e abandono em 2007, sendo 3,9%. Já em aprovação no ensino fundamental todos os anos (1º ao 9º) a maior taxa é apresentada em 2015, sendo de 94,7%, sendo a menor em 2012, 80,1, o que corresponde a toda a série histórica 2007-2015.

Quadro 8: Taxas de rendimento escolar: Aprovação, Reprovação e Abandono - Ensino Fundamental (2007 – 2015).

TAXA DE APROVAÇÃO %			
ANO	ANOS INICIAIS (1º AO 5º ANO)	ANOS FINAIS(6º AO 9º ANO)	TOTAL
2007	86,7	78,2	84,8
2008	83,9	82,1	83,6
2009	85,8	83	85,2
2010	82,9	75	79,9
2011	82,9	75,8	80,4
2012	82,4	75	80,1
2013	90,5	71,9	85
2014	94,5	83,7	92,9
2015	95,5	89,2	94,7

TAXA DE REPROVAÇÃO %			
ANO	ANOS INICIAIS (1º AO 5º ANO)	ANOS FINAIS (6º AO 9º ANO)	TOTAL
2007	10,7	13,3	11,3
2008	13,7	11,2	13,2
2009	12,6	11,3	12,3
2010	15,9	18,9	17
2011	15,6	20,5	17,3
2012	16,4	19	17,2
2013	8,5	24,4	13,3
2014	4,4	13,1	5,6
2015	3,5	9	4,2
2014	1,1	3,2	1,5
2015	1	1,8	1,1

TAXA DE ABANDONO %			
ANO	ANOS INICIAIS (1º AO 5º ANO)	ANOS FINAIS (6º AO 9º ANO)	TOTAL
2007	2,6	8,5	3,9
2008	2,4	6,7	3,2
2009	1,6	5,7	2,5
2010	1,2	6,1	3,1
2011	1,5	3,7	2,3
2012	1,2	6	2,7
2013	1	3,7	1,7
2014	1,1	3,2	1,5
2015	1	1,8	1,1

TAXAS DE RENDIMENTO ESCOLAR%			
ANO	APROVAÇÃO	REPROVAÇÃO	ABANDONO
2007	84,8	11,3	3,9
2008	83,6	13,2	3,2
2009	85,2	12,3	2,5
2010	79,9	17	3,1
2011	80,4	17,3	2,3
2012	80,1	17,2	2,7
2013	85	13,3	1,7
2014	92,9	5,6	1,5
2015	94,7	4,2	1,1

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

As taxas apresentadas, embora tragam minuciosamente informações de ensino fundamental de um expressivo período histórico, mais uma vez ignoram os possíveis aspectos causadores dos respectivos cenários. Vale ressaltar que, tanto a aprovação quanto as reprovações e os abandonos se configuram num panorama indissociável às questões relacionadas aos aspectos culturais, sociais e políticos do público atendido. Ignorar fatores, como por exemplo os socioeconômicos, na interpretação destes dados, tratando de maneira quantitativa sua representação numérica, não garante de forma equânime sua compreensão, nem favorece as necessárias intervenções de maneira qualitativa.

Outro aspecto importante a ser observado, apresenta-se como sexto e último indicador de trajetória selecionado para esta pesquisa. Refere-se às taxas de distorção idade-série⁶³: anos iniciais e finais do ensino fundamental no período de 2007 a 2015. As informações são apresentadas na Tabela 02, onde procura-se, além de detalhar o indicador por etapa do ensino fundamental (anos iniciais e finais), realizar a média de taxa aferida, no respectivo nível de escolarização, conforme se apresenta:

Tabela 2: Taxa de Distorção Idade-série: Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2007 – 2015)

TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE (%)			
ANO	ANOS INICIAIS (1º AO 5º)	ANOS FINAIS (6º AO 9º)	TOTAL
2007	21,8	55,7	29,2
2008	11,9	28,1	15
2009	15,6	34,9	19,8
2010	17,9	41,3	26,7
2011	21,5	38,5	27,3
2012	21,4	45,4	28,9
2013	23,1	46,2	30,2
2014	19,4	41,3	22,7
2015	14	40,2	17,1

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em se tratando de distorção idade-série, ou seja a proporção de estudantes que apresentam desalinhamento entre idade e série superior a dois anos, tendo como referência o adequado processo de escolarização⁶⁴, é possível ponderar que há uma

⁶³Refere-se percentual de estudantes, em um determinado ano/série, com dois anos ou mais acima da idade recomendada para a etapa.

⁶⁴No Brasil a criança deve ingressar no 1º ano aos 6 anos de idade permanecendo no Ensino Fundamental até o 9º ano, com a expectativa que até os 14 anos de idade possa concluir os estudos nesta modalidade.

elevada taxa de distorção idade-série no território. Com fins de melhor visualização, é possível afirmar que não há uma taxa anual, no âmbito dos anos finais do ensino fundamental, que seja menor que a maior taxa identificada nos anos iniciais, esta última já se apresentando de maneira bastante elevada.

Para os anos iniciais do ensino fundamental, observa-se que a menor taxa apresenta-se em 2008 (11,9%). A maior é 23,1%, no ano de 2013. Para a série histórica, é possível depreender que a taxa é decrescente, de 21,8% no ano de 2007 para 14% em 2015, ocasião em que a taxa caiu em torno de 7,8%, ao longo do período.

Já com relação aos anos finais do ensino fundamental, a menor taxa, coincidentemente, apresenta-se no ano de 2008, 28,1% e a maior 55,7%, em 2007. Neste aspecto, é possível observar que a taxa caiu de 2007 para 2008: 27,6% de um ano para o outro. Em relação à série histórica, observa-se que a taxa também decresceu: de 55,7%, no ano de 2007 para 40,2% em 2015, sendo possível observar que a taxa caiu em torno de 15,5% ao longo do período.

Em se tratando da taxa aferida em todo o Ensino Fundamental (1º ao 9º anos), considerando-se a média a menor taxa é observada em 2008 sendo 15% e a maior em 2013 sendo 30,2%, já ao analisar a série histórica, nota-se 29,2% em 2007, e 17,1% em 2015, havendo uma queda de 12,1% na taxa ao longo do período.

Considerando as taxas encontradas no período selecionado, como já destacado os elevados números, observa-se que não há num único ano valores menores que 10%, desta feita um fato que causa estranheza é a grande distorção identificada entre os anos finais e anos iniciais, um dados ainda interessante de explicitar é que o atendimento no anos finais ocorrem nos anos de 2014 e 2015 exclusivamente no território rural. Bem como identificado nos outros indicadores de trajetória, no aspecto distorção idade-série, muitos são os aspectos desconsiderados no levantamento dos dados, o que comprometem de forma significativa sua interpretação e intervenção sobre eles. Vale mencionar ainda que a distorção é indissociável de um contexto, e sua intervenção precisa se dar num devido processo para alteração do cenário.

Na próxima seção, nos dedicaremos ao que o Inep considera como indicadores de contexto, apresenta-se um conjunto de seis indicadores sendo eles: de nível socioeconômico; de complexidade da gestão escolar; de esforço docente; de adequação à formação docente; ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); e ao de regularidade docente, cada indicador se apresenta na série histórica disponibilizada pelo Inep.

2.4 Indicadores de Contexto

Como primeira informação de contexto, apresenta-se o indicador de nível socioeconômico⁶⁵, disponíveis da Tabela 03, o percentual das escolas de Ensino Fundamental anos iniciais, todavia que para os anos finais, não foram gerados indicadores em virtude do atendimento se dá exclusivamente em escola do campo com reduzido número de matrículas, o qual de acordo com a metodologia utilizada na elaboração do indicador encontrou-se informações.

Ainda em relação aos aspectos constitutivos do indicador socioeconômico, conforme Nota Técnica, disponível no Painel Educacional do Inep, o indicador é constituído a partir de informações coletadas através de questionários socioeconômico respondido na oportunidade da aplicação das avaliações externas⁶⁶ de aplicação em larga escala no âmbito da Educação Básica.

Tabela 3: Nível socioeconômico, percentual de escolas por faixa (2013)

INDICADOR DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO ANOS INICIAIS		
Nível	%	Quantidade
Muito Alto	0	0
Alto	0	0
Médio Alto	0	0
Médio	0	0
Médio Baixo	50	1
Baixo	0	0
Muito Baixo	0	0

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Ao analisar a tabela 3, observa-se que em relação ao indicador de nível socioeconômico, somente uma escola das doze unidades de ensino vinculadas a Rede Municipal de Ensino gerou indicador no ano de 2013, que associa informações relacionadas ao nível de rendimento da família ao observar uma série de itens

⁶⁵ Conforme informação disponível no Portal do Inep, o indicador de Nível Socioeconômico possibilita, de modo geral, situar o público atendido pela escola em um estrato ou nível social, apontando o padrão de vida referente a cada um de seus estratos. Esse indicador é calculado a partir da escolaridade dos pais e da posse de bens e contratação de serviços pela família dos estudantes. Para melhor caracterizar as escolas foram criados sete grupos, que engloba desde as escolas que possuem nível socioeconômico Muito Baixo até as que possuem nível Muito Alto (INEP, 2017a).

⁶⁶ As avaliações que fazem inferência são: Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), aplicada a estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental; Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – Prova Brasil, aplicada a estudantes de 5º, 9º ano do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio, seus resultados compõe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

relacionados à composição da renda familiar, bem como disponibilidade de bens e patrimônio eletroeletrônicos, com nível educacional dos pais. Em relação ao indicador de nível socioeconômico, é possível conforme apresentado na tabela 3, com informações levantadas do painel educacional que a única escola pontuada apresentou dos sete níveis possíveis (muito alto; alto; médio alto; médio; médio baixo; baixo e muito baixo) o indicador apresentou uma escola com 50% considerado médio baixo⁶⁷.

Uma análise qualitativa do indicador, é possível dizer que o mesmo não é capaz de representar o nível socioeconômico da população atendida pelas escolas municipais em Miracema-TO, inicialmente por se considerar somente uma amostra, pois do universo de doze escolas somente uma representa o contexto educacional. Outro fator que chama-se à atenção é o fato que dados somente são levantados de estudantes que participam das avaliações externas, representando no entanto mais uma amostra por se tratar de séries alvo, diante da metodologia das avaliações em larga escala, além do indicador ignorar outros elementos que se referenciam ao nível socioeconômico.

Na tabela 04, apresenta-se o segundo indicador de contexto, que trata-se do percentual de escolas por nível de complexidade da gestão escolar⁶⁸ as informações coletadas para constituição do indicador fazem referência ao ano de 2015, categorizado em seis níveis que avaliam a complexidade de gestão escolar, tendo por base as características: porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade e complexidade de modalidades e etapas oferecidas. No universo do indicador fazem referência à todas as escolas que atendem anos iniciais e finais do Ensino Fundamental na rede pública municipal de educação de Miracema-TO.

Tabela 4: Percentual de Escolas por nível de complexidade da gestão escolar (2015)

PERCENTUAL DE ESCOLAS POR NÍVEL (2015)					
NÍVEL	DESCRIÇÃO	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
		%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE

⁶⁷ Conforme Nota Técnica, corresponde ao médio baixo, o Nível III - (40;50]: Neste, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como uma televisão em cores, um rádio, uma geladeira, um ou dois telefones celulares e um banheiro; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas e computador (com ou sem internet); não contratam empregada mensalista; a renda familiar mensal está entre 1 e 2 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) ingressaram no ensino fundamental, mas não o completaram.

⁶⁸ O indicador classifica as escolas com turmas nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, de acordo com a sua complexidade de gestão. Níveis mais elevados do indicador, que variam de 1 a 6, indicam maior complexidade. Assume-se que complexidade de gestão está relacionada às seguintes características: porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade e complexidade de modalidades e etapas oferecidas. Escolas classificadas no mesmo nível são similares nessas características.

Nível 1	Porte inferior a 50 matrículas, operando em único turno e etapa e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada.	12,5	1	0	0
Nível 2	Porte entre 50 e 300 matrículas, operando em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada.	25	2	25	1
Nível 3	Porte entre 50 e 500 matrículas, operando em 2 turnos, com 2 ou 3 etapas e apresentando os Anos Finais como etapa mais elevada.	37,5	3	50	2
Nível 4	Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 2 ou 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando Ensino Médio/Profissional ou a EJA como etapa mais elevada.	0	0	0	0
Nível 5	Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada.	25	2	25	1
Nível 6	Porte superior a 500 matrículas, operando em 3 turnos, com 4 ou mais etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada.	0	0	0	0

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em relação ao nível 1, que representa unidades de ensino com porte inferior a 50 matrículas, operando em único turno e etapa e apresentando a Educação Infantil ou anos iniciais como etapa mais elevada, representa 12,5% em relação ao número de escolas corresponde a 01 para anos iniciais e nenhuma para anos finais.

Já para o nível 2, que representa escolas com porte entre 50 e 300 matrículas, operando em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada, esse nível corresponde a 25% respectivamente para todo o ensino fundamental, sendo que em relação a número de escolas pode-se perceber serem 02 para os anos iniciais e 01 os anos finais.

No nível 3, o recorte acontece em unidades de ensino com porte entre 50 e 500 matrículas, operando em 2 turnos, com 2 ou 3 etapas e apresentando os Anos Finais como etapa mais elevada, esse nível corresponde à 37,5% ou seja 3 escolas com anos iniciais e 50% ou seja 2 escolas com anos finais do Ensino Fundamental.

Em relação ao nível 4, que se refere a escolas com porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 2 ou 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando Ensino

Médio/Profissional ou a EJA como etapa mais elevada, nenhuma escola que atende anos iniciais e/ou finais se enquadrou no referido nível do indicador.

No nível 5, que seleciona escolas com porte entre 150 a 1000, operando em 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada, a esse nível correspondendo pontua-se 25% respectivamente ao ensino fundamental, considerando um total de 2 escolas com atendimento dos anos iniciais e 1 escola com atendimento de anos finais.

Por fim para o nível 6, que se refere a escolas com porte superior a 500 matrículas, operando em 3 turnos, com 4 ou mais etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada, nenhuma escola que atende anos iniciais e/ou finais se enquadrou no referido nível do indicador.

Ainda sobre a complexidade da gestão escolar, inúmeros aspectos que constituem a gestão nos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos não compõe o indicador em fins detalhados para análise.

Na tabela 5, terceiro indicador de contexto selecionado, indica-se o percentual de esforço docente⁶⁹ as informações coletas e o indicador definido toma como referência o ano de 2015, para o anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. O indicador é constituído em 6 níveis, onde para aferição avalia-se os aspectos do trabalho do professor que contribuem para a sobrecarga, observando-se as informações referentes aos turnos de trabalho, escolas e etapas de atuação e quantidade de estudantes atendidos.

