



Uema
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO MARANHÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
PPGE
Mestrado Profissional
em Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

HELIA DE JESUS SOUZA

O ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) NO MARANHÃO:

o caso do ADE dos Guarás e suas repercussões na qualidade do ensino

São Luís

2023

HELIA DE JESUS SOUZA

O ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) NO MARANHÃO:

o caso do ADE dos Guarás e suas repercussões na qualidade do ensino

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito obrigatório à obtenção do título de Mestra em Educação.

Área de concentração: Gestão e Formação de Professores na Educação Básica.

Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Escolar

Orientadora: Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes

São Luís

2023

Souza, Hélia de Jesus.

O arranjo de desenvolvimento da educação (ADE) no Maranhão: o caso do ADE dos Guarás e suas repercussões na qualidade do ensino/ Hélia de Jesus Souza. – São Luís, 2023.

192 f.: il.

Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade Estadual do Maranhão, 2023.

Orientadora: Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes

1. Arranjo de desenvolvimento da educação. 2. Federalismo. 3.Regime de colaboração. 4. Qualidade da educação. I. Título.

CDU: 37(=1-82)(812.1)

HELIA DE JESUS SOUZA

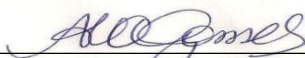
O ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) NO MARANHÃO:

o caso do ADE dos Guarás e suas repercussões na qualidade do ensino

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito obrigatório à obtenção do título de Mestra em Educação.

Aprovada em: / /2023

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Albiane Oliveira Gomes (Orientadora)

Doutora em Educação

Universidade Estadual do Maranhão



Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira (Examinador Interno)

Doutor em Educação

Universidade Estadual do Maranhão



Prof. Dr. Gilmar Pereira da Silva (Examinador Externo)

Doutor em Educação

Universidade Federal do Pará

A Deus.

AGRADECIMENTOS

À professora Albiane, por ter confiado no meu compromisso com o estudo e socializado seus conhecimentos na orientação desta pesquisa.

Aos professores do PPGE-UEMA, pelo empenho na ministração das disciplinas do Mestrado em Educação

À minha família, por cada linha escrita, pelo amor incondicional, pela espera, pelo incentivo, sem vocês não teria conseguido.

Ao meu pai (*in memoriam*), Hélio Benedito Souza, meu professor inspirador.

À minha mãe pela dedicação, compreensão e cuidado nos poucos momentos de presença, por estar ao meu lado, mesmo à distância;

Aos meus amigos e diretores, Edilton e Rejann, pela torcida e apoio que propiciaram as condições favoráveis para concretização deste mestrado. Gratidão por tudo.

À Noyra, pelo incentivo, aprendizado constante e pelo apoio até os últimos segundos.

Ao professor Adilson, por disponibilizar de auxílio importante na trajetória da pesquisa.

À Dalmiran, Dayane, Marta, Kelly e Tatyane, por sempre se disponibilizarem a cooperar e fomentar em mim a esperança.

A Alessandra Belfort, pelo primeiro incentivo pela pesquisa, por acreditar mais do que eu no desenvolvimento deste trabalho.

As professoras e parceiras de trabalho pela compreensão diária e pelo companheirismo.

Aos entrevistados, por disponibilizarem seu tempo e tornarem possível este trabalho.

À Letícia, D. Cita, Modestina e Carmem, pelo apoio, espera e sensibilidade diária;

As amigas que compreenderam o período de ausência, torceram e vibraram à distância por cada etapa do trabalho vencida.

A todos que contribuíram de muitas formas para que fosse possível a realização da pesquisa, muito obrigada.

RESUMO

Esta dissertação aborda os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) no território brasileiro, com focalização no estado do Maranhão. Os ADEs se caracterizam como uma organização entre os municípios que ao se aproximarem por possuírem desafios educacionais similares, buscam alternativas para superação dos problemas educacionais encontrados entre eles. A pesquisa buscou responder ao seguinte questionamento: como e em que medida os arranjos intermunicipais têm repercutido na qualidade educacional nos municípios maranhenses tendo como referência de análise o Ade Guarás? Diante disso, o estudo teve por objetivo analisar o processo de colaboração intermunicipal no Maranhão enfatizando suas repercussões para a qualidade da educação, a partir da experiência do ADE dos Guarás. O percurso metodológico englobou a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo. O referencial teórico para análise do objeto de pesquisa obteve sustentação nos autores Araújo (2013), Dourado (2004), Freitas (2008), Gentili (2002) dentre outros que elucidam quanto a parceria no campo educacional entre Estado e setor privado ocorridas a partir de 1990, e sobre federalismo, descentralização das políticas públicas educacionais e organizações não governamentais. A pesquisa teve como inspiração o método materialista histórico-dialético para apreender a realidade investigada, e como técnica o estudo de caso do ADE dos Guarás, com focalização no município de Guimarães, que juntamente com os municípios de Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Mirinzal, Porto Rico, Cururupu e Serrano do Maranhão integram o ADE em referência. Como instrumentos de coleta de dados foram utilizados a entrevista semiestruturada junto aos implementadores institucionais e questionários aos gestores escolares, e para a análise dos dados a análise de conteúdo orientada por Bardin (2004). Os resultados apontam o crescente interesse dos municípios maranhenses em firmar parcerias de colaboração intermunicipal no formato de ADE com a intermediação do setor privado com vistas a promoção de uma educação de qualidade. No entanto, a experiência do ADE dos Guarás revelou-se pouco agregadora em termos de iniciativas que promovam efetivamente a elevação da qualidade educacional.

Palavras-chave: arranjo de desenvolvimento da educação; federalismo; regime de colaboração; qualidade da educação.

ABSTRACT

This dissertation addresses the Education Development Arrangements (ADE) in the Brazilian territory, focusing on the state of Maranhão. The ADE's are characterized as an organization among the municipalities that, when approaching due to having similar educational challenges, seek alternatives to overcome the educational problems found among them. The study aimed to analyze the process of inter-municipal collaboration in Maranhão, emphasizing its repercussions for the quality of education, based on the experience of Ade Guarás. The methodological route encompassed bibliographic research, document analysis and field research. The theoretical framework for analysis of the research object was supported by the authors Dourado (2004), Freitas (2008), Araújo (2013), Gentili (2002) among others who elucidate the partnership in the educational field between the State and the private sector that occurred from 1990, deal with federalism, decentralization of educational public policies and non-governmental organizations. The research was inspired by the historical-dialectical materialist method to apprehend the investigated reality, and as a technique the case study of Ade Guarás, focusing on the municipality of Guimarães, which together with the municipalities of Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central from Maranhão, Mirinzal, Porto Rico, Cururupu and Serrano do Maranhão are part of the ADE in reference. As data collection instruments, semi-structured interviews were used with institutional implementers and questionnaires to school managers, and for data analysis, content analysis guided by Bardin (2004). The results point to the growing interest of Maranhão municipalities in establishing inter-municipal collaboration partnerships in the ADE format with the intermediation of the private sector with a view to the development of quality education.

Keywords: education development arrangement; federalism; collaboration scheme. quality of education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Participantes da pesquisa.....	20
Figura 1 – Localização da cidade de Guimarães - MA.....	22
Quadro 2 – Arranjos de Desenvolvimento de Educação em atividade no país.....	68
Figura 2 – Localização geográfica dos ADEs no Estado do Maranhão	81
Figura 3 – Mapa de localização do ADE Guarás.....	97
Gráfico 1 – Taxa (%) de aprovação escolar nacional, nordeste ADE dos Guarás período de 2013 a 2021	118
Quadro 3 – Desempenho dos estudantes – anos iniciais – proficiência de Língua Portuguesa (2017-2021) – %.....	130
Quadro 4 – Desempenho dos alunos na proficiência de Matemática (2017-2021) – %	134
Quadro 5 – Relação de escolas do município de Guimarães – 2021	142
Gráfico 2 – Evolução de matrículas na Educação Básica em Guimarães-MA (2013 a 2022).....	145
Quadro 6 – IDEB anos iniciais do Maranhão, Região dos Guarás e Guimarães (2013 – 2021).....	146
Quadro 7 – Evolução do IDEB de Guimarães anos finais (2013 – 2021)	146
Quadro 8 – Evolução das proficiências médias dos alunos do 5º ano em Português e Matemática (2013 – 2021)	148
Quadro 9 – Distribuição do percentual de alunos nos níveis de proficiência em Língua Portuguesa 5º ano – 2017 a 2021	150
Gráfico 3 – Distribuição do percentual de alunos nos níveis de proficiência em Matemática 5º ano de 2017 a 2021	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados geográficos dos municípios pertencentes ao ADE GUARÁS	98
Tabela 2 – Dados socioeconômicos dos municípios que compõe a área do Guarás.....	101
Tabela 3 – Evolução de estudantes matriculados na Região dos Guarás de 2013 a 2022 ..	105
Tabela 4 – Evolução das matrículas da creche e pré-escola no período de 2013 a 2022....	107
Tabela 5 – Evolução das matrículas da fundamental 1, fundamental 2 e EJA de 2013 a 2022.....	111
Tabela 6 – Taxa (%) de aprovação do Maranhão e Região dos Guarás nos Anos Iniciais (2013) a 2021)	119
Tabela 7 – Taxas (%) de Reprovação - Anos Iniciais Região dos Guarás (2013 – 2021) ...	122
Tabela 8 – Taxas (%) de Evasão - Anos Iniciais Região dos Guarás (2013 – 2021).....	122
Tabela 9 – Evolução do IDEB e META no Brasil, Nordeste, Maranhão e ADE Guarás (2013 – 2021) Anos Iniciais	126
Tabela 10 – IDEB anos iniciais dos municípios da Região dos Guarás (2013 a 2021).....	128
Tabela 11 – Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono escolar anos iniciais UEB Dr. Urbano Santos – (2013 – 2021).....	154
Tabela 12 – Notas e metas do IDEB anos iniciais UEB Dr. Urbano Santos – (2013 – 2021).....	156

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
ADERA	Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Região dos Açaizais
AEE	Atendimento Educacional Especializado
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	Conselho de Educação Básica
CEDAC	Comunidade Educativa
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIM	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSOC	Conselho Consultivo da Sociedade Civil
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
DCIAG	Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás
DCTM	Documento Curricular do Território Maranhense
EFC	Estrada de Ferro de Carajás
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de desenvolvimento humano
IDH-M	Índice de desenvolvimento humano – Mundo
IDHM	Índice De Desenvolvimento Humano Municipal
IDH-REND	Índice De Desenvolvimento Humano – Renda
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSE	Indicador de Nível Socioeconômico
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organização não Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OSs	Organizações Sociais
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Program for International Student Assessment</i>
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Mestrado Profissional em Educação
PPP	Parceria Público Privada
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTT	Produto Técnico Tecnológico
RCNEI	Referencial Curricular Nacional Para a Educação Infantil
RIDEs	Regiões Integradas de Desenvolvimento