Tabela 5: Percentual de esforço docente (2015)

INDICADOR DE ESFORÇO DOCENTE (2015) %			
NÍVEIS	DESCRIÇÃO	ENSINO FUNDAMENTAL	
		1º AO 5º	6º AO 9º
Nível 1	Docente que tem até 25 estudantes e atua em um único turno, escola e etapa.	23,3	33,3
Nível 2	Docente que tem entre 25 e 150 estudantes e atua em um único turno, escola e etapa.	3,3	30
Nível 3	Docente que tem entre 25 e 300 estudantes e atua em um ou dois turnos em uma única escola e etapa.	66,7	16,7
Nível 4	Docente que tem entre 50 e 400 estudantes e atua em dois turnos, em uma ou duas escolas e em duas etapas.	5	0

⁶⁹Conforme informações do painel educacional do Inep, o indicador de esforço docente busca sintetizar, em uma única medida, aspectos do trabalho do professor que contribuem para a sobrecarga no exercício da profissão. Para tal, foram utilizadas as informações de turnos de trabalho, escolas e etapas de atuação, além da quantidade de estudantes atendidos na Educação Básica.

Nível 5	Docente que tem mais de 300 estudantes e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.	0	0
Nível 6	Docente que tem mais de 400 estudantes e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas.	1,7	3,3

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Observando as informações apresentadas pode-se depreender o seguinte cenário em relação ao indicador, em relação ao nível 1, correspondente a docentes que atendem até 25 estudantes e atua em um único turno, escola e etapa, neste nível a aferição do indicador representa 23,3% para anos iniciais e 33,3% para anos finais do Ensino Fundamental.

O nível 2, representa docentes que atendem entre 25 e 150 estudantes, atuando em um único turno, escola e etapa, neste aspecto, observa-se 3,3% para anos iniciais e 30% para anos finais do Ensino Fundamental.

No nível 3, que representa o percentual de docentes, que atendem entre 25 e 300 estudantes e atua em um ou dois turnos em uma única escola e etapa, neste aspecto, observa-se 66,7% para anos iniciais e 16,7% para anos finais do Ensino Fundamental.

Já em relação ao nível 4, que representa o percentual de docentes que atendem entre 50 e 400 estudantes e atuam em dois turnos, em uma ou duas escolas e em duas etapas, neste aspecto, observa-se 5% para anos iniciais e 0% para anos finais do Ensino Fundamental.

Para o nível 5, que representa o percentual de docentes que atendem mais de 300 estudantes e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três etapas, em referência a este nível tanto para anos iniciais quanto anos finais do Ensino Fundamental correspondem a 0%.

Como última representação, encontra-se o nível 6, que corresponde ao percentual de docentes que tem mais de 400 estudantes e atua nos três turnos, em duas ou três escolas e em duas etapas ou três, em referência a este nível, observa-se 1,7% para anos iniciais e 3,3% para anos finais do Ensino Fundamental.

Embora as estratégias utilizadas no sentido de definir os aspectos que causam sobrecarga à atividade docente, caracterizada nesse cenário como esforço docente, inúmeros outros elementos que podem ser considerados determinantes não compõem campo de observação na elaboração do indicador, à exemplo pode-se citar aspectos relacionados a formação e as condições de trabalho docente.

Na tabela 6, é possível identificar o quarto indicador de contexto selecionado, trata-se do percentual de adequação de formação docente⁷⁰ os dados coletados, fazem referência como recorte histórico o ano de 2015. Para fins de estabelecimento do indicador dividido em 5 grupos, classifica-se os docentes segundo a adequação de sua formação inicial à disciplina e etapa de atuação na educação básica, com vistas a avaliar o cumprimento das orientações legais para todo o Ensino Fundamental.

Tabela 6: Percentual de adequação de formação docente (2015)

INDICADOR DE ADEQUAÇÃO DE FORMAÇÃO DOCENTE – 2015 (%)			
GRUPOS	DESCRIÇÃO	ENSINO FUNDAMENTAL	
		1º AO 5º	6º AO 9º
Grupo 1	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona.	48,9	11,4
Grupo 2	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona.	0	0
Grupo 3	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona.	4,9	40,9
Grupo 4	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior não considerada nas categorias anteriores.	8,5	2,3
Grupo 5	Percentual de disciplinas que são ministradas por professores sem formação superior.	37,7	45,4

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em relação ao Grupo 1, que trata do percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona, neste grupo identifica-se os percentuais de 48,9% para os anos iniciais e 11,4% para os anos finais do Ensino Fundamental.

No Grupo 2, que se refere ao percentual de disciplina que são ministradas por professores com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica)

⁷⁰ Em relação a indicador, conforme informações encontradas no portal educacional do Inep, refere-se a classificação dos docentes segundo a adequação de sua formação inicial à disciplina e etapa de atuação na educação básica, com vistas a avaliar o cumprimento das orientações legais.

na mesma área da disciplina que leciona, tanto para os anos iniciais quanto finais do Ensino Fundamental esse percentual corresponde a 0%.

Para o Grupo 3, que faz referência ao percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona, neste grupo, percebe-se os percentuais de 4,9% para os anos iniciais e 40,9% para os anos finais do Ensino Fundamental.

Já no Grupo 4, que trata do percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior não considerada nas categorias anteriores, neste grupo, percebe-se os percentuais de 8,5% para os anos iniciais e 2,3% para os anos finais do Ensino Fundamental.

Por fim, no Grupo 5, que corresponde ao percentual de disciplinas que são ministradas por professores sem formação superior, neste grupo, encontra-se percentuais de 37,7% para os anos iniciais e 45,4% para anos finais do Ensino Fundamental.

Em relação a esse indicador, a metodologia utilizada ignora os fatores locais ao observar a adequação de formação docente, dentre elas observa-se o Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR), outro fator que vale referência são as estratégias utilizadas para garantir professores especialistas atuando no anos finais nas escolas do campo, em alguns casos os mesmo estendem carga horária em disciplinas específicas da mesma modalidade de ensino, todavia, são ignorados os aspectos de natureza qualitativa e peculiaridades locais no âmbito do território.

Na tabela 7, apresenta-se como quinto indicador de contexto selecionado, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁷¹, considera-se o indicador em caráter hegemônico ao referenciar qualidade da educação básica, criado em 2005 com edições a cada dois anos, o indicador representa uma concepção específica de qualidade baseada nos aspectos instrumentais como fonte de abordagem já utilizada nesta pesquisa.

Tabela 7: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (2005 – 2015)

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA		
ANO	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS

⁷¹Embora já referenciado em outras etapas da pesquisa, conforme o painel educacional do Inep, o Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho na Prova Brasil e Aneb, obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino, com informações sobre rendimento escolar (aprovação).

	META	IDEB	META	IDEB
2005	-	-	-	-
2007	-	3,5	-	-
2009	3,7	4,1	-	-
2011	4,1	3,9	-	3,2
2013	4,3	4,5	3,4	3,0
2015	4,6	-	3,7	-

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em relação as notas obtidas no IDEB pelo município de Miracema-TO, é possível realizar as seguintes considerações: no ano de criação do indicador (2005) não houve atribuição de notas aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. Em 2007, atingiu nota de 3,5 para os anos iniciais e não foi divulgada nota dos anos finais do Ensino Fundamental. Em 2009, novamente somente houve nota divulgada para os anos iniciais atingindo 4,1. Já em 2011, houve notas tanto para os anos iniciais 3,9 quanto para os anos finais 3,2. Já em 2013, obtiveram respectivamente nota 4,5 para os anos iniciais e 3,0 para os anos finais do Ensino Fundamental. Em 2015, embora com metas projetadas tanto para os anos iniciais quanto para os finais não houvera divulgação de notas.

Cumpremencionar que a divulgação das notas seguem critérios em conformidade com a metodologia utilizada pelo Inep, desta forma mesmo havendo aferição dos componentes fluxo escolar e proficiência o indicador não é divulgado caso não atenda o quantitativo mínimo de alunos por turma, ou aferidas as respectivas proficiências.

Outro fato importante de se destacar em relação ao Ideb é que ele ignora inúmeros fatores que se articulam à qualidade do ensino, dentre eles os aspectos sociais e econômicos dos estudantes avaliados, a infraestrutura física das escolas, às condições de trabalho do professores, dentre diversos outros aspectos intra e extra escolares que impactam diretamente à qualidade do ensino/educação.

Sobre o Ideb é fator de questionamento ainda, dentre outros aspectos, a consideração da proficiência em testes padronizados aplicados em todo país, como indicador de aprendizagem, o qual inúmeras pesquisas já desenvolvidas se dedicam ao respectivo detalhamento.

Por fim, na Tabela 08, como sexto e último indicador de contexto selecionado, apresenta-se o percentual de regularidade docente⁷² com base no tempo médio de

⁷²O indicador avalia a regularidade do corpo docente nas escolas da educação básica a partir da observação da permanência dos professores nas escolas em um intervalo de 5 anos. O indicador varia de 0

permanência por turma do Ensino Fundamental, tendo por referência o ano letivo de 2015. O indicador é apresentado em quatro níveis de regularidade docente (baixa, média baixa, média alta e alta), cada nível corresponde ao tempo de permanência em que o docente atua na mesma série/ano nos últimos 5 anos.

Tabela 8: Percentual de Regularidade Docente, com base no tempo médio de permanência por turma no Ensino Fundamental (2015)

INDICADOR DE REGULARIDADE DOCENTE – ENSINO FUNDAMENTAL (2015)					
NÍVEIS DO IRD	DESCRIÇÃO (TEMPO MÉDIO DE PERMANÊNCIA)	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
		%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE
Baixa	Tempo médio de permanência de 1,5 anos nos últimos 5 anos	50	4	0	0
Média Baixa	Tempo médio de permanência de 2 anos nos últimos 5 anos	50	4	100	4
Média Alta	Tempo médio de permanência de 2,5 anos nos últimos 5 anos	0	0	0	0
Alta	Tempo médio de permanência de 3,5 anos nos últimos 5 anos	0	0	0	0

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em relação a regularidade docente com descrição do tempo médio de permanência do docente na mesma escola nos últimos 5 anos, conforme apresentado na tabela 8 é possível inferir as seguintes observações, para o Ensino Fundamental, afins de consideração do indicador, o mesmo é composto por um universo de 8 escolas de anos iniciais e 4 de anos finais, os níveis que se concentram os resultados correspondem a baixa e média baixa, nos anos iniciais 50% correspondente respectivamente a cada nível (baixa e média baixa), onde para baixa, conforme descrição do indicador o tempo médio de permanência de 1,5 anos nos últimos 5 anos, e para média baixa, o tempo médio de permanência de 2 anos nos últimos 5 anos. Já os anos finais, conforme apresentado na tabela 8, em 2005, 100% apresentou regularidade de tempo médio de permanência de 2 anos nos últimos 5 anos.

Ao observar o indicador, é explícita a alta rotatividade docente no âmbito da rede municipal de ensino de Miracema-TO, inúmeros fatores podem estar por trás destas informações o quais são ignoradas na aferição do indicador, dentre os dados pode-se destacar o tipo de vínculo do docente, as causas que levam a rotatividade, dentre outros que possibilitariam uma análise qualitativa das informações apresentadas.

a 5. Quanto mais próximo de 0, mais irregular é o docente e quanto mais próximo de 5, mais regular ele é. As escolas foram classificadas por níveis de regularidade de acordo com o IRD médio dos docentes da escola.

Na próxima seção, nos dedicaremos ao que o Inep apresentou como indicadores de aprendizagem, apresenta-se um conjunto de indicadores mensurados a partir das informações obtidas através da realização das avaliações externas, aplicadas em larga escala aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, considera-se como componente do indicador: Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), aplicada ao 3º ano do Ensino Fundamental; Prova Brasil, aplicada a estudantes do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, o qual em ambos os contextos apresentam dados de participação, resultados e série histórica.

2.5 Indicadores de Aprendizagem

O primeiro extrato dos indicadores de aprendizagem apresentado nesta seção, refere-se a distribuição dos percentuais dos estudantes divididos por nível de proficiência⁷³, na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), avaliação externa aplicada ao 3º ano do Ensino Fundamental, no levantamento são apresentados informações referentes a leitura (prova objetiva), escrita (prova discursiva) e matemática (prova objetiva), em referência aos anos de 2013 e 2014.

Os dados referem-se aos resultados dos testes de aprendizagem realizados no município de Miracema-TO, são apresentados em uma escala de proficiência, composta por níveis progressivos e cumulativos, da menor para a maior proficiência. Conforme informações do indicador significa dizer que quando um percentual de estudantes está posicionado em determinado nível da escala, pressupõe-se que, além de terem desenvolvido as habilidades referentes a este nível, provavelmente também desenvolveram as habilidade referentes aos níveis anteriores.

Na tabela 09, apresentada abaixo, registra-se a distribuição percentual dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental do município de Miracema-TO por nível da Escala.

Tabela 9: Distribuição dos percentuais dos estudantes por nível de proficiência, Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, 3º ano do Ensino Fundamental (2013-2014)

PERCENTUAL DOS ESTUDANTES POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA		
LEITURA (PROVA OBJETIVA)		
Nível	Percentuais (%)	
	2013	2014

⁷³ Considera-se como proficiência a capacidade para realizar algo, dominar certo assunto e ter aptidão em determinada área do conhecimento (INEP, 2017b).

Nível 1 (Até 425 pontos)	25,54	38,06
Nível 2 (Maior que 425 até 525 pontos)	57,42	41,29
Nível 3 (Maior que 525 até 625 pontos)	17,04	18,83
Nível 4 (Mais que 625 pontos)	0	1,82
ESCRITA (PROVA DISCURSIVA)		
Nível	Percentuais (%)	
	2013	2014
Nível 1 (Menor que 350 pontos)	-	15,28
Nível 2 (Maior ou igual a 350 e menor que 450 pontos)	-	35,51
Nível 3 (Maior ou igual a 450 e menor que 500 pontos)	-	15,33
Nível 4 (Maior ou igual a 500 e menor que 600 pontos)	-	31,61
Nível 5 (Maior ou igual a 600 pontos)	-	2,26
MATEMÁTICA (PROVA OBJETIVA)		
Nível	Percentuais (%)	
	2013	2014
Nível 1 (Até 425 pontos)	27,82	44,73
Nível 2 (Maior que 425 até 525 pontos)	50,64	36,81
Nível 3 (Maior que 525 até 575 pontos)	12,86	11,29
Nível 4 (Mais que 575 pontos)	8,7	7,17

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em relação aos níveis de Leitura, pode-se aferir de acordo com o indicador, que em 2013 - 25,54% e em 2014 - 38,06% dos estudantes atingiram ao nível 1 (até 425 pontos) em leitura, o que considera-se que os estudantes avaliados são capazes de: Ler palavras com estrutura silábica canônica, não canônica e ainda que alternem sílabas canônicas e não canônicas. Já em referência ao nível 2 (maior que 425 até 525 pontos), em 2013 - 57,42% e em 2014 - 41,29% atingiram nível 2 em leitura, o que considera-se que além das habilidades descritas em referência ao nível 1, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas em textos curtos como piada, parlenda, poema, quadrinho, fragmentos de narrativas e de curiosidade científica; em textos de maior extensão, quando a informação está localizada na primeira linha do texto. Neste nível o estudante deve reconhecer ainda a finalidade do texto como convite, cartaz, receita, bilhete, anúncio com ou sem apoio de imagem. Além de identificar o assunto de um cartaz apresentando em sua forma original e ainda em textos cujo assunto pode ser identificado no título ou na primeira linha, e ainda inferir sentido em piada e em história em quadrinhos que articula linguagem verbal e não verbal.

O nível de leitura seguinte, considerado como nível 3 (maior que 525 até 625 pontos), neste nível percebe-se em 2013 - 17,04% e 2014 - 18,83% de estudantes atingiram o nível de leitura, o que significa que além das habilidades descritas nos níveis 1 e 2, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas em textos de maior extensão como fragmento de literatura infantil, lenda, cantiga folclórica e poema, quando a informação está localizada no meio ou ao final do

texto, é capaz de identificar ainda o referente de um pronome pessoal do caso reto em textos como tirinha e poema narrativo, além de inferir relação causa e consequência em textos exclusivamente verbais – piada, fábula, fragmentos de textos de literatura infantil e texto de curiosidade científica – com base na progressão textual; e em textos que articulam a linguagem verbal e não verbal – tirinha; sentido em história em quadrinhos que articula linguagem verbal e não verbal com vocabulário específico de textos de divulgação científica ou que exige conhecimento intertextual de narrativas infantis, o assunto de texto de extensão média de divulgação científica para crianças, com base nos elementos que aparecem no início do texto; o significado de expressão de linguagem figurada em textos como poema narrativo, fragmentos de literatura infantil, de curiosidade científica e tirinha.

Como último nível de leitura, apresenta-se o nível 4 (mais que 625 pontos), o qual em 2013 nenhum estudante atingiu o referido nível e em 2014, somente 1,82%, o que significa, que além das habilidades descritas nos níveis 1, 2 e 3, os estudantes provavelmente são capazes de: Reconhecer relação de tempo em texto verbal e os participantes de um diálogo em uma entrevista ficcional. Identificar o referente de pronome possessivo em poema; o referente de advérbio de lugar em reportagem; o referente de expressão formada por pronome demonstrativo em fragmento de texto de divulgação científica para o público infantil. Inferir sentido em fragmento de conto; sentido de palavra em fragmento de texto de literatura infantil; assunto em texto de extensão média ou longa, considerando elementos que aparecem ao longo do texto, em gêneros como divulgação científica, curiosidade histórica para criança e biografia.

Em relação aos níveis de escrita, pode-se aferir de acordo com as informações apresentadas que no ano de 2013, não há resultados disponíveis, sendo que todos os dados disponíveis estão concentrados no ano de 2014, o que é possível considerar, 15,28% dos estudantes estão no nível 1 (menor que 350), o que significa que em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente não escrevem as palavras ou estabelecem algumas correspondências entre as letras gafadas e a pauta sonora, porém ainda não escrevem palavras alfabeticamente. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos legíveis. Já no percentual 35,51% encontram-se no nível 2 (maior ou igual a 350 e menor que 450 pontos), o que sinaliza que em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem alfabeticamente palavras com trocas ou omissão de letras, alterações na ordem das letras e outros

desvios ortográficos. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.

No nível 3, (maior ou igual a 450 e menor que 500 pontos), identifica-se 15,33%, o que significa para esse nível que, em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com estrutura silábica consoante-vogal, apresentando alguns desvios ortográficos em palavras com estruturas silábicas mais complexas. Em relação à produção de textos, provavelmente escrevem de forma incipiente ou inadequada ao que foi proposto ou produzem fragmentos sem conectivos e/ou recursos de substituição lexical e/ou pontuação para estabelecer articulações entre partes do texto. Apresentam ainda grande quantidade de desvios ortográficos e de segmentação ao longo do texto.

No nível 4, (maior ou igual a 500 e menor que 600 pontos), o percentual observado é de 31,61%, o que pressupõe que em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, embora possam não contemplar todos os elementos da narrativa e/ou partes da história a ser contada. Articulam as partes do texto com a utilização de conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores, mas ainda cometem desvios que comprometem parcialmente o sentido da narrativa, inclusive por não utilizar a pontuação ou utilizar os sinais de modo inadequado. Além disso, o texto pode apresentar alguns desvios ortográficos e de segmentação que não comprometem a compreensão.

Por fim, em relação à escrita encontra-se o percentual de estudantes que pertencem ao nível 5 (maior ou igual a 600 pontos), neste nível o percentual corresponde à 2,26%, o que significa que em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, evidenciando uma situação central e final. Articulam as partes do texto com conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores textuais. Segmentam e escrevem as palavras corretamente, embora o texto possa apresentar alguns desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão.

Em relação aos níveis de conhecimento em Matemática, pode-se aferir de acordo com o indicador, que em 2013 – 27,82% e em 2014 – 44,73% dos estudantes atingiram

ao nível 1 (até 425 pontos), o que significa que neste nível, os estudantes são capazes de: Ler horas e minutos em relógio digital; medida em instrumento (termômetro, régua) com valor procurado explícito. Associar figura geométrica espacial ou plana a imagem de um objeto; contagem de até 20 objetos dispostos em forma organizada ou desorganizada à sua representação por algarismos. Reconhecer planificação de figura geométrica espacial (paralelepípedo). Identificar maior frequência em gráfico de colunas, ordenadas da maior para a menor. Comparar comprimento de imagens de objetos; quantidades pela contagem, identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos organizados.

No nível 2, (maior que 425 até 525 pontos), em 2013 – 50,64% e no ano de 2014 – 36,81%, o que significa que além das habilidades descritas no nível 1, os estudantes provavelmente são capazes de: Ler medida em instrumento (balança analógica) identificando o intervalo em que se encontra a medida. Associar a escrita por extenso de números naturais com até três ordens à sua representação por algarismos. Reconhecer figura geométrica plana a partir de sua nomenclatura; valor monetário de cédulas ou de agrupamento de cédulas e moedas. Identificar registro de tempo em calendário; uma figura geométrica plana em uma composição com várias outras; identificar frequência associada a uma categoria em gráfico de colunas ou de barras; identificar frequência associada a uma categoria em tabela simples ou de dupla entrada (com o máximo de 3 linhas e 4 colunas, ou 4 linhas e 3 colunas). Comparar quantidades pela contagem, identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos desorganizados; quantidades pela contagem, identificando quantidades iguais; números naturais não ordenados com até três algarismos. Completar sequências numéricas crescentes de números naturais, de 2 em 2, de 5 em 5 ou de 10 em 10. Compor número de dois algarismos a partir de suas ordens. Calcular adição (até 3 algarismos) ou subtração (até 2 algarismos) sem reagrupamento. Resolver problema com as ideias de acrescentar, retirar ou completar com números até 20; problema com a ideia de metade, com dividendo até 10.

Já no nível 3 (maior que 525 até 575 pontos), é possível identificar em 2013-12,86% e em 2014-11,29%, o que significa que além das habilidades descritas nos níveis 1 e 2, o estudante provavelmente é capaz de: Associar um agrupamento de cédulas e/ou moedas, com apoio de imagem ou dado por meio de um texto, a outro com mesmo valor monetário. Identificar frequências iguais em gráfico de colunas. Identificar gráfico que representa um conjunto de informações dadas em um texto. Identificar

frequência associada a uma categoria em tabela de dupla entrada (com mais de 4 colunas, ou mais de 4 linhas). Completar sequência numérica decrescente de números naturais não consecutivos. Calcular adição de duas parcelas de até 03 algarismos com apenas um reagrupamento (na unidade ou na dezena). Calcular subtração sem reagrupamento envolvendo pelo menos um valor com 3 algarismos. Resolver problema, com números naturais maiores do que 20, com a ideia de retirar. Resolver problema de divisão com ideia de repartir em partes iguais, com apoio de imagem, envolvendo algarismos até 20.

Por fim, como último nível da proficiência em conhecimentos matemáticos encontra-se o nível 4 (mais de 575 pontos), que para 2013 – 8,7% e 2014 – 7,17%, o que significa que além das habilidades descritas nos níveis 1, 2 e 3, o estudante provavelmente é capaz de: Ler medida em instrumento (termômetro) com valor procurado não explícito; horas e minutos em relógios analógicos, identificando marcações de 10, 30 e 45 minutos, além de horas exatas. Reconhecer decomposição canônica (mais usual) de números naturais com três algarismos; composição ou decomposição não canônica (pouco usual) aditiva de números naturais com até três algarismos. Identificar uma categoria associada a uma frequência específica em gráfico de barra. Calcular adição de duas parcelas de até 03 algarismos com mais de um reagrupamento (na unidade e na dezena); subtração de números naturais com até três algarismos com reagrupamento. Resolver problema, com números naturais de até três algarismos, com as ideias de comparar, não envolvendo reagrupamento; com números naturais de até três algarismos, com as ideias de comparar ou completar, envolvendo reagrupamento; de subtração como operação inversa da adição com números naturais; de multiplicação com a ideia de adição de parcelas iguais, de dobro ou triplo, de combinação ou com a ideia de proporcionalidade, envolvendo fatores de 1 algarismo ou fatores de 1 e 2 algarismos; de divisão com ideia de repartir em partes iguais, de medida ou de proporcionalidade (terça e quarta parte), sem apoio de imagem, envolvendo números de até 2 algarismos.

Nas tabelas 10 e 11, é possível observar a participação de escolas e de estudantes na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) no território de Miracema-TO, em referência ao ano de 2014.

Tabela 10: Escolas com 3º ano do Ensino Fundamental participantes da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA (2014)

ANO	ESCOLAS PARTICIPANTES	ESCOLAS RESULTADO DIVULGADO
2014	5	2

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em 2014, das 5 escolas participantes da educação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), de acordo com a metodologia adotada pelo Inep, somente 2 escolas tiveram seus resultados processados, por garantir a participação mínima de 80% dos estudantes previsto no Censo Escolar, correspondendo a esse quantitativo é possível depreender que menos de 50% das escolas participantes tiveram seus resultados divulgados, considera-se ainda que o número de escolas participantes é inferior a quantidade com oferta de 3º ano do Ensino Fundamental na Rede de Ensino.

Tabela 11: Estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental participantes da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA (2014)

ANO	ÁREAS	QUANTIDADE DE ALUNOS PRESENTES
2014	Escrita	154
	Leitura	154
	Matemática	161

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Já a tabela 11, com base nas duas escolas com resultados processados e divulgados, apresenta o quantitativo de alunos presentes na realização das respectivas avaliações, sendo para leitura e escrita 154 e para matemática 161. Vale mencionar que o quantitativo refere-se as informações do Censo Escolar.

Outro indicador de aprendizagem, conforme recorte realizado no painel educacional do portal Inep refere-se a proficiência na Prova Brasil, em relação aos dados seleciona-se a mensuração obtida em turmas de 5º e 9º anos do ensino fundamental respectivamente.

Na tabela 12, apresenta-se a média de proficiência em língua portuguesa e matemática, do 5º e 9º do ensino fundamental, em referência aos anos de 2013 e 2015, uma vez que em ambas situações para 2015 não houve divulgação de resultados por considerar número de alunos inferior à metodologia adotada.

Tabela 12: Resultados 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, média proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, Prova Brasil (2013 – 2015)

RESULTADO - 5º ANO		
Ano	Língua Portuguesa	Matemática
2013	180,95	197,97

2015	0	0
RESULTADO - 9º ANO		
Ano	Língua Portuguesa	Matemática
2013	233,53	223,33
2015	0	0

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Observa-se para o 5º ano do ensino fundamental, no ano de 2013, a média de proficiência em Língua Portuguesa 180,95 e em Matemática 197,97, já em 2015, o desempenho médio apresenta-se zerado para ambas. Para o 9º ano do ensino fundamental, no ano de 2013 em Língua Portuguesa 233,53 e em Matemática 223,33, já em 2015, como no 5º ano, zerado para ambas.

Nas tabelas 13 e 14, são apresentados os resultados por nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, respectivamente tendo por referência o 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, em relação a série histórica os resultados se apresentam em 2013 para todas as turmas, já em 2015 somente para o 5º ano, uma vez que o 9º ano não realizou a avaliação de acordo com a metodologia adotada pelo Inep.

Em ambos os resultados a proficiência em matemática é dividida em dez níveis, sendo considerado os níveis de 0 a 10, já em língua portuguesa são considerados dois níveis a menos, sendo considerado neste caso os níveis de 0 a 9 respectivamente a série histórica de 2013 e 2015.

Vale mencionar que a avaliação é aplicada a cada dois anos, e a metodologia seguem critérios estabelecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Tabela 13: Resultados por nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, 5º ano do Ensino Fundamental, Prova Brasil (2013-2015)

RESULTADOS POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA – 5º ANO				
	MATEMÁTICA (%)		LÍNGUA PORTUGUESA (%)	
	2013	2015	2013	2015
Nível 0	4,1	2,3	11,41	0
Nível 1	14,88	1,4	12,84	5,34
Nível 2	10,85	14,48	19,33	39,31
Nível 3	25,52	53,35	25,53	31,16
Nível 4	15,81	16,95	15,68	16,62
Nível 5	14,66	8,14	8,11	7,57
Nível 6	9,13	1,4	4,08	0
Nível 7	5,05	1,97	3,01	0
Nível 8	0	0	0	0
Nível 9	0	0	0	0
Nível 10	0	0	-	-

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em relação aos resultados por nível de proficiência partindo como referência o 5º ano do ensino fundamental, identifica-se respectivamente, em Matemática, em 2013 – 4,1% e em 2015 – 2,3% de estudantes estavam no nível 0 (menor que 125), o qual conforme informações disponíveis no portal explicita que a Prova Brasil não utilizou itens que avaliam as habilidades do nível. Os estudantes localizados abaixo do nível 125 requerem atenção especial, pois não demonstram habilidades muito elementares. Em relação ao nível 1 (maior ou igual a 125 e menor que 150), em 2013 – 14,88% e 2015 – 1,4%, o qual significa que os estudantes neste nível provavelmente são capazes de: Grandezas e medidas: Determinar a área de figuras desenhadas em malhas quadriculadas por meio de contagem. Em relação ao nível 2 (maior ou igual a 150 e menor que 175), em 2013 – 10,85% e em 2015-14,48%, o que significa que além das habilidades referenciadas no nível 1, os estudantes provavelmente são capazes de: Números e operações; álgebra e funções: Resolver problemas do cotidiano envolvendo adição de pequenas quantias de dinheiro. Tratamento de informações: Localizar informações, relativas ao maior ou menor elemento, em tabelas ou gráficos.