RM	Regiões Metropolitanas
SAEB	Sistema Brasileiro de Educação Básica
SASE	Sistemas de Ensino
SEAMA	Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEMEDs	Secretarias Municipais de Educação
SEPE	Secretaria de Estado de Programas Estratégicos
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SNE	Sistema Nacional de Educação
TICs	Tecnologias da Informação e da Comunicação
TPE	Todos pela Educação
UDN	União Democrática Nacional
UEB	Unidade de Educação Básica
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Caracterização do caso estudado.....	22
2	FORMAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL: a alteração do papel do estado e suas implicações para a educação.....	27
2.1	Primórdios dos Estados Federados	27
2.2	A Formação do Federalismo Brasileiro	34
2.3	Neoliberalismo e as políticas educacionais	47
2.4	O desenvolvimento das políticas educacionais e o interesse do privado com a coisa pública a partir dos anos de 1990.....	54
3	ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) E O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA EDUCACIONAL NO BRASIL: a experiência do Maranhão.....	59
3.1	ADE: o desenho da política – suas características e princípios legais	62
3.2	Operacionalização do ADE	71
3.3	A colaboração dos entes subnacionais na realidade maranhense	73
4	REGIME DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: análise a partir do ADE dos Guarás – município de Guimarães	89
4.1	ADE dos Guarás.....	89
4.2	Quadro geopolítico e econômico-social do ADE dos Guarás.....	96
4.3	Cenário educacional da Região dos Guarás.....	105
4.4	Indicadores educacionais da região dos Guarás	116
4.4.1	Fluxo	116
4.4.2	Aprendizagem.....	123
4.5	Participação de organizações não-governamentais	137
4.6	As repercussões do ADE na qualidade da educação no município de Guimarães.....	140
4.6.1	Panorama educacional de Guimaraes	141
4.6.2	Caracterização da Unidade Escolar Básica Dr. Urbano Santos.....	154
4.6.3	A concepção de qualidade da educação alcançada.....	156
5	PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO: Guia de Implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás.....	162
5.1	Objetivo geral.....	164

5.2	Objetivos específicos.....	164
5.3	Governança da implementação	164
5.4	Metodologia da Implementação do Documento Curricular	165
5.5	Processo avaliativo da implementação do documento curricular	165
5.6	Cronograma de implementação gradativa do Documento Curricular	165
5.7	Atores e competências	165
5.8	Avaliação da Implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guará.....	166
5.9	Cronograma	166
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	167
	REFERÊNCIAS.....	174
	APÊNDICE A - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO COM OS DIRIGENTES MUNICIPAIS.....	194
	APÊNDICE B - ROTEIRO ENTREVISTA GESTORES	195
	APÊNDICE C - ROTEIRO ENTREVISTA GESTORES.....	196
	APÊNDICE D - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO PROFESSORES(AS)	197

1 INTRODUÇÃO

Este estudo teve como foco analisar o processo de colaboração intermunicipal no Maranhão, enfatizando suas repercussões para a qualidade da educação, tendo como referência a experiência do Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) dos Guarás. Os ADEs são organizações de entidades públicas ou privadas, podendo ser governamentais e/ou não governamentais, que têm como principal objetivo promover ações articuladas entre os municípios para promoção da elevação da qualidade da educação. Essa iniciativa propõe encontrar soluções educacionais para problemas coletivos estabelecendo novas rotinas de organização no trabalho pedagógico, tornando-se mais desafiador quando se trata de período pandêmico (Abrucio; Ramos, 2012).

As orientações para que ocorram a implementação dos ADEs, em regime de colaboração, estão dispostas no Parecer nº 9/2011, Resolução nº 1/2012 e Resolução nº 2/2021. Estes, abordam, respectivamente sobre: “Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação” (Brasil, 2011a, p. 1), “Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação” (Brasil, 2012a, p. 1) e “Dispõe sobre Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação” (Brasil, 2021a, p. 1). Sendo assim, observa-se que:

Os ADEs, não obstante a forte característica intermunicipal, devem agregar a participação do Estado e União, incluindo ou não a participação de instituições privadas e não governamentais, tais como empresas e organizações diversas, que assumem o objetivo comum de contribuir de forma transversal e articulada para o desenvolvimento da educação em determinado território que ultrapassa as lindes de um só Município, sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados (BRASIL, 2011a, p. 4).

O Maranhão possui atualmente 04 (quatro) ADEs envolvendo 42 municípios, são eles: Guarás, Alto Turi, Balaio, Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Região dos Açaizais (ADERA). O objeto de estudo deste trabalho é o ADE dos Guarás, localizado na região litoral ocidental do Maranhão, contemplando os seguintes municípios: Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão. Dada sua abrangência geográfica, elegemos para estudo o município de Guimarães, tendo como critério o tempo de atuação em regime de colaboração e

estar localizado mais próximo da capital do estado e assim a viabilidade de acesso mais rápido, considerando o tempo destinado para desenvolvimento da pesquisa.

Nesse contexto, a questão-problema da pesquisa assim se apresentou: como e em que medida os arranjos intermunicipais têm repercutido na qualidade educacional nos municípios maranhenses tendo como referência de análise o ADE Guarás?

A partir desse problema central, algumas questões norteadoras se fizeram necessárias, a exemplo: Quais os condicionantes econômicos, políticos e sociais que ensejaram os Arranjos de Desenvolvimento da Educação? Como a colaboração intermunicipal pode contribuir como estratégia para melhoria da qualidade da educação no Maranhão? Quais as repercussões na qualidade da educação provocadas quanto a criação do ADE Guarás? A partir disso, o propósito da investigação teve como **objetivo geral**: analisar o processo de colaboração intermunicipal no Maranhão enfatizando suas repercussões para a qualidade da educação tendo como referência a experiência do ADE dos Guarás. Esta proposta se desdobrou nos seguintes **objetivos específicos**:

- a) Discutir os condicionantes econômicos, políticos e sociais que ensejaram os ADEs;
- b) Analisar a colaboração intermunicipal como estratégia para melhoria da qualidade da educação no Maranhão;
- c) Examinar as repercussões do ADE dos Guarás a partir da ótica dos educadores (gestores, coordenadores, professores) do município de Guimarães;
- d) Elaborar um Guia de orientação de implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás, a partir da experiência do município pesquisado.