Em se tratando do nível 3 (maior ou igual a 175 e menor que 200), em 2013 – 25,52% e em 2015 – 53,35%, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1 e 2, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Localizar um ponto ou objeto em uma malha quadriculada ou croqui, a partir de duas coordenadas ou duas ou mais referências. Reconhecer dentre um conjunto de polígonos, aquele que possui o maior número de ângulos. Associar figuras geométricas elementares (quadrado, triângulo e círculo) a seus respectivos nomes. Grandezas e medidas: Converter uma quantia, dada na ordem das unidades de real, em seu equivalente em moedas. Determinar o horário final de um evento a partir de seu horário de início e de um intervalo de tempo dado, todos no formato de horas inteiras. Números e operações; álgebra e funções: Associar a fração $\frac{1}{4}$ a uma de suas representações gráficas. Determinar o resultado da subtração de números representados na forma decimal, tendo como contexto o sistema monetário. Tratamento de informações: Reconhecer o maior valor em uma tabela de dupla entrada cujos dados possuem até duas ordens. Reconhecer informações em um gráfico de colunas duplas.

Em relação ao nível 4 (maior ou igual a 200 e menor que 225), em 2013 – 15,81%, e em 2015 – 16,95%, o que significa além das habilidades citadas nos níveis 1, 2 e 3, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Reconhecer retângulos em meio a outros quadriláteros. Reconhecer a planificação de uma pirâmide

dentre um conjunto de planificações. Grandezas e medidas: Determinar o total de uma quantia a partir da quantidade de moedas de 25 e/ou 50 centavos que a compõe, ou vice-versa. Determinar a duração de um evento cujos horários inicial e final acontecem em minutos diferentes de uma mesma hora dada. Converter uma hora em minutos. Converter mais de uma semana inteira em dias. Interpretar horas em relógios de ponteiros. Números e operações; álgebra e funções: Determinar o resultado da multiplicação de números naturais por valores do sistema monetário nacional, expressos em números de até duas ordens e posterior adição. Determinar os termos desconhecidos em uma sequência numérica de múltiplos de cinco. Determinar a adição, com reserva, de até três números naturais com até quatro ordens. Determinar a subtração de números naturais usando a noção de completar. Determinar a multiplicação de um número natural de até três ordens por cinco, com reserva. Determinar a divisão exata por números de um algarismo. Reconhecer o princípio do valor posicional do Sistema de Numeração Decimal. Reconhecer uma fração como representação da relação parte-todo, com o apoio de um conjunto de até cinco figuras. Associar a metade de um total ao seu equivalente em porcentagem. Associar um número natural à sua decomposição expressa por extenso. Localizar um número em uma reta numérica graduada onde estão expressos números naturais consecutivos e uma subdivisão equivalente à metade do intervalo entre eles. Tratamento de informações: Reconhecer o maior valor em uma tabela cujos dados possuem até oito ordens. Localizar um dado em tabelas de dupla entrada.

Em relação ao nível 5 (maior ou igual a 225 e menor que 250), em 2013 – 14,66% e em 2015 – 8,14%, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1, 2, 3 e 4, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Localizar um ponto entre outros dois fixados, apresentados em uma figura composta por vários outros pontos. Reconhecer a planificação de um cubo dentre um conjunto de planificações apresentadas. Grandezas e medidas: Determinar a área de um terreno retangular representado em uma malha quadriculada. Determinar o horário final de um evento a partir do horário de início, dado em horas e minutos, e de um intervalo dado em quantidade de minutos superior a uma hora. Converter mais de uma hora inteira em minutos. Converter uma quantia dada em moedas de 5, 25 e 50 centavos e 1 real em cédulas de real. Estimar a altura de um determinado objeto com referência aos dados fornecidos por uma régua graduada em centímetros. Números e operações; álgebra e funções: Determinar o resultado da subtração, com recursos à ordem superior, entre

números naturais de até cinco ordens, utilizando as ideias de retirar e comparar. Determinar o resultado da multiplicação de um número inteiro por um número representado na forma decimal, em contexto envolvendo o sistema monetário. Determinar o resultado da divisão de números naturais, com resto, por um número de uma ordem, usando noção de agrupamento. Resolver problemas envolvendo a análise do algoritmo da adição de dois números naturais. Resolver problemas, no sistema monetário nacional, envolvendo adição e subtração de cédulas e moedas. Resolver problemas que envolvam a metade e o triplo de números naturais. Localizar um número em uma reta numérica graduada onde estão expressos o primeiro e o último número representando um intervalo de tempo de dez anos, com dez subdivisões entre eles. Localizar um número racional dado em sua forma decimal em uma reta numérica graduada onde estão expressos diversos números naturais consecutivos, com dez subdivisões entre eles. Reconhecer o valor posicional do algarismo localizado na 4ª ordem de um número natural. Reconhecer uma fração como representação da relação parte-todo, com apoio de um polígono dividido em oito partes ou mais. Associar um número natural às suas ordens e vice-versa.

Em relação ao nível 6 (maior ou igual a 250 e menor que 275), onde em 2013 – 9,13% e em 2015 – 1,4%, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4 e 5, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Reconhecer polígonos presentes em um mosaico composto por diversas formas geométricas. Grandezas e medidas: Determinar a duração de um evento a partir dos horários de início, informado em horas e minutos, e de término, também informado em horas e minutos, sem coincidência nas horas ou nos minutos dos dois horários informados. Converter a duração de um intervalo de tempo, dado em horas e minutos, para minutos. Resolver problemas envolvendo intervalos de tempo em meses, inclusive passando pelo final do ano (outubro a janeiro). Reconhecer que entre quatro ladrilhos apresentados, quanto maior o ladrilho, menor a quantidade necessária para cobrir uma dada região. Reconhecer o m^2 como unidade de medida de área. Números e operações; álgebra e funções: Determinar o resultado da diferença entre dois números racionais representados na forma decimal. Determinar o resultado da multiplicação de um número natural de uma ordem por outro de até três ordens, em contexto que envolve o conceito de proporcionalidade. Determinar o resultado da divisão exata entre dois números naturais, com divisor até quatro, e dividendo com até quatro ordens. Determinar 50% de um número natural com até três ordens. Determinar porcentagens simples (25%, 50%).

Associar a metade de um total a algum equivalente, apresentado como fração ou porcentagem. Associar números naturais à quantidade de agrupamentos de 1000. Reconhecer uma fração como representação da relação parte-todo, sem apoio de figuras. Localizar números em uma reta numérica graduada onde estão expressos diversos números naturais não consecutivos e crescentes, com uma subdivisão entre eles. Resolver problemas por meio da realização de subtrações e divisões, para determinar o valor das prestações de uma compra a prazo (sem incidência de juros). Resolver problemas que envolvam soma e subtração de valores monetários. Resolver problemas que envolvam a composição e a decomposição polinomial de números naturais de até cinco ordens. Resolver problemas que utilizam a multiplicação envolvendo a noção de proporcionalidade. Reconhecer a modificação sofrida no valor de um número quando um algarismo é alterado. Reconhecer que um número não se altera ao multiplicá-lo por 1. Tratamento de informações: Interpretar dados em uma tabela simples. Comparar dados representados pelas alturas de colunas presentes em um gráfico.

Em relação ao nível 7 (maior ou igual a 275 e menor que 300), em 2013-5,05% e em 2015-1,97%, o que significa que além das habilidades citadas no níveis 1,2,3,4,5 e 6, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Interpretar a movimentação de um objeto utilizando referencial diferente do seu. Reconhecer um cubo a partir de uma de suas planificações desenhadas em uma malha quadriculada. Grandezas e medidas: Determinar o perímetro de um retângulo desenhado em malha quadriculada, com as medidas de comprimento e largura explicitados. Converter medidas dadas em toneladas para quilogramas. Converter uma quantia, dada na ordem das dezenas de real, em moedas de 50 centavos. Estimar o comprimento de um objeto a partir de outro, dado como unidade padrão de medida. Resolver problemas envolvendo conversão de quilograma para grama. Resolver problemas envolvendo conversão de litro para mililitro. Resolver problemas sobre intervalos de tempo envolvendo adição e subtração e com intervalo de tempo passando pela meia noite. Números e operações; álgebra e funções: Determinar 25% de um número múltiplo de quatro. Determinar a quantidade de dezenas presentes em um número de quatro ordens. Resolver problemas que envolvem a divisão exata ou a multiplicação de números naturais. Associar números naturais à quantidade de agrupamentos menos usuais, como 300 dezenas. Tratamento de informações: Interpretar dados em gráficos de setores.

Em relação ao nível 8 (maior ou igual 300 e menor que 325), tanto em 2013 quanto em 2015 os percentuais correspondem a 0%, neste nível além das habilidades

anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Reconhecer uma linha paralela a outra dada como referência em um mapa. Reconhecer os lados paralelos de um trapézio expressos em forma de segmentos de retas. Reconhecer objetos com a forma esférica dentre uma lista de objetos do cotidiano. Grandezas e medidas: Determinar a área de um retângulo desenhado numa malha quadriculada, após a modificação de uma de suas dimensões. Determinar a razão entre as áreas de duas figuras desenhadas numa malha quadriculada. Determinar a área de uma figura poligonal não convexa desenhada sobre uma malha quadriculada. Estimar a diferença de altura entre dois objetos, a partir da altura de um deles. Converter medidas lineares de comprimento (m/cm). Resolver problemas que envolvem a conversão entre diferentes unidades de medida de massa. Números e operações; álgebra e funções: Resolver problemas que envolvem grandezas diretamente proporcionais requerendo mais de uma operação. Resolver problemas envolvendo divisão de números naturais com resto. Associar a fração $\frac{1}{2}$ à sua representação na forma decimal. Associar 50% à sua representação na forma de fração. Associar um número natural de seis ordens à sua forma polinomial. Tratamento de informações: Interpretar dados em um gráfico de colunas duplas.

Em relação ao nível 9 (maior ou igual 325 e menor que 350), tanto em 2013 quanto em 2015 os percentuais correspondem a 0%, neste nível além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Reconhecer a planificação de uma caixa cilíndrica. Grandezas e medidas: Determinar o perímetro de um polígono não convexo desenhado sobre as linhas de uma malha quadriculada. Resolver problemas que envolvem a conversão entre unidades de medida de tempo (minutos em horas, meses em anos). Resolver problemas que envolvem a conversão entre unidades de medida de comprimento (metros em centímetros). Números e operações; álgebra e funções: Determinar o minuendo de uma subtração entre números naturais, de três ordens, a partir do conhecimento do subtraendo e da diferença. Determinar o resultado da multiplicação entre o número oito e um número de quatro ordens com reserva. Reconhecer frações equivalentes. Resolver problemas envolvendo multiplicação com significado de combinatória. Comparar números racionais com quantidades diferentes de casas decimais. Tratamento de informações: Reconhecer o gráfico de linhas correspondente a uma sequência de valores ao longo do tempo (com valores positivos e negativos).

Em relação ao nível 10 (maior ou igual 350), tanto em 2013 quanto em 2015 os percentuais correspondem a 0%, neste nível além das habilidades anteriormente citadas, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Reconhecer dentre um conjunto de quadriláteros, aquele que possui lados perpendiculares e com a mesma medida. Grandezas e medidas: Converter uma medida de comprimento, expressando decímetros e centímetros, para milímetros.

Em relação aos resultados por nível de proficiência partindo como referência o 5º ano do ensino fundamental, identifica-se respectivamente, em Língua Portuguesa, em 2013 – 11,41% e em 2015 – 0% de estudantes estavam no nível 0 (menor que 125), o qual a Prova Brasil não utilizou itens que avaliam as habilidades deste nível. Os estudantes localizados abaixo do nível 125 requerem atenção especial, pois não demonstram habilidades muito elementares. Em relação ao nível 1 (maior ou igual a 125 e menor que 150), em 2013 – 12,84% e em 2015-5,34%, o que significa que os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas em textos narrativos curtos, informativos e anúncios. Identificar o tema de um texto. Localizar elementos como o personagem principal. Estabelecer relação entre partes do texto: personagem e ação; ação e tempo; ação e lugar.

Em relação ao nível 2 (maior ou igual a 150 e menor que 175), em 2013 – 19,33% e em 2015 – 39,31%, o que significa que além das habilidades citadas no nível 1, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informação explícita em contos. Identificar o assunto principal e a personagem principal em reportagens e em fábulas. Reconhecer a finalidade de receitas, manuais e regulamentos. Inferir características de personagem em fábulas. Interpretar linguagem verbal e não verbal em tirinhas. Em relação ao nível 3 (maior ou igual a 175 e menor que 200), em 2013-25,53% e em 2015-31,16%, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1 e 2, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informação explícita em contos e reportagens. Localizar informação explícita em propagandas com ou sem apoio de recursos gráficos. Reconhecer relação de causa e consequência em poemas, contos e tirinhas. Inferir o sentido de palavra, o sentido de expressão ou o assunto em cartas, contos, tirinhas e histórias em quadrinhos com o apoio de linguagem verbal e não verbal.

Em relação ao nível 4 (maior ou igual a 200 e menor que 225), em 2013-15,68%, em 2015-16,62%, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2 e 3, os estudantes provavelmente são capazes de: Identificar informação explícita

em sinopses e receitas culinárias. Identificar assunto principal e personagem em contos e letras de música. Identificar formas de representação de medida de tempo em reportagens. Identificar assuntos comuns a duas reportagens. Identificar o efeito de humor em piadas. Reconhecer sentido de expressão, elementos da narrativa e opinião em reportagens, contos e poemas. Reconhecer relação de causa e consequência e relação entre pronomes e seus referentes em fábulas, poemas, contos e tirinhas Inferir sentido decorrente da utilização de sinais de pontuação e sentido de expressões em poemas, fábulas e contos. Inferir efeito de humor em tirinhas e histórias em quadrinhos.

Em relação ao nível 5 (maior ou igual a 225 e menor que 250), em 2013-8,11%, e em 2015-7,57%, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3 e 4, os estudantes provavelmente são capazes de: Identificar assunto e opinião em reportagens e contos. Identificar assunto comum a cartas e poemas. Identificar informação explícita em letras de música e contos. Reconhecer assunto em poemas e tirinhas. Reconhecer sentido de conjunções e de locuções adverbiais em verbetes, lendas e contos. Reconhecer finalidade de reportagens e cartazes. Reconhecer relação de causa e consequência e relação entre pronome e seu referente em tirinhas, contos e reportagens. Inferir elementos da narrativa em fábulas, contos e cartas. Inferir finalidade e efeito de sentido decorrente do uso de pontuação e assunto em fábulas. Inferir informação em poemas, reportagens e cartas. Diferenciar opinião de fato em reportagens. Interpretar efeito de humor e sentido de palavra em piadas e tirinhas.

Em relação ao nível 6 (maior ou igual a 250 e menor que 275), em 2013-4,08%, e em 2015-0%, o que significa que além das habilidades citadas no níveis 1,2,3,4 e 5, os estudantes provavelmente são capazes de: Identificar opinião e informação explícita em fábulas, contos, crônicas e reportagens. Identificar informação explícita em reportagens com ou sem o auxílio de recursos gráficos. Reconhecer a finalidade de verbetes, fábulas, charges e reportagens. Reconhecer relação de causa e consequência e relação entre pronomes e seus referentes em poemas, fábulas e contos. Inferir assunto principal e sentido de expressão em poemas, fábulas, contos, crônicas, reportagens e tirinhas. Inferir informação em contos e reportagens. Inferir efeito de humor e moral em piadas e fábulas.