O interesse pelo estudo tem relação direta com minha experiência profissional como técnica pedagógica em municípios maranhenses, o que me possibilitou conhecer a realidade educacional de diferentes cidades, no período de 2013 – 2020. Em algumas, foi possível realizar acompanhamento contínuo de formação continuada aos profissionais da educação, técnicos e gestores escolares, em outros, apenas encontros pedagógicos pontuais como jornada pedagógica, oficinas didáticas e outros.

Conhecer as políticas educacionais destinadas pela União, através do Ministério da Educação, aos entes federados, sempre estive na pauta dos encontros formativos, em especial aos municípios onde o acompanhamento pedagógico acontecia de forma contínua, pois era de minha competência orientar e auxiliar o corpo administrativo e educacional no cumprimento das diferentes etapas dos projetos educacionais, habilitando-os para recebimento

de recursos financeiros e atingir as metas determinadas nos programas e sistemas federais tais como: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Educação Conectada, entre outros.

Assim, foi possível acompanhar no meu percurso profissional, uma diversidade de políticas de governo e políticas de Estado, no âmbito federal, estadual e municipal, voltadas para os diferentes níveis da educação, como a “pílula dourada” capazes de resolver a problemática de baixo desempenho da aprendizagem dos estudantes maranhenses.

Associado a esta experiência profissional, na minha atuação enquanto coordenadora pedagógica, na educação básica, em escolas públicas da esfera municipal e estadual, vivencio, com muita frequência, a implementação de novos projetos educacionais com o propósito de melhoria da educação. Tais projetos, a depender do governo, seguem diferentes correntes filosóficas, sociológicas e políticas, de forma descontinuada e imprecisa colocando a escola num ciclo de recomeço de tempos em tempos.

Tais experiências despertaram o interesse em conhecer mais sobre as políticas educacionais direcionadas aos municípios com o propósito de imprimir melhoria da qualidade da educação, em especial os ADEs, por ser um fenômeno político ainda pouco explorado, que é a colaboração intermunicipal no Maranhão.

Para tanto, buscamos compreender a formação do estado federado no Brasil, as articulações políticas e históricas que ensejaram no atual regime de colaboração entre os entes federados favorecendo a criação dos ADEs no Brasil, a partir do ano de 2007.

Associado a isso, propomos elucidar o complexo ordenamento jurídico em vigor no Brasil, estabelecido a partir da Constituição de 1988, onde o preceito constitucional do direito subjetivo à educação está vinculado aos princípios de qualidade e equidade, tomando como referência os estudos desenvolvidos por Abrucio (2017), Adrião *et al.* (2016), Araújo (2012), entre outros.

Visamos compreender o crescente interesse pelo formato ADE por parte dos entes federativos como estratégia para desenvolver uma educação de qualidade e abrir caminho para o crescente envolvimento do setor privado e sua lógica de mercado na arena pública, sendo um tema atual e ainda pouco explorado pelas pesquisas acadêmicas.

Entender a lógica do capital e as suas nuances no âmbito educacional, a partir da interpretação das leis em vigor no país, é de grande relevância acadêmica, pois ao analisar o processo de colaboração intermunicipal e suas repercussões para a qualidade da educação, buscamos contribuir com a educação pública do estado do Maranhão, compreendendo as

estratégias utilizadas para implantação ADE dos Guarás, especificamente no município de Guimarães, no período de 2013 a 2022.

Observa-se que a ausência do Sistema Nacional de Educação, ainda não implementado conforme institui o artigo 214, e a fragilidade do regime de colaboração existente entre as instâncias federativas, têm provocado grandes entraves para a superação dos baixos indicadores educacionais nos diferentes níveis de ensino do país. Embora a Constituição de 1988 promova a descentralização das políticas públicas para os municípios, concedendo maior independência para articular políticas educacionais, eles não conseguem romper as amarras impostas pela ausência de coordenação e cooperação entre as diferentes esferas de governo.

A realidade territorial, administrativa e pedagógica dos municípios é assimétrica, possuem disparidades políticas e econômicas acentuadas, com perfis administrativos distintos, o que provoca um limitador para concretização do pacto político-administrativo entre os entes federados no Brasil (Spink; Carneiro; Teixeira, 2012).

Pesquisar sobre as contribuições que o ADE dos Guarás tem proporcionado para melhoria da educação maranhenses, no contexto de mudança do papel do Estado, implica num posicionamento teórico-metodológico que possibilite a aproximação e a captação da situação real, com o intento de analisar os meandros e possíveis divergências do fenômeno num contexto sócio-histórico. Assim, para a apreensão da essência do fenômeno educacional investigado, buscamos inspiração nos pressupostos epistemológicos do materialismo histórico-dialético, pois conforme afirma Marx (2006, p. 45),

[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas da consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual.

Nessa perspectiva, e visando atender aos objetivos propostos a pesquisa utilizou a abordagem qualitativa tendo como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo. Inicialmente a pesquisa bibliográfica buscou elucidar importantes categorias analíticas como: federalismo, parceria público-privada e qualidade na educação, essenciais para pensar a influência do empresariado na educação, suas estratégias e ações direcionadas para os municípios com o discurso da melhoria da qualidade, conforme apontam: Abrucio (2017), Adrião *et al.* (2016), Araújo (2012, 2013), Dourado (2004), Freitas (2008), Gomes (2016), Mészáros (2008) e Peroni (2013).