Em relação ao nível 7 (maior ou igual a 275 e menor que 300), em 2013-3,01%, e em 2015-0%, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4,5 e 6, os estudantes provavelmente são capazes de: Identificar assunto principal e informações explícitas em poemas, fábulas e letras de música. Identificar opinião em poemas e

crônicas. Reconhecer o gênero textual a partir da comparação entre textos e assunto comum a duas reportagens. Reconhecer elementos da narrativa em fábulas. Reconhecer relação de causa e consequência e relação entre pronomes e seus referentes em fábulas, contos e crônicas. Inferir informação e efeito de sentido decorrente do uso de sinais gráficos em reportagens e em letras de música. Interpretar efeito de humor em piadas e contos. Interpretar linguagem verbal e não verbal em histórias em quadrinhos.

Em relação ao nível 8 (maior ou igual a 300 e menor que 325), em 2013 e 2015 respectivamente o percentual é correspondente a 0%, neste nível, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4,5,6 e 7, os estudantes provavelmente são capazes de: Identificar assunto principal e opinião em contos e cartas do leitor. Reconhecer sentido de locução adverbial e elementos da narrativa em fábulas e contos. Reconhecer relação de causa e consequência e relação entre pronomes e seus referentes em fábulas e reportagens. Reconhecer assunto comum entre textos de gêneros diferentes. Inferir informações e efeito de sentido decorrente do uso de pontuação em fábulas e piadas. Em relação ao nível 9 (maior ou igual a 325), como no nível anterior, em 2013 e 2015 respectivamente o percentual é correspondente a 0% para o nível, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4,5,6 ,7 e 8, os estudantes provavelmente são capazes de: Identificar opinião em fábulas e reconhecer sentido de advérbios em cartas do leitor.

A tabela 14, apresenta os resultados por nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, em referência ao 9º ano do Ensino Fundamental, Prova Brasil, 2013-2015, as informações fazem referência ao sinalizado como indicador de aprendizagem. Na série histórica os resultados apresentados referem-se somente ao ano de 2013, para 2015 todos os dados aparecem zerados em virtude da metodologia usada na coleta e interpretação de informações.

Tabela 14: Resultados por nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, 9º ano do Ensino Fundamental, Prova Brasil (2013-2015)

RESULTADOS POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA – 9º ANO				
	MATEMÁTICA (%)		LÍNGUA PORTUGUESA (%)	
	2013	2015	2013	2015
Nível 0	29,29	0	25,7	0
Nível 1	25,51	0	14,55	0
Nível 2	22,7	0	22,11	0
Nível 3	14,94	0	18,91	0
Nível 4	0	0	11,15	0
Nível 5	3,78	0	7,57	0
Nível 6	3,78	0	0	0
Nível 7	0	0	0	0

Nível 8	0	0	0	0
Nível 9	0	0	-	-

Fonte: Adaptado de (INEP, 2017a).

Em se tratando dos resultados por nível de proficiência em matemática, relação ao nível 0 (menor que 200), em 2013-29,29%, em relação ao referido resultado, vale indicar que a Prova Brasil não utilizou itens do 9º ano que avaliam as habilidades do Nível 0. Os alunos do 9º ano com desempenho menor que 200 requerem atenção especial, pois ainda não demonstram habilidades muito elementares que deveriam apresentar nessa etapa escolar. Em relação ao nível 1 (maior ou igual a 200 e menor que 225), em 2013 - 25,51% de estudantes atingiram o respectivo nível, o que significa que os estudantes provavelmente são capazes de: Números e operações; álgebra e funções: Reconhecer o maior ou o menor número em uma coleção de números racionais, representados na forma decimal. Tratamento de informações: Interpretar dados apresentados em tabela e gráfico de colunas.

Em relação ao nível 2 (maior ou igual a 225 e menor que 250), em 2013-22,7% dos estudantes atingiram o respectivo nível, o que significa que além das habilidades citadas no nível 1, os estudantes provavelmente são capazes de: Números e operações; álgebra e funções: Reconhecer a fração que corresponde à relação parte-todo entre uma figura e suas partes hachuradas. Associar um número racional que representa uma quantia monetária, escrito por extenso, à sua representação decimal. Determinar uma fração irredutível, equivalente a uma fração dada, a partir da simplificação por três. Tratamento de informações: Interpretar dados apresentados em um gráfico de linha simples. Associar dados apresentados em gráfico de colunas a uma tabela. Em relação ao nível 3 (maior ou igual a 250 e menor que 275), em 2013-14,94% dos estudantes atingiram o respectivo nível, o que significa que além das habilidades citadas no nível 1 e 2, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Reconhecer o ângulo de giro que representa a mudança de direção na movimentação de pessoas/objetos; Reconhecer a planificação de um sólido simples, dado através de um desenho em perspectiva. Localizar um objeto em representação gráfica do tipo planta baixa, utilizando dois critérios: estar mais longe de um referencial e mais perto de outro. Números e operações; álgebra e funções: Determinar uma fração irredutível, equivalente a uma fração dada, a partir da simplificação por sete; Determinar a soma, a diferença, o produto ou o quociente de números inteiros em situações-problema. Localizar o valor que representa um número inteiro positivo associado a um ponto

indicado em uma reta numérica. Resolver problemas envolvendo grandezas diretamente proporcionais, representadas por números inteiros. Tratamento de informações: Associar dados apresentados em tabela a gráfico de setores. Analisar dados dispostos em uma tabela simples. Analisar dados apresentados em um gráfico de linha com mais de uma grandeza representada.

Em relação ao nível 4 (maior ou igual a 275 e menor que 300), tanto em 2013 quanto em 2015, o percentual de estudantes neste nível corresponde a 0%, neste nível, além das habilidades citadas nos níveis 1,2 e 3, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Localizar um ponto em um plano cartesiano, com o apoio de malha quadriculada, a partir de suas coordenadas. Reconhecer as coordenadas de um ponto dado em um plano cartesiano, com o apoio de malha quadriculada. Interpretar a movimentação de um objeto utilizando referencial diferente do seu. Grandezas e medidas: Converter unidades de medidas de comprimento, de metros para centímetros, na resolução de situação-problema. Reconhecer que a medida do perímetro de um retângulo, em uma malha quadriculada, dobra ou se reduz à metade quando os lados dobram ou são reduzidos à metade. Números e operações; álgebra e funções: Determinar a soma de números racionais em contextos de sistema monetário. Determinar o valor numérico de uma expressão algébrica de 1º grau envolvendo números naturais, em situação-problema. Localizar números inteiros negativos na reta numérica. Localizar números racionais em sua representação decimal. Tratamento de informações: Analisar dados dispostos em uma tabela de dupla entrada.

Em relação ao nível 5 (maior ou igual a 300 e menor que 325), em 2013-3,78%, atingiram o respectivo nível, o que significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3 e 4, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Reconhecer que o ângulo não se altera em figuras obtidas por ampliação/redução. Localizar dois ou mais pontos em um sistema de coordenadas. Grandezas e medidas: Determinar o perímetro de uma região retangular, com o apoio de figura, na resolução de uma situação-problema. Determinar o volume através da contagem de blocos. Números e operações; álgebra e funções Associar uma fração com denominador dez à sua representação decimal. Associar uma situação problema à sua linguagem algébrica, por meio de equações do 1º grau ou sistemas lineares. Determinar, em situação-problema, a adição e multiplicação entre números racionais, envolvendo divisão por números inteiros. Determinar a porcentagem envolvendo números inteiros. Resolver problema

envolvendo grandezas diretamente proporcionais, representadas por números racionais na forma decimal.

Em relação ao nível 6 (maior ou igual a 325 e menor que 350), em 2013-3,78% dos estudantes atingiram o respectivo nível, isso significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4 e 5, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Reconhecer a medida do ângulo determinado entre dois deslocamentos, descritos por meio de orientações dadas por pontos cardeais. Reconhecer as coordenadas de pontos representados no primeiro quadrante de um plano cartesiano. Reconhecer a relação entre as medidas de raio e diâmetro de uma circunferência, com o apoio de figura. Reconhecer a corda de uma circunferência, as faces opostas de um cubo, a partir de uma de suas planificações. Comparar as medidas dos lados de um triângulo a partir das medidas de seus respectivos ângulos opostos. Resolver problema utilizando o Teorema de Pitágoras no cálculo da medida da hipotenusa, dadas as medidas dos catetos. Grandezas e medidas: Converter unidades de medida de massa, de quilograma para grama, na resolução de situação-problema. Resolver problema fazendo uso de semelhança de triângulos. Números e operações; álgebra e funções: Reconhecer frações equivalentes. Associar um número racional, escrito por extenso, à sua representação decimal, e vice-versa. Estimar o valor da raiz quadrada de um número inteiro aproximando-o de um número racional em sua representação decimal. Resolver problema envolvendo grandezas diretamente proporcionais, com constante de proporcionalidade não inteira. Determinar o valor numérico de uma expressão algébrica que contenha parênteses, envolvendo números naturais. Determinar um valor monetário obtido por meio de um desconto ou um acréscimo percentual. Determinar o valor de uma expressão numérica, com números irracionais, fazendo uso de uma aproximação racional fornecida. Tratamento de informações: Resolver problemas que requerem a comparação de dois gráficos de colunas.

Em relação ao nível 7 (maior ou igual a 350 e menor que 375), tanto em 2013 quanto em 2015, o percentual de estudantes neste nível corresponde a 0%, isso significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4, 5 e 6, os estudantes provavelmente seriam capazes de: Espaço e forma: Reconhecer ângulos agudos, retos ou obtusos de acordo com sua medida em graus. Reconhecer as coordenadas de pontos representados num plano cartesiano localizados em quadrantes diferentes do primeiro. Determinar a posição final de um objeto, após a realização de rotações em torno de um ponto, de diferentes ângulos, em sentido horário e anti-horário. Resolver problemas envolvendo

ângulos, inclusive utilizando a Lei Angular de Tales sobre a soma dos ângulos internos de um triângulo. Resolver problemas envolvendo as propriedades de ângulos internos e externos de triângulos e quadriláteros, com ou sem justaposição ou sobreposição de figuras. Resolver problema utilizando o Teorema de Pitágoras no cálculo da medida de um dos catetos, dadas as medidas da hipotenusa e de um de seus catetos. Grandezas e medidas: Determinar o perímetro de uma região retangular, obtida pela justaposição de dois retângulos, descritos sem o apoio de figuras. Determinar a área de um retângulo em situações-problema. Determinar a área de regiões poligonais desenhadas em malhas quadriculadas. Determinar o volume de um cubo ou de um paralelepípedo retângulo, sem o apoio de figura. Converter unidades de medida de volume, de m^3 para litro, em situações-problema. Reconhecer a relação entre as áreas de figuras semelhantes. Números e operações; álgebra e funções: Determinar o quociente entre números racionais, representados na forma decimal ou fracionária, em situações-problema. Determinar a soma de números racionais dados na forma fracionária e com denominadores diferentes. Determinar o valor numérico de uma expressão algébrica de 2º grau, com coeficientes naturais, envolvendo números inteiros. Determinar o valor de uma expressão numérica envolvendo adição, subtração, multiplicação e/ou potenciação entre números inteiros. Determinar o valor de uma expressão numérica com números inteiros positivos e negativos. Determinar o valor de uma expressão numérica com números racionais. Comparar números racionais com diferentes números de casas decimais, usando arredondamento. Localizar na reta numérica um número racional, representado na forma de uma fração imprópria. Associar uma fração à sua representação na forma decimal. Associar uma situação problema à sua linguagem algébrica, por meio de inequações do 1º grau. Associar a representação gráfica de duas retas no plano cartesiano a um sistema de duas equações lineares e vice-versa. Resolver problemas envolvendo equação do 2º grau. Tratamento de informações: Determinar a média aritmética de um conjunto de valores. Estimar quantidades em gráficos de setores. Analisar dados dispostos em uma tabela de três ou mais entradas. Interpretar dados fornecidos em gráficos envolvendo regiões do plano cartesiano. Interpretar gráficos de linhas com duas sequências de valores.

Em relação ao nível 8 (maior ou igual a 375 e menor que 400), tanto em 2013 quanto em 2015, o percentual de estudantes neste nível corresponde a 0%, isso significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4, 5, 6 e 7, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Resolver problemas utilizando as

propriedades das cevianas (altura, mediana e bissetriz) de um triângulo isósceles, com o apoio de figura. Grandezas e medidas: Converter unidades de medida de capacidade, de mililitro para litro, em situações-problema. Reconhecer que a área de um retângulo quadruplica quando seus lados dobram. Determinar a área de figuras simples (triângulo, paralelogramo, trapézio), inclusive utilizando composição/decomposição. Números e operações; álgebra e funções: Determinar o valor numérico de uma expressão algébrica do 1º grau, com coeficientes racionais, representados na forma decimal. Determinar o valor de uma expressão numérica envolvendo adição, subtração e potenciação entre números racionais, representados na forma decimal. Resolver problemas envolvendo grandezas inversamente proporcionais. Em relação ao nível 9 (maior ou igual a 400), tanto em 2013 quanto em 2015, o percentual de estudantes neste nível corresponde a 0%, isso significa que além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4, 5, 6, 7 e 8, os estudantes provavelmente são capazes de: Espaço e forma: Resolver problemas utilizando a soma das medidas dos ângulos internos de um polígono. Números e operações; álgebra e funções: Reconhecer a expressão algébrica que expressa uma regularidade existente em uma sequência de números ou de figuras geométricas.

Em relação aos resultados por nível de proficiência em Língua Portuguesa, partindo como referência o 9º ano do ensino fundamental, identifica-se respectivamente, que em 2013-25,7% dos estudantes encontravam-se em nível 0 (menor que 200), em relação a esse nível, a Prova Brasil não utilizou itens do 9º ano que avaliam as habilidades do Nível 0. Os alunos do 9º ano com desempenho menor que 200 requerem atenção especial, pois ainda não demonstram habilidades muito elementares que deveriam apresentar nessa etapa escolar.

Em relação ao nível 1 (maior ou igual a 200 e menor que 225), em 2013-14,55% dos estudantes encontravam-se neste nível, neste aspecto os estudantes provavelmente são capazes de: Reconhecer expressões características da linguagem (científica, jornalística etc.) e a relação entre expressão e seu referente em reportagens e artigos de opinião. Inferir o efeito de sentido de expressão e opinião em crônicas e reportagens. Em relação ao nível 2 (maior ou igual a 225 e menor que 250), em 2013-22,11% dos estudantes encontravam-se neste nível, além das habilidades citadas no nível 1, neste aspecto os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas em fragmentos de romances e crônicas. Identificar tema e assunto em poemas e charges, relacionando elementos verbais e não verbais. Reconhecer o sentido estabelecido pelo uso de expressões, de pontuação, de conjunções em poemas, charges e fragmentos de

romances. Reconhecer relações de causa e consequência e características de personagens em lendas e fábulas. Reconhecer recurso argumentativo em artigos de opinião. Inferir efeito de sentido de repetição de expressões em crônicas.