Seguidamente, temos a etapa composta de pesquisa documental, a qual permite a “investigação de determinada problemática, não em sua interação imediata, mas por meio de estudo dos documentos [...] revelando o seu modo de viver e compreender um fato social” (Silva, 2009, p. 4557). Foram analisados além das documentações que retratam a história e os dados educacionais da região dos Guarás e do município de Guimarães, documentos legais que tecem relação sobre regime de colaboração e as relações intergovernamentais possibilitadas a partir da repartição de competências dos entes federados, permitindo amplo entendimento da relação histórica com o atual desenho federativo (Constituições, Portarias, Resoluções, Leis e Decretos).

Para tanto, utilizamos a base de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Ministério da Educação (MEC), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicações acadêmicas e outros, que permitiram a organização e sistematização de dados primários e secundários que retratam aspectos históricos, econômico-social e educacional da região dos Guarás.

Utilizamos a técnica de estudo de caso, sendo selecionado um município que compõem o ADE Guarás como unidade de análise: o município de Guimarães. Entendido como uma modalidade de pesquisa, o estudo de caso consiste em um “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos” (Gil, 2008, p. 37). Yin (2005, 2010) considera o estudo de caso uma estratégia de pesquisa comumente utilizada nas pesquisas qualitativas e não se limita a realização de visitas de campo. Para o autor, a estratégia requer leitura preliminar, levantamento de informações, análise de dados, busca e trocas de informações com outras pessoas que se interessam pelo estudo, podendo utilizar de uma variedade de técnicas (entrevista, observações e análise documental) para enriquecer o estudo. Para ele, o estudo de caso

[...] permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação dos setores econômicos (Yin, 2005, p. 20).

Segundo Triviños (1997), o estudo de caso embora esteja intrinsecamente vinculada a análise qualitativa, pode estabelecer apoio junto aos métodos e técnicas da pesquisa quantitativa mesmo sem utilizar os seus meios sofisticados de análises de dados ou estatísticos, com o propósito de conhecer uma realidade onde o resultado da pesquisa auxilie na elaboração de outras pesquisas. Assim, a pesquisa qualitativa usa da linguagem matemática para descrever fenômenos e relações entre várias variáveis.

Segundo Bogdan e Biklen (1994), a investigação qualitativa é descritiva onde o pesquisador tem vital interesse pelo significado e pelo processo do que simplesmente pelos resultados e os seus dados são analisados de forma indutiva. Portanto, a opção por desenvolvimento de pesquisa qualitativa se mostrou mais adequada considerando que por meio de seus métodos, nos possibilitou conhecer outros aspectos que não são quantificáveis e nos ajudaram a compreender as dinâmicas sociais existentes no fenômeno estudado. Portanto, a pesquisa buscou conhecer questões ainda pouco exploradas em relação à articulação dos municípios em forma de arranjo com o propósito de melhoria da qualidade da educação.

Buscamos, então, através de dados quantitativos, conhecer os dados educacionais dos municípios que compõem o ADE dos Guarás, em especial o município de Guimarães, a partir dos indicadores educacionais, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), matrículas, reprovação, distorção idade-série, IDEB, aprendizagem dos estudantes e evasão. Tais dados, no cenário educacional atual, são compreendidos como indicador de qualidade da educação sendo estabelecidos metas pelos órgãos oficiais.

A pesquisa de campo foi direcionada para o ADE dos Guarás, por possuir localização com maior proximidade da capital do estado e desenvolver ações colaborativas por três legislaturas, ou seja, 8 anos de atuação. Assim, iniciamos, também, a coleta de dados socioeconômicos da região dos Guarás e as ações empreendidas em regime de colaboração buscando investigar suas repercussões a partir da ótica dos educadores ao longo de sua atuação na região.

Após levantamento e análise dos dados educacionais dos municípios pertencentes ao ADE dos Guarás, selecionamos o município de Guimarães como *locus* da pesquisa. A escolha ocorreu em função do município ter alcançado o melhor resultado na avaliação externa do Saeb, nos anos finais, na edição de 2021, sendo o período pós-pandemia da Covid-19 e desafiador no cenário educacional. Consideramos relevante trabalhar na perspectiva da pesquisa de campo, em apenas uma escola pública municipal que oferta os anos iniciais do Ensino Fundamental, na zona urbana do município de Guimarães-MA. A pesquisa de campo, segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 186) têm “o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimento acerca de um problema para qual se procura uma resposta, [...] que se queira comprovar, ou ainda descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.”

A escola selecionada para realização das entrevistas foi apontada pelo secretário de educação e agendada em horário acordado com a direção escolar, tendo duração diversificada de tempo cada entrevista.

Foram realizadas 16 entrevistas, agrupadas no Quadro 1, de acordo com a função desempenhada na área educacional, sendo: Dois **dirigentes municipais** de educação onde foram direcionados questionamentos sobre a atuação do ADE nos municípios e a sua repercussão na qualidade da educação; dois **gestores escolares**, dois **coordenadores** e dez **professores** sendo questionados sobre o que pensam sobre a contribuição do ADE para melhoria da sua prática docente durante os anos de atuação no território. Importante relatar que na aplicação das entrevistas semiestruturadas com professores e gestores foi constatado o conhecimento bastante restrito da atuação do ADE no território.