Em relação ao nível 3 (maior ou igual a 250 e menor que 275), em 2013-18,91% dos estudantes encontravam-se neste nível, além das habilidades citadas respectivamente nos níveis 1 e 2, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas em crônicas e fábulas. Identificar os elementos da narrativa em letras de música e fábulas. Reconhecer a finalidade de abaixo-assinado e verbetes. Reconhecer relação entre pronomes e seus referentes e relações de causa e consequência em fragmentos de romances, diários, crônicas, reportagens e máximas (provérbios). Interpretar o sentido de conjunções, de advérbios, e as relações entre elementos verbais e não verbais em tirinhas, fragmentos de romances, reportagens e crônicas. Comparar textos de gêneros diferentes que abordem o mesmo tema. Inferir tema e ideia principal em notícias, crônicas e poemas. Inferir o sentido de palavra ou expressão em história em quadrinhos, poemas e fragmentos de romances.

Em relação ao nível 4 (maior ou igual a 275 e menor que 300), em 2013-11,15% dos estudantes encontravam-se neste nível, além das habilidades citadas nos níveis 1,2 e 3, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas em artigos de opinião e crônicas. Identificar finalidade e elementos da narrativa em fábulas e contos. Reconhecer opiniões distintas sobre o mesmo assunto em reportagens, contos e enquetes. Reconhecer relações de causa e consequência e relações entre pronomes e seus referentes em fragmentos de romances, fábulas, crônicas, artigos de opinião e reportagens. Reconhecer o sentido de expressão e de variantes linguísticas em letras de música, tirinhas, poemas e fragmentos de romances. Inferir tema, tese e ideia principal em contos, letras de música, editoriais, reportagens, crônicas e artigos. Inferir o efeito de sentido de linguagem verbal e não verbal em charges e história em quadrinhos. Inferir informações em fragmentos de romance. Inferir o efeito de sentido da pontuação e da polissemia como recurso para estabelecer humor ou ironia em tirinhas, anedotas e contos.

Em relação ao nível 5 (maior ou igual a 300 e menor que 325), em 2013-7,57% dos estudantes encontravam-se neste nível, além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3 e 4, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar a informação principal em reportagens. Identificar ideia principal e finalidade em notícias, reportagens e resenhas. Reconhecer características da linguagem (científica, jornalística etc.) em reportagens.

Reconhecer elementos da narrativa em crônicas. Reconhecer argumentos e opiniões em notícias, artigos de opinião e fragmentos de romances. Diferenciar abordagem do mesmo tema em textos de gêneros distintos. Inferir informação em contos, crônicas, notícias e charges. Inferir sentido de palavras, da repetição de palavras, de expressões, de linguagem verbal e não verbal e de pontuação em charges, tirinhas, contos, crônicas e fragmentos de romances.

Em relação ao nível 6 (maior ou igual a 325 e menor que 350), em 2013-0% dos estudantes encontravam-se neste nível, além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4 e 5, os estudantes provavelmente são capazes de: Identificar ideia principal e elementos da narrativa em reportagens e crônicas. Identificar argumento em reportagens e crônicas. Reconhecer o efeito de sentido da repetição de expressões e palavras, do uso de pontuação, de variantes linguísticas e de figuras de linguagem em poemas, contos e fragmentos de romances. Reconhecer a relação de causa e consequência em contos. Reconhecer diferentes opiniões entre cartas de leitor que abordam o mesmo tema. Reconhecer a relação de sentido estabelecida por conjunções em crônicas, contos e cordéis. Reconhecer o tema comum entre textos de gêneros distintos. Reconhecer o efeito de sentido decorrente do uso de figuras de linguagem e de recursos gráficos em poemas e fragmentos de romances. Diferenciar fato de opinião em artigos e reportagens. Inferir o efeito de sentido de linguagem verbal e não verbal em tirinhas.

Em relação ao nível 7 (maior ou igual a 350 e menor que 375), em 2013-0% dos estudantes encontravam-se neste nível, além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4, 5 e 6, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas, ideia principal e expressão que causa humor em contos, crônicas e artigos de opinião. Identificar variantes linguísticas em letras de música. Reconhecer a finalidade e a relação de sentido estabelecida por conjunções em lendas e crônicas.

Por fim, em relação ao nível 8 (maior ou igual 375), em 2013-0% dos estudantes encontravam-se neste nível, além das habilidades citadas nos níveis 1,2,3,4, 5, 6 e 7, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar ideia principal em manuais, reportagens, artigos e teses. Identificar os elementos da narrativa em contos e crônicas. Diferenciar fatos de opiniões e opiniões diferentes em artigos e notícias. Inferir o sentido de palavras em poemas.

É possível observar, que embora os imensos esforços, aferir aprendizagem com base em testes padronizados em avaliações aplicadas em larga escala, referenda o ideal

instrumental de qualidade já abordando nesta pesquisa, desconsiderando os diversos aspectos qualitativos imensos aos respectivos contextos educacionais.

Para finalizar a apresentação dos indicadores educacionais do município de Miracema-TO, explicitamos na próxima seção indicadores financeiros, que fazem referência ao gasto público em educação, considerando os percentuais de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); receitas em reais provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e os percentuais gastos com folha no pagamento de professores (FUNDEB 60%).

2.6 Indicadores Financeiros

Na tabela 15, os indicadores são apresentados com seus respectivos detalhamentos nos gráficos 1, 2 e 3 que fazem referência aos supramencionados indicadores na série histórica 2007-2016, as informações foram coletadas no Portal do Cidadão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Prefeitura Municipal de Miracema-TO, Secretaria: Educação/Finanças (2016).

Tabela 15: Indicadores Financeiros – Gasto Público em Educação –
MDE/FUNDEB/FOLHA (2007 – 2016)

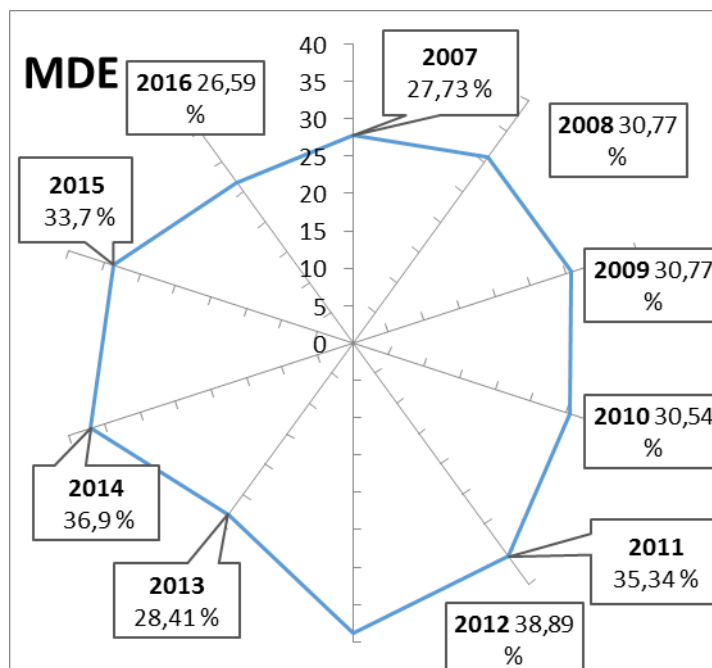
GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO			
ANO	MDE (%)	RECEITAS DO FUNDEB (R\$)	FOLHA PROFESSORES (%)
2007	27,73	2.202.576,13	68,79
2008	30,77	3.204.460,01	78,22
2009	30,77	3.897.322,05	83,1
2010	30,54	3.816.668,58	72,43
2011	35,34	6.006.706,51	53,23
2012	38,89	6.017.237,93	52,17
2013	28,41	6.174.759,08	62,82
2014	36,9	5.738.292,39	64,8
2015	33,7	5.919.125,31	66,8
2016	26,59	8.575.160,30	65,61

Fonte: Adaptado de (TOCANTINS, 2017b; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2017).

Neste cenário, embora os dados apresentados em percentuais e valores em reais, elaboramos a título de melhor visualização das informações, gráficos individuais com o detalhamento de cada indicador em que se faz referência nesta pesquisa. Vale mencionar que o conjunto dos dados foram coletados a partir de uma série histórica

(2007-2016), o qual nos propomos além de levantar, sistematizar e apresentar as informações aqui mencionadas.

Gráfico 1: Percentuais do gasto público com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (2007-2016)



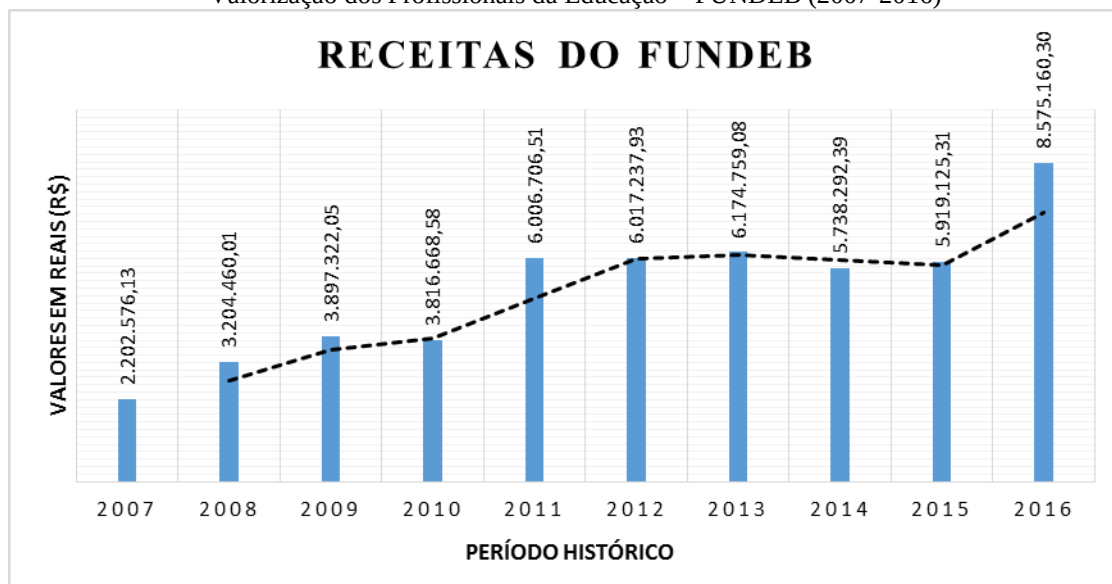
Fonte: Adaptado de (TOCANTINS, 2017b).

Em relação aos percentuais do gasto público com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), obrigação constitucionais de que estados e municípios apliquem 25% de todas suas receitas com educação, conforme informações coletadas no Portal do Cidadão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), no período de 2007 a 2016, o município de Miracema –TO, o percentual mínimo de despesas com educação variou de 26,59% (2016) para o máximo de 38,89% (2012). Conforme informações coletadas é possível depreender que ao longo do período analisado em nenhum ano os percentuais estiveram abaixo ou acima dos mencionados, conforme se apresenta: 27,73% (2007); 30,77% (2008); 30,77% (2009); 30,54% (2010); 35,34% (2011); 38,89% (2012); 28,41% (2013); 36,9% (2014); 33,7% (2015) e 26,59% (2016).

As receitas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), são detalhadas no Gráfico 02, que se dedica a explicitar os valores em reais de todo o

recurso recebido pelo município de Miracema-TO, no período de 2007 (ano de criação do FUNDEB) a 2016.

Gráfico 2: Receitas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (2007-2016)



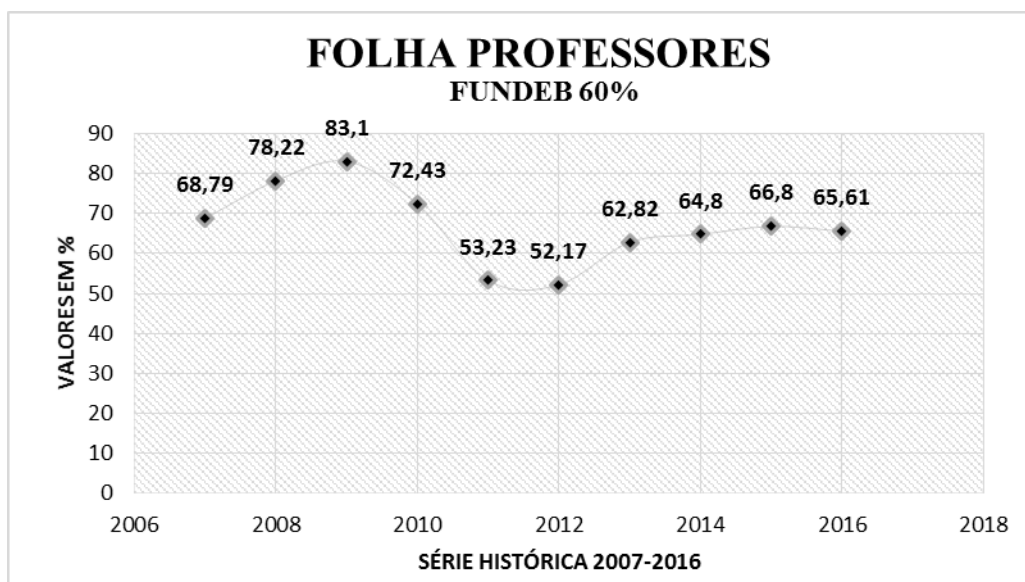
Fonte: Adaptado de (MIRACEMA DO TOCANTINS, 2016d).

Os valores apresentados como receitas provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), foram coletados com informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Miracema-TO, Secretarias: Educação/Finanças (2016), e os dados fazem referência ao período de 2007 a 2016, observa-se que o menor valor recebido ocorreu em 2007, quando foram arrecadados cerca de R\$ 2.202.576,13 (dois milhões, duzentos e dois mil, quinhentos e setenta e seis reais e treze centavos) e o maior em 2016 correspondendo a R\$ 8.575.160,30 (oito milhões, quinhentos e setenta e cinco mil reais, cento e sessenta reais e trinta centavos). Conforme informações coletadas é possível depreender que ao longo do período os valores apresentam-se, conforme descrito: R\$ 2.202.576,13 (2007); R\$ 3.204.460,01 (2008); R\$ 3.897.322,05 (2009); R\$ 3.816.668,58 (2010); R\$ 6.006.706,51 (2011); R\$ 6.017.237,93 (2012); R\$ 6.174.759,08 (2013); R\$ 5.738.292,39 (2014); R\$ 5.919.125,31 (2015) e R\$ 8.575.160,30 (2016).

Ainda em referência as informações do FUNDEB, apresentamos no Gráfico 03, os percentuais de recursos gastos com pagamento de professores, o que as diretrizes do fundo, determina que pelo menos 60% do que se arrecada, seja aplicado

obrigatoriamente com folha de pagamento de professores no efetivo exercício do magistério. Em relação aos percentuais observados, os mesmos estão dispostos no Gráfico 3, que nos dedicamos à apresentar conforme segue:

Gráfico 3: Percentuais de recursos provenientes do FUNDEB gastos com pagamento de professores - FUNDEB 60% (2007-2016)



Fonte: Adaptado de (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2017).