Quadro 1 – Participantes da pesquisa

Quantidade de sujeitos da pesquisa	Função
2	Secretários Municipais de Educação
2	Gestores Escolares
2	Coordenadores Pedagógicos
10	Professores

Fonte: Elaborado pela autora, em 2023.

Para realização da análise das entrevistas, elaboramos uma legenda para identificação das falas, sendo: Dirigente Municipal I, Dirigente Municipal II, Gestor 1, Gestor 2, Coordenador 1, Coordenador 2, Professor 1-10.

Como em toda pesquisa, é essencial definir os métodos usados para geração de dados. Dado o tipo de pesquisa que desenvolvemos, consideramos que o termo geração de dados é mais adequado para esse propósito do que coleta de dados, pois “coletar dados remete ao significado de colher, de arrecadar, como se algo já estivesse lá pronto e acabado” (Horn, 2013, p. 9). Assim, o presente estudo foi conduzido gerando dados por meio da interação com os sujeitos e o contexto envolvido. Além disso, concordamos com Graue e Walsh (2003, p. 115), que afirmam que “os dados têm de ser reunidos antes de poderem ser colhidos”. Esta etapa se configura como uma das fases mais importantes de todo o estudo, pois permite uma análise aprofundada de fatos/situações que nem sempre se apresentam de forma clara ou latente em um dado contexto.

Assim, com o intento de responder aos questionamentos que mobilizaram a realização da pesquisa, quais sejam: como e em que medida os arranjos intermunicipais têm

repercutido na educação dos municípios maranhenses; e quais as repercussões na qualidade da educação provocadas quanto a criação do ADE na região dos Guarás, realizamos a coleta de dados com os atores envolvidos na área educacional com o Arranjo de Desenvolvimento Educacional localizado na região dos Guarás combinando aplicação de entrevista semiestruturada e anotações em diário de campo.

Optamos pela entrevista semiestruturada, constituindo um roteiro prévio com indagações centrais e sendo complementada por outras questões inerentes à situação que surgem durante o diálogo do entrevistador e o informante, permitindo com que outras informações surjam de forma leve e menos padronizada/condicionada (Manzini, 1990/1991). As entrevistas semiestruturadas tiveram o propósito de conhecer as ações implementadas pelo ADE no município de Guimarães, e, também como os sujeitos da pesquisa compreendiam as repercussões destas ações para melhoria da qualidade da educação.

Inicialmente, realizamos as entrevistas semiestruturadas com os dirigentes municipais de educação (APÊNDICE A) para conhecer a constituição do ADE e a implementação de ações coletivas que impactam na educação dos municípios da região dos Guarás. Em seguida foi realizado, entrevistas com diretores, coordenadores e professores (APÊNDICES B a D) com o propósito de conhecer como o regime de colaboração entre os municípios tem favorecido sua prática educacional e a melhoria da educação do município de Guimarães.

A organização dos dados coletados e sua interpretação ocorreram por meio da análise de conteúdo, considerando os escritos de Bardin (2004, p. 40-44) que ressalta a importância de identificar a intenção e finalidade das mensagens, nominada de **inferência de conhecimentos** relativos às condições de produção, evidenciando a finalidade e intenção de qualquer análise de conteúdo. A autora chama atenção para a importância de realização de deduções lógicas e justificadas por parte do investigador, que deve considerar

[...] a origem das mensagens tomadas em consideração (o emissor e o seu contexto, ou eventualmente, os efeitos dessas mensagens). O analista possui à sua disposição (ou cria) todo um jogo de operações analíticas, mais ou menos adaptadas à natureza do material e à questão que procura resolver. Pode utilizar uma ou várias operações, em complementariedade, de modo a enriquecer os resultados, ou aumentar a sua validade, aspirando assim a uma interpretação final fundamental. Qualquer análise objetiva procura fundamentar impressões e juízos intuitivos, por meio de operações conducentes a resultados de confiança (Bardin, 2004, p. 44).

São procedidas, portanto, orientações quanto às etapas pertencentes a esse processo investigativo que deve iniciar com *índices* cuidadosamente postos em evidência por procedimentos mais ou menos complexos. Bardin (2004), destaca a importância da inferência na análise de conteúdo considerando-a como etapa intermediária entre a descrição (primeira

etapa), que deve ser resumida após tratamento e a interpretação sendo a última fase. A inferência é o procedimento intermediário que permite a passagem, explícita e controlada, de uma à outra.

Considerando as orientações, iniciamos o tratamento das informações coletadas transcrevendo na totalidade as entrevistas gravadas para conhecer a essência das mensagens descrevendo-as para realização da pré-análise (Franco, 2004). Em seguida, foi realizada a análise temática (Bardin, 2004) para identificação dos ditos e não ditos pelos participantes da pesquisa. A partir dessa fase e fazendo uso de inferências, fomos aprofundando as análises baseadas na teoria estudada e relacionando as falas aos dados educacionais da região dos Guarás especificamente do município de Guimarães, *lócus* da pesquisa.

1.1 Caracterização do caso estudado

O campo de pesquisa é o município de Guimarães, que pertence ao ADE dos Guarás. A cidade de Guimarães possui área territorial de 479.569 km², com uma população estimada de 12.081 pessoas. O município está situado na região litoral ocidental maranhense, que juntamente com os municípios Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão compõem a região dos Guarás, conforme pode ser visto na Figura 1 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022b). A região foi originalmente habitada por povos indígenas e colonizada pelos portugueses e seus descendentes a partir do século XVII.

Figura 1 – Localização da cidade de Guimarães - MA

O Índice De Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, quando comparado ao ano de 2000, obteve discreto aumento, partindo de 0,386 para 0,592. Os dados são compreendidos a partir da análise das outras dimensões que fazem parte dos cálculos deste índice, ou seja, houve ampliação, ainda que modesta, dos indicadores educacionais, longevidade e renda, que ao longo das décadas, vem apresentando pouca elevação a partir do desenvolvimento de políticas nacionais e locais de mitigação de vulnerabilidade social (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

Em relação ao IDHM-dimensão longevidade os avanços são discretos e registrados a partir do aumento da expectativa de vida ao nascer dos munícipes, da diminuição da taxa de mortalidade infantil e da diminuição da taxa de mortalidade de pessoas com mais de 60 anos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009). Conforme dados apresentados pelo Atlas Brasil, em 2000 o índice era de 0,637 e em 2010 de 0,772, demonstram que as políticas públicas ainda são tímidas para promoção de acesso aos serviços de saúde e bem-estar da população (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2021).

A dimensão renda, que compõe também o IDHM, é obtida a partir da renda per capita média da população. No município de Guimarães, o Índice De Desenvolvimento Humano – Renda (IDH-Renda) foi levemente ampliado de 0,447 no ano 2000 e para 0,535 em 2010. Embora tenha apresentado aumento no indicador, há ainda a necessidade de ampliação das políticas que proporcionem o desenvolvimento da economia local, com investimento nos setores que apresentem potencial de crescimento e geração de empregos. Em Guimarães, predomina a pesca artesanal e agricultura familiar, bem como o turismo, que se torna crescente, em especial, na Floresta dos Guarás, as praias e seu conjunto de prédios coloniais atrativos para ampliação da geração de trabalho e renda (Maranhão, 2020).

No âmbito educacional, é possível observar, de acordo com o Atlas Brasil, que o IDHM -Educação foi ampliado de 0,386 em 2000 para 0,592 em 2010, demonstrando avanços significativos. Essa medida considera indicadores escolares da população adulta que concluiu o ensino fundamental e o fluxo escolar. Segundo o IPEA, os anos iniciais e finais do ensino fundamental apresentaram melhor evolução nos seus dados educacionais. Desse modo, houve uma ampliação do atendimento de alunos de 06 a 14 anos, de 12,9% em 2014 para 15,2% em 2018. Além disso, a taxa de analfabetismo da população de 11 a 14 anos passou de 6,43% para 3,44%. Também houve uma ampliação significativa no atendimento público de jovens de 15 a 17 anos, de 57% no ano 2000, para 87% em 2010. Com isso foi registrado um aumento de alunos concludentes do ensino médio de 6,18% para 23,85% em 2010 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, [201-?]).

É importante destacar que embora o município apresente tímidos avanços educacionais nas décadas passadas, o seu IDHM é o segundo melhor da região dos Guarás com 0,630. Por outro lado, o município apresenta a menor taxa de fluxo escolar dos estudantes entre 06 e 14 anos, na região dos Guarás, sendo de 96%, em 2021 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

O estudo está sistematizado em 05 seções, a começar com esta introdução, na qual apresentamos a contextualização do problema da pesquisa, objetivos, demarcação do objeto de estudo, e os caminhos metodológicos percorridos.

Na seção 2, desenvolvemos o debate teórico sobre a conjuntura sócio-histórico-política-econômica da formação do federalismo no mundo e o modelo federativo adotado no Brasil, que possibilitou diferentes relações intergovernamentais por acordos de cooperação. Não é objeto deste trabalho discutir os desafios do federalismo, no entanto, se fez necessário o resgate histórico da sua configuração no país, seus reflexos na organização política-administrativa brasileira e os desafios das gestões públicas educacionais, em especial, a implantação de ADE, como arranjo jurídico Interfederativo. Essa seção, mais analítico-descritivo, busca compreender os diferentes formatos institucionais do federalismo brasileiro deste 1891 e a formação do município enquanto ente federado desde a Constituição de 1824 até a Constituição/88. Discorre sobre o processo histórico de descentralização dos municípios, enquanto ente federado, e suas dificuldades na promoção de desenvolvimento de políticas públicas a partir da repartição de competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Discute também as articulações neoliberais influenciando as políticas educacionais para favorecimento do seu capital.

Na seção 3, discorremos sobre as constituições e operacionalização dos ADEs no cenário educacional brasileiro e maranhense apresentando os arranjos já implantados no Maranhão e como historicamente o estado busca superar as dificuldades educacionais a partir do desenvolvimento de políticas de cooperação que gradativamente estão sendo incorporadas ao setor educacional no cenário nacional e local com o propósito de amenizar as distorções e desequilíbrios do modelo de federalismo brasileiro.

Na seção 4, é retratado o desempenho em oito anos de atuação por meio de regime de colaboração intermunicipal do ADE dos Guarás. Este capítulo é dedicado a apresentação dos dados coletados da pesquisa onde se faz o exercício analítico-descritivo dos aspectos socioeconômicos dos municípios pertencentes ao ADE dos Guarás, são analisados o desempenho dos municípios na Prova Brasil e no IDEB, assim como o fluxo escolar. É realizado a caracterização do município de Guimarães, onde são inicialmente apresentados os

seus indicadores educacionais e desempenho na Prova Brasil para que se conheça a repercussão das ações colaborativas em forma de arranjo para melhoria da qualidade da educação no Maranhão.

Na seção 5, é apresentado o Produto Técnico Tecnológico originário da pesquisa de Mestrado Profissional. Nela conta a apresentação do Guia de Orientações Pedagógicas para Implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás, onde são apresentados uma possibilidade de implementação do Currículo com propósito de auxiliar as secretarias municipais de educação da região dos Guarás a concretizarem, nos seus espaços escolares, os conteúdos essenciais aos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental.