Os percentuais de recursos gastos com pagamento de professores (FUNDEB 60), foram coletados em conformidade com as informações disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), no município de Miracema-TO, no período de 2007 a 2016, o percentual mínimo gasto com folha de professores variou de 52,17% (2012) para o máximo de 83,1% (2009). Conforme informações coletadas é possível depreender que ao longo do período analisado em nenhum ano os percentuais estiveram abaixo ou acima dos mencionados, conforme se apresenta: 68,79% (2007); 78,22% (2008); 83,1% (2009); 72,43% (2010); 53,23% (2011); 52,17% (2012); 62,82% (2013); 64,8% (2014); 66,8% (2015) e 65,61% (2016).

Na próxima seção, à guisa de partir para as considerações finais desta pesquisa, no sentido ainda de fomentar as discussões em torno dos distintos sentidos e concepções atribuídas à qualidade da educação, com a perspectiva de reforçar uma concepção contra hegemônica do ideário de qualidade instrumental até então elucidado, referenciamos o conceito de “*qualidade social*” como contraponto à qualidade da educação referenciada nos valores de mercado, neste sentido o próximo tópico será

apresentado com o propósito de sinalizar alternativas de compreensão da qualidade num sentido *stricto* determinando e estimulando espaços para uma outra discussão.

3 QUALIDADE SOCIAL: REFERENCIANDO SEU(S) CONCEITO(S) EM SUJEITOS SOCIAIS E DETERMINANDO ESPAÇOS PARA UMA OUTRA DISCUSSÃO

Destacamos que a qualidade da educação é uma busca, uma meta a ser atingida, portanto neste contexto os caminhos, os atores e os sentidos dessa qualidade variarão de acordo com os valores e projeto de sociedade que se deseja construir. Todavia, é possível afirmar que o objetivo da qualidade passa a ser um desafio, um campo de disputa e de embates presentes nas mais variadas utopias (MARCHESI, 2003).

Neste cenário, a qualidade da educação assume posição na pluralidade de seus significados, partindo deste pressuposto reforça-se a tese que não há um conceito único de qualidade, e a construção desse referencial conforme Araújo (2012, p. 198), deve contemplar “valores, anseios, expectativas, projetos de educação” que nortearão os indicadores de qualidade e deverão ainda se caracterizar como resultados das diferentes correntes ideológicas, que determinam os espaços de disputa e constituição de distintos projetos de sociedade.

Para Zabalza, qualidade contempla uma pluralidade de significados: “[...] é possível identificar uma série de eixos semânticos que nos permitem organizar o conteúdo do conceito de qualidade e aplica-lo à análise de diferentes realidades da vida social” (ZABALZA, 1998, p. 31), todavia o autor destaca três visões frequentes no debate acerca da qualidade, pode-se dizer que a primeira é a qualidade vinculada aos valores vigentes, destacando-se como componente básico da qualidade, neste sentido o autor destaca: “poderíamos dizer de alguma coisa que possui qualidade se reagir adequadamente aos valores que se esperam dessa instituição, dessa pessoa, dessa situação, [...]” (ZABALZA, 1998, p. 31). A segunda visão de qualidade, associa-se à efetividade, nesta perspectiva, a concepção de qualidade se relaciona ao processo que alcança resultados, e na terceira visão, Zabalza (1998) define qualidade, vinculando-a à satisfação dos participantes no processo. Neste último ponto, o autor referênciava a dimensão humana para o debate da qualidade, na medida em sua construção depende da intervenção dos sujeitos sociais, nesta perspectiva a dimensão de qualidade associa-se a elementos intrínsecos como a qualidade de vida e à satisfação dos sujeitos que

desempenham um papel significativo na obtenção da efetividade. Cabe ressaltar, que essa dimensão foi praticamente ignorada pela visão gerencialista de qualidade em educação, que concedeu esse processo como construção técnica, não como ação coletiva dos sujeitos referenciados.

Nas tensões no âmbito educacional acerca da qualidade da educação, setores ligados aos movimentos sociais ligados à educação, tem defendido a necessidade de se estabelecer a constituição do ideário de *qualidade social da educação* em contraposição à qualidade referenciada nos valores de mercado. Neste contexto, a qualidade social torna-se um bandeira de luta em defesa da pluralidade de significados, percepção e referência ao sentido mais amplo.

Desta feita, a qualidade referenciada nos sujeitos sociais é compreendida como ação humana, construção processual que contempla vários significados e diferentes vertentes ideológicas, de educação e de sociedade. Com base em Araújo (2012, p. 4), “esse paradigma de qualidade apresenta-se, tanto de forma teórica como prática, como um conceito em construção que tem como fonte inspiradora de referência os valores sociais e republicanos”

É possível afirmar, concordando com Araújo (2012) que esta instância e concepção de qualidade (*social*), assume posição numa forçada tentativa de neutralizar os impactos na política educacional causados pela qualidade (*instrumental*) não deixa de ser uma abstração, ao perceber que o conceito hegemônico referenciado no mercado é concreto, palpável ao observar os índices e “*resultados*” alcançados, sendo portanto visíveis. Neste cenário, “a *qualidade social* se estabelece como uma promessa, um contraponto, não como um projeto concreto em torno do qual se possa aglutinar propósitos” (ARAÚJO, 2012, p. 195).

Neste sentido, parece ser insuficiente a formulação de crítica à qualidade hoje hegemônica, caso não venhamos a disseminar como atores comprometidos com a educação pública a construção de possibilidades para um outro sentido de qualidade, com marcos emancipatórios e baseados nas ações de sujeitos sociais e suas respectivas realidades nos âmbitos sócio educacionais. A esse respeito, Silva (2009) nos indica, importantes aspectos na busca de uma qualidade que valorize a dimensão social:

A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. (SILVA, 2009, p. 10).

Nesta perspectiva, Silva (2009) explicita a possibilidade de se pensar e fazer educação a partir da valorização e do reconhecimento dos seus sujeitos sociais, compreendendo a qualidade da educação como um construção social. É possível explicitar ainda, que o conceito de qualidade comporta pluralidade de interesses, “quando se projeta um processo ou produto já está incorporando uma certa ideia de qualidade. Dependendo da qualidade que se pretende no processo ou produto que se projeta será preciso tomar algumas decisões ou outras” (ZABALZA, 1998, p. 33).

Todavia, a qualidade então pode ser considerada como um constructo social que varia conforme as perspectivas das pessoas, neste sentido a concepção de uma perspectiva plural, serve como importante subsídio para analisar as tentativas de construção de conceitos de qualidade, sobretudo os padronizados e focalizados na constituição de consensos.

(Re)afirma-se que as discussões em torno da temática aqui apresentada nos instiga, no desejo de ampliação do debate e percepção de outros elementos que o constituem, abrindo canais de construção concreta acerca de outros referenciais de qualidade, o que possibilita e se expressa na definição de espaços para pesquisas e discussões futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. (MANIFESTO..., 1932).

Esta pesquisa que culminou na dissertação de Mestrado intitulada: “*Qualidade da Educação Municipal: concepções e indicadores no Sistema de Educação de Miracema-TO*” desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Faculdade de Educação (FE), da Universidade de Brasília (UnB), vincula-se à linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação, especificamente ao eixo: “Organismos Internacionais e Gestão da Educação Básica”, focalizando o tema ‘concepções e indicadores de qualidade da educação no Sistema de Educação de Miracema-TO no contexto dos anos 2000’.

Desta forma, o presente estudo foi realizado buscando dar resposta, sobretudo a seguinte questão: *Que concepção de qualidade da educação fundamenta os indicadores educacionais instituídos no Sistema Municipal de Educação de Miracema-TO no contexto dos anos 2000?*

Assim sendo, durante todo o processo de reflexão para encontrar minimamente pistas de respostas que pudessem elucidar a provocação, muitos foram os caminhos trilhados até chegar-se à estrutura que aí se apresenta. Todavia, e sem perder de vista a questão explicitada que não é “o ponto de partida e sim de chegada”, preocupou-se, nas múltiplas determinações compreender de onde e quem gera a situação posta.

O primeiro passo foi realizar um olhar reflexivo sobre a concepção do “Município” e o processo de institucionalização da educação municipal, para tanto buscou-se a compreensão do fenômeno municipalista e suas (re)configurações, descrevendo seus marcos históricos, teórico-conceituais e legais em sua concepção como esfera de poder administrativo, o que pôde perceber de maneira elementar as fragilidades envoltas a noção e condições de autonomia e democracia representativa no âmbito dos municípios, o que sua materialidade se configura em contexto posterior a promulgação da CF/1988, sabendo-se lá até quando ao observar os acontecimentos em cursos advindos do Golpe de 2016.

Buscou-se também, no percurso histórico, referenciar a tese do processo efetivo de institucionalização da educação municipal, defendida por Lagares (2008), ao

delimitar o enfoque ao cenário educacional brasileiro, mapeando as bases de natureza normativas e conceituais quanto à atuação dos Municípios na organização e na gestão da educação, no âmbito da descentralização das responsabilidades pós CF/1988, e seus principais antecedentes para as políticas educacionais.

Para tanto, reforça-se a tese de que o sistema municipal de educação, expressa-se como princípio e como processo, ou seja, de um lado, a legislação afirma aquilo que se entende como ideal, o desejável, e de outro, requerem formas de manifestação que o concretize, materialize. De acordo com Lagares:

Um Município não tem efetivamente sistema de educação unicamente pela afirmação de um princípio constitucional (e legal), mas, também e, sobretudo, pela construção e prática cotidiana desse princípio, pelos processos que eles estabelecem e reafirmam cotidianamente. (LAGARES, 2008, p. 22).

Em síntese, é preciso que o sistema exista realmente e que seja permanente.

Neste cenário, procurou situar o Município de Miracema-TO, caracterizando e desvelando seus aspectos históricos, geográficos e educacionais, afim de visualização da acepção do município, no contexto dos aproximados 1.570 municípios brasileiros, entretanto revela ainda aspectos intrínsecos ao processo de institucionalização do seu Sistema Municipal de Educação, o que destaca trazer à tona somente alguns elementos que o constituem, dado o objeto e a natureza definidos para a pesquisa, bem como a metodologia selecionada ao processo de investigação.

Por conseguinte, o segundo passo, que se vislumbrou como determinante na definição das matrizes teóricas que corresponderam este estudo, procurou-se examinar as concepções distintas de qualidade da educação e suas relações com os indicadores educacionais a partir dos elementos que constituem a reforma do Estado no contexto da reestruturação do capitalismo e os impactos nas políticas educacionais. A partir do estudo pode-se considerar que:

- a) há uma predominância hegemônica no delineamento de qualidade da educação, estareferenciada nos valores de mercado, que se reduz ao fator resultado medido e quantificado, o que neste estudo se define como “*qualidade instrumental*”;
- b) a (re) configuração do Estado e suas implicações na política educacional, relacionam-se sobretudo com os distintos projetos de educação e sociedade em disputada, o que se delineiam a luz, dos interesses do capital sob a ótica dos organismos multilaterais;

- c) a busca pela eficiência do sistema educacional, sobretudo o que se materializa nos discursos que imperam na qualidade da educação, não são temas novos nas discussões em torno das tensões e reformas educacionais na completude de um cenário mais amplo da reforma do Estado;
- d) há uma proposital distorção na compreensão dos sentidos e significados atribuídos à concepção da qualidade o que se reduz à acepção dos indicadores educacionais, como ferramenta de democratização do acesso e dos processos de gestão escolar, configurando-se então na adoção de um modelo gerencial de administração sob a ótica dos interesses neoliberais a partir de incentivos dos organismos internacionais;
- e) no discurso hegemônico, predomina-se ao indivíduo a inteira responsabilidade por suas escolhas, destino, bem como a posição social ao qual ocupa, materializando a posição do Estado mínimo, a livre iniciativa e concorrência, o que perpetua-se como estratégia para assegurar vantagens ou segregar indivíduos;
- f) é notório nos contextos educacionais, o culto à meritocracia, em que os sujeitos devem ser reconhecidos e valorizados pelos seus talentos, aptidões e potencial de sucesso, se apegando e defendendo o uso ideológico do “discurso da igualdade de oportunidade para todos” (DUBET, 2008);
- g) em se tratando, de índices e indicadores, sejam eles sociais, educacionais ou quaisquer outros, podem ser considerados mudos, uma vez que suas significações serão estabelecidas a partir dos critérios utilizados em sua produção e relações contextualizadas a partir de então;

Por fim, o terceiro passo, ou o outro eixo sustentador e direcionador deste estudo, busca compreender a concepção de qualidade que permeia o processo de materialização dos indicadores educacionais no território de Miracema-TO. Para tanto, buscou-se além da tentativa de conceituar indicador, associar o sentido do termo à concepção assumida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), como autarquia do Ministério da Educação (MEC), que representa a acepção do Estado, no contexto das questões explicitadas ao longo do estudo.

Todavia, para melhor caracterização dos elementos que constituem a pesquisa, selecionou-se como fontes indicadores oficiais coletados do Censo Escolar e Painel Educacional do Inep, os quais foram apresentados em três categorias: *i. indicadores de*

trajetória, os quais se apresentam no demonstrativo de matrículas na Educação Básica (1997-2015); Média de Estudantes por turmas de: Educação Infantil, Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2007-2015); Quantidade de Estudantes Incluídos (2014-2015); Matrículas em Tempo Integral no Ensino Fundamental (2014-2015); Taxas de Rendimento Escolar: Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Fundamental (2007-2015); e Taxa de distorção idade-série: Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2007-2015); *ii. Indicadores de contexto*, apresentados no nível socioeconômico (2013); Percentual de Escolas por nível de complexidade da gestão escolar (2015); Percentual de esforço docente (2015); Percentual de adequação de formação docente (2015); Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); Indicador de Regularidade Docente; *iii. Indicadores de Aprendizagem*, explícitos na proficiência arguida a partir dos níveis percebidos na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e Prova Brasil.

Além dos *iv. Indicadores financeiros*, levantados através do Portal do Cidadão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) e Prefeitura Municipal de Miracema-TO, Secretarias: Educação/Finanças (2016). O que é possível depreender:

- a) os dados e informações coletadas no contexto dos indicadores educacionais, confirmam sua configuração no que se estabelece o conceito de qualidade instrumental de educação, para não no estudo se propõe assumir posição além da transcrição dos dados como se apresentam;
- b) observa-se que para uma análise qualitativa dos elementos que apresentam faz-se necessário considerar os inúmeros aspectos que compõem o sentido e distintas significações do indicador em curso, tendo em sua materialização a desconfiança de a serviço de quê e de quem o mesmo se expressa;
- c) notoriamente os indicadores de expressam da maneira em que são apresentados, ignorar os inúmeros elementos de natureza subjetiva e contextualizada ao ambiente que se configura, eliminando as possibilidades de percepção sobre os reais fatores que se contextualiza o fenômeno;
- d) embora o esforço no detalhamento dos indicadores trajetória, contexto e aprendizagem, o sujeito que concebe e que é impactado diretamente com os resultados aferidos, pouco associa aos diversos aspectos que os constituem, suas finalidades e desdobramentos nos distintos projetos de educação e sociedade;

- e) em relação ainda aos indicadores de trajetória, contexto e aprendizagem, é possível depreender de maneira coletiva ou individualizada suas fragilidades, limitações e generalização, o que refuta sua utilização de maneira fidedigna, como adotado hegemonicamente; e
- f) em relação aos indicadores financeiros, embora seja possível notar o crescimento no montante de recursos recebidos e gastos com educação, ao retornar ao conjunto dos demais indicadores, depreende-se sua materialidade pífia diante das inúmeras demandas, responsabilidades e necessidades percebidas no âmbito do Sistema.

Sobremaneira, é possível afirmar que este trabalho, considerando seus limites, possibilitou reconhecer a importância de estudos na área: da educação municipal, e a percepção da necessidade de estabelecimento de uma proposta contra hegemônica de qualidade e leitura dos indicadores educacionais, neste caso, em específico no município de Miracema – TO, aferindo e verificando as contribuições e experiências do estudo da temática, no estabelecimento da nova sistemática de compreensão e as reconfigurações das tensões e políticas no cenário educacional.

Entretanto, faz-se necessário romper com o falso consenso do debate que tende a generalizar um possível padrão de qualidade, que alimenta uma lógica cada vez mais excludente e competitiva. A bandeira da qualidade em educação no discurso hegemônico não tem ouvido as vozes e nem os gritos dos menos favorecidos.

Neste contexto, é possível afirmar, não haver um conceito universal de qualidade em educação, nem um modelo único para a sua construção, mas há qualidades desejáveis, possíveis que se expressam na ações humanas, valores e anseios influenciados pelas diferentes perspectivas ideológicas e políticas que estão em disputa pelo controle da sociedade.

Todavia, a qualidade referenciada nos sujeitos sociais conforme apresentada ao final deste estudo, é tarefa complexa, é construção histórica identificada com um novo projeto de educação e de sociedade, que visa à emancipação dos sujeitos sociais e à transformação da realidade existente, o que abre caminhos a outros estudos que sejam capazes de elucidar estes e outros elementos no âmbito das políticas públicas e sua configuração nos espaços das políticas educacionais.

Tendo como contexto a educação, este estudo agrega-se a outros elementos históricos, políticos e sociais, na compreensão das tensões transpostas na tríade: Estado, Políticas Públicas e Educação, (re)configurando-se nas políticas educacionais, o que

possibilita outras investigações conduzidas pelo caminho das pesquisas qualitativas, com abordagens que partam da interpretação da realidade concreta, e suas relações dialéticas num dado momento histórico, que busquem estabelecer uma analogia do movimento presente neste conjunto.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera (Org.). **O público e privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.
- ALGEBAILLE, Maria Emília Bertino. Mecanismos regulatórios como elementos constitutivos da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 55-93.
- ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F.; SÁ-SILVA, J. R. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.
- ALMEIDA, M. H. T. de; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 124-147, maio 2003.
- ANDRADE, E. F. de. **Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local**. Campinas: Mercado das Letras, 2012.
- ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio Afonso de. **Estudo de caso em pesquisas e avaliação educacional**. Brasília, DF: Líber, 2005.
- ARAÚJO, Adilson Cesar de. **Gestão, avaliação e qualidade da educação: políticas públicas reveladas na prática escolar**. Brasília, DF: Líber Livro, 2012.
- ARAÚJO, Luiz. Os fios condutores do PDE são antigos. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 2, p. 24-31, set. 2007. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n2_3.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2017.
- BARROSO, João. A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: BARROSO, J. (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa: Educa, 2006. p. 9-39.
- BOAVENTURA, E. M. (Org.). **Políticas municipais de educação**. Salvador: Edufba, 1996.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigações qualitativas em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BONDIOLI, Anna (Org.). **O projeto pedagógico de creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BORDIGNON, G. **Conselhos na gestão da educação**. In: BRASIL. Programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares: conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2000. p. 43-71.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2000.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano decenal de Educação para todos**. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. (Constituição 1988). Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 set. 1996b.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição política do império do Brasil, de 25 de março de 1824. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 mar. 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 5 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da república dos estados unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da república dos estados unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos estados unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos estados unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 19 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 24 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da república federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 24 dez. 2016.

BRASIL. **Relatório do programa nacional de capacitação de conselheiros municipais de Educação**: 2003-2004. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2004a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/relat03_04.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 2009.

BRASIL. **Pradime**: programa de apoio aos dirigentes municipais de Educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_1.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2017.

BRASIL. **Orientações gerais**: curso técnico de formação para os funcionários da Educação. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2006d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/orient_08.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996a.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1996c.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF: 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de metas compromisso todos pela Educação**. Brasília, DF, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano nacional de Educação**. Brasília, DF, 2001a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano nacional de Educação: 2014-2014**. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Parecer nº 34, de 05 de novembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 nov. 2001b.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da república federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 dez. 2016.

CARLOS. Ana Fani. **A cidade**: o homem e a cidade. a cidade e o cidadão, de quem é o solo urbano?. São Paulo: Contexto, 2003.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Financiamento da Educação brasileira**: perspectiva histórica e desafios futuros. [S.l.: s.n.], 2017. Mimeografado.

CARVALHO, Roberto Francisco de. **Gestão escolar autônoma e compartilhada: gerencialismo ou democratização?**. Goiânia: UFG, 2009.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e financiamento da Educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à Educação no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 79-94.

CUNHA, Luís Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 14. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1981.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Parecer n. 30, de 12 de setembro de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 out. 2000. Seção 1, p. 25.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Políticas públicas e gestão da Educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Liber, 2007. p. 113-129.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na educação da primeira infância**: perspectivas pós-modernas. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais**: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. 2003. 208 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Niterói, 2003.

DUBET, Francois. **O que é uma escola justa?**: a escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

ENGUITA, Mariano Fernández. **A face oculta da escola**: educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Políticas educativas no Brasil no tempo da crise. In. _____.; OLIVEIRA, D. A. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 253-270.

FERREIRA, R. A.; TENÓRIO, R. M. A construção de indicadores de qualidade no campo da avaliação educacional: um enfoque epistemológico. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 15, p. 71-97, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/rle/n15/n15a06>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

FIGARI, Gérard. **Avaliar que referencial?**. Porto: Porto, 1996.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional: evolução e crítica**. São Paulo: Thompson Learning, 2007.

FRIGOTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, abr. 2002.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Siope: relatórios municipais**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIDDENS, Anthony; PIERSON, Christopher. **Conversas com Anthony Giddens**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

IBGE. **Censo demográfico**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2017.

INEP. **Indicadores educacionais**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

INEP. **Painel educacional**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/web/guest/painel-educacional>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

INEP. **Sistema de consulta a matrícula do censo escolar**. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores sociais no Brasil**. São Paulo: Alínea, 2009.

LAGARES, Rosilene. Institucionalização de sistemas municipais de educação. **Roteiro**, Joaçaba, v. 40, n. 1, p. 149-168, jan./jun. 2015. Disponível em:
<<https://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/4268/3879>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

LAGARES, Rosilene. **Organização da educação municipal no Tocantins**: entre a conservação de redes e o processo efetivo de institucionalização de sistemas. 2008. 174 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de educação, Goiânia, 2008.

LAGARES, Rosilene. Prefácio. In: LOPES, Robson V. N.; MELO, Adriana A. S. **Políticas e gestão da Educação municipal**: práticas pedagógicas, formações e informações educacionais. Goiânia: PUC Goiás, 2016. p. 15-18.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LOPES, Robson Vila Nova; MELO, Adriana Almeida Sales de. (Org.). **Políticas e gestão da Educação municipal**: práticas pedagógicas, formações e informações educacionais. Goiânia: PUC Goiás, 2016.

LOPES, Robson Vila Nova; MELO, Adriana Almeida Sales de. A assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios através do plano de ações articuladas e seu desdobramento no plano nacional de Educação (2014/2024). In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 5., 2016, Goiânia. **Anais...** Goiânia: Biblioteca ANPAE, 2016. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_4/E4_A40.html>. Acesso em: 22 dez. 2016.

MANIFESTO dos pioneiros da Educação nova. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.188-204, ago. 2006

MARCHESI, Álvaro. **Qualidade do ensino em tempos de mudança**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MARCO, Cristhian Magnus de. Evolução constitucional do município brasileiro. **Revista Jurídica**, Joaçaba, v. 3, n. 3, p. 69-102, jan./dez. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Diogo Lordello de. **A moderna administração municipal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MELO, Adriana Almeida Sales. **Educação e hegemonia no Brasil de hoje**. Maceió: Edufal, 1998.

MELO, Adriana Almeida Sales. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. p. 102-134.

MELO, Adriana Almeida Sales; SOUZA, Camila Azevedo; MELO, Marcelo Paula de. Determinantes externos da formação para o trabalho simples. In: MARTINS, André Silva; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Educação básica**: tragédia anunciada?. São Paulo: Xamã, 2015. p. 45-74.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de; SALES JUNIOR, Ronaldo. Políticas públicas e o uso de indicadores no processo de agenda setting. In: SILVA, Andréia Ferreira; RODRIGUES, Melânia Mendonça (Org.). **Índice de desenvolvimento da Educação básica (IDEB):** avaliação da educação, organização escolar e trabalho docente em escolas municipais do estado da Paraíba. Campina Grande: EdUFCG, 2013. p. 39-64.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Câmara de Vereadores. **Lei nº 409, de 27 de maio de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Miracema do Tocantins. Miracema do Tocantins, 2015a.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 097,** de 13 de novembro de 2014. Institui Equipe Técnica para Elaboração e Sistematização do Plano Municipal de Educação. Miracema do Tocantins, 2014.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Prefeitura Municipal. **Decreto nº 098,** de 13 de novembro de 2014. Institui Comissão de Estudos, Discussão e Mobilização para Elaboração e Sistematização do Plano Municipal de Educação. Miracema do Tocantins, 2014.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Câmara de Vereadores. **Decreto nº 111, de 11 de março de 2013.** Institui o Fórum Municipal de Educação. Miracema do Tocantins, 2013a.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Câmara de Vereadores. **Lei nº 101, de 26 de junho de 2007.** Institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Cacs/Fundeb). Miracema do Tocantins, 2007.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Câmara de Vereadores. **Lei nº 111-A/2004, de 6 de janeiro de 2004.** Institui o Sistema Municipal de Ensino de Miracema do Tocantins. Miracema do Tocantins, 2004a.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Câmara de Vereadores. **Lei nº 012, de 09 de abril de 2001.** Institui o Conselho Municipal de Educação. Miracema do Tocantins, 2001a.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Câmara de Vereadores. **Lei nº 003, de 05 de fevereiro de 2001.** Institui o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE). Miracema do Tocantins, 2001b.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Prefeitura Municipal. **Decreto Municipal nº. 086/2016, de 17 de novembro de 2016.** Estabelece o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. Miracema do Tocantins, 2016a.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Prefeitura Municipal. **Decreto Municipal nº. 050, de 31 de maio de 2016.** Reestrutura os membros do Forum Municipal de Educação. Miracema do Tocantins, 2016b.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Secretaria Municipal da Educação. **Instrução Normativa nº. 002, de 19 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre os Procedimentos a serem observados para lotação e remoção de servidores públicos e atendimento educacional das escolas, incluindo as modalidades e perímetros. Miracema do Tocantins, 2016c.

MIRACEMA DO TOCANTINS. Secretaria Municipal de Finanças. **Relatório de receitas do fundo de manutenção e desenvolvimento da Educação básica e de valorização dos profissionais da Educação: FUNDEB, 2007 e 2016.** Miracema do Tocantins, 2016d.

MIRANDA, Maura da Silva. **A gestão da educação municipal frente às políticas em regime de colaboração do plano de desenvolvimento da educação:** um estudo de caso em um município do território do SISAL-Bahia. 2012. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação, Salvador, 2012.

MIRANDA, Ricardo Ferreira. **Miracema do Tocantins:** uma cidade em (des)construção. 2015. 212 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Nacional, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/262>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NOVELO, Frederico V. Estado Keynesiano e estado neoliberal. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 55-70.

PENA, Rodolfo Alves. **Cidade e município**: qual é a diferença?. [S.l.]: Brasil Escola, [2017?]. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/cidade-municipio-qual-diferenca.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: Revista de Cultura Política, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998a.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **A reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998b. p. 21-38.

PIRES, M. C. S. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 36, n. 142, p. 143-165, abr./jun. 1999.

RIBEIRO, Wanderley. **Municipalização**: os conselhos municipais de educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RODRIGUES, M. M.; BRAGA, A. C. (Org.). **Caderno de atualização do guia de consulta para o Programa de apoio aos secretários municipais de educação (PRASEM)**. Brasília, DF: MEC/Projeto Nordeste, 1998.

SANDER, B. Sistemas e anti-sistemas na educação brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 74, n. 177, p. 335-370, maio/ago. 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SARI, M. T. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação**. Brasília, DF, 1999. p. 32-60.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SAVIANI, Demerval. O plano de desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SHIROMA, Eneida Otto et al. (Org.). **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Andréia Ferreira da. Cenários da Educação superior no Brasil: o público e o privado. In: GALVÃO, Afonso Celso Tamus; SANTOS, Gilberto Lacerda dos (Org.). **Educação: tendências e desafios** de um campo em movimento. Brasília, DF: Líber Livro; ANPED, 2008. p. 80-112.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento: a políticas educacional do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados, 2002.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

SOARES, Antônio Carlos Otoni. **A instituição municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1986.

SOBREIRA, Rogério; CAMPOS, Bruno Cesar. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 327-346, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/06.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

SOUZA, A. de M. (Org.). A relevância dos indicadores educacionais para a educação básica: informações e decisões. In: SOUZA, A. de M. **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 90-109.

SOUZA, Alberto de Mello (Org.). A relevância dos indicadores educacionais para a educação básica: informações e decisões. In: _____. **Dimensões da avaliação educacional**. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 90-109.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil**: bibliografia analítica (1996 – 2002). São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.

SOUZA, João Francisco de. **E a educação**: quê?: a educação da sociedade e/ou a sociedade da educação. Recife: Bagaço, 2004.

TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Nacional, 1956.

TEODORO, António. **A educação em tempos de globalização neoliberal**: os novos modos de regulação das políticas educacionais. Brasília, DF: Liber Livro, 2011.

TOCANTINS. Secretaria de Educação, Juventude e Esportes. **sisAPTO**. Tocantins, [2017a?]. Disponível em: <<http://seduc.to.gov.br/estatisticas/sisapto/>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

TOCANTINS. Tribunal de Contas. **Portal cidadão**. Palmas, 2017b. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/sicap/contabil/transpGestores/municipio/>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

XAVIER, Maria do Carmo. (Org.). **Manifesto dos pioneiros da Educação**: um legado educacional em debate. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ZABALZA, Miguel. **Qualidade em educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 1998.