Nas considerações finais, sem a intenção finalizar a abordagem teórica e empírica que nos mobilizou a estudar as repercussões das ações desenvolvidas pelo ADE dos Guarás para melhoria da educação regional, retomamos aos nossos objetivos descrevendo as repercussões das ações realizadas pelo ADE, pontuando indagações que nos motivam a buscar futuras investigações.

2 FORMAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL: a alteração do papel do estado e suas implicações para a educação

Esta seção tem como objetivo discutir a formação do federalismo brasileiro contextualizando a partir da primeira Constituição até a Carta Magna de 1988, bem como elucidar o percurso histórico das políticas educacionais brasileiras e as garantias dadas a educação privada com o intento de conhecer vínculos de causalidade que permitam compreender o cenário educacional do país no contexto atual.

Para tanto, investigamos a formação do pacto federativo no Brasil e como ocorreu o processo inicial de descentralização política do país. Nesse sentido, realizamos o resgate histórico das primeiras formações dos Estados federados na história contemporânea e como o Brasil se constituiu numa república federativa. Assim como buscamos compreender a intervenção da política externa neoliberal e sua influência no âmbito educacional.

2.1 Primórdios dos estados federados

Historicamente são conhecidas as formações das cidades com a presença de autoridades para promoção da paz e o bem-estar dos cidadãos. Para tanto, nas organizações das cidades foram construídas estruturas organizacionais simples com a presença de uma autoridade local responsável por mediar (através da força ou não) as decisões coletivas (democrático) dando forma ao seu sistema de governo.

No percurso da história contemporânea as formas de governo ocorreram pelo domínio de um líder sob todo um território ou fusão de dois, ou mais Estados, com tratativas mútuas, firmados de comum acordo sem perder a sua independência ou soberania tendo à frente a coordenação central dos Estados-membros. Tais formações ocorreram lentamente e vão apresentar configurações diferenciadas a depender do percurso histórico e político de cada território.

Assim, são três figuras sociais que configuram a estrutura das formas de Estado até então conhecidas: Estado Unitário, Confederação e Estado Federal. Conhecer as características de cada uma dessas figuras possibilitará entender a atual configuração que apresenta o federalismo brasileiro, seus pontos e contrapontos.

O Estado Unitário atualmente passa por um estágio de renovação estrutural apresentando características intermediárias para possuir aspectos do Estado Federal, sendo denominado tal estágio de Estado Regional. Ao longo da história vem abandonando o aspecto

centralizador da gestão administrativa e se configurando em uma abordagem de renovação estrutural tendo como forte característica a descentralização regional. As Constituições da República Italiana (1947) e a Constituição da Espanha (1978) são exemplos de Estados Unitários que possibilitaram a descentralização provocando a construção do Estado Regional.

A Confederação dos Estados esteve presente no estágio inicial de formação do Estado Federativo da Suíça, Alemanha e dos Estados Unidos da América, que finalizaram suas ações confederadas respectivamente nos anos de 1848, 1886, 1777 onde passaram por movimentos políticos, sociais e econômicos específicos em cada nação desenvolvendo o Estado Federativo com características próprias adequadas para cada nação. A característica essencial da Confederação de Estado está nos estados-membros possuírem poderes supremos que o permitam se desvincular do Estado Federal caso considere necessário, tendo como exemplo a República Árabe Unida. A Confederação se dava a partir do interesse de Estados independentes promoverem sua união para formação de um Estado promovendo um movimento centrípeto.

A palavra federalismo é de origem francesa *fédéralisme*, apresentando elementos do vocábulo latino *foedus* que tem como significado, tratado, aliança, pacto, acordo, liga. No processo de formação do Estado Federado apresenta como papel centralizador o poder federal através de seus múltiplos ordenamentos jurídicos e instâncias administrativas instituídas.

A complexa formação do federalismo requer dos estudiosos, cientistas políticos e juristas lapidar um documento que traduza o equilíbrio de poder e possibilite a harmonia de interesses entre os entes federados e o Estado Federal, também denominada por Pelayo (1967, p. 218) “unidade dialética de duas tendências contrárias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade”, considerando que nesse processo estão presentes os aspectos contraditórios, unos e múltiplos, com realidades políticas, econômicas, educacionais e sociais díspares. São esses aspectos que irão delinear a concepção de Estado Federal de uma nação considerando seu momento histórico e fatores extraconstitucionais. Segundo Affonso (2000) Federalismo se refere ao processo ou prática político-institucional, com diferentes conteúdos sociais, econômicos, étnicos e culturais, condizente com o princípio da pactuação territorializada do poder.

O federalismo possui na sua complexa formação estrutural, a criação jurídica-política com origem através de uma Constituição Federal, para buscar o equilíbrio entre os ordenamentos centrais da União e o parcial dos Estados-membros. Para instituir o Estado Federal é necessário um duplo ordenamento jurídico entre a União e os Estados-Membros. Compete à União prover o ordenamento central, unitário, as jurisdições e normas

administrativas que alcance os habitantes de todo seu território. Compete aos Estados-Membros estabelecer seus ordenamentos parciais, sendo plurais e específicos para atender a sua regionalidade.

Segundo Cavalcanti (1983, p. 27), na antiguidade, os historiadores atribuem a formação da união federativa dos Estados modernos através da *Amphycitionia*, termo grego que significa a organização de doze povos que apresentavam características de estados-membros federados, isto porque através da criação do Conselho dos *Amphycitiões*, podia ser exercida “a autoridade sobre os Estados ou cidades, representadas no mesmo, mas não sobre os indivíduos de cada uma das partes associadas”, a cada cidadão era conferido o direito de voto, sendo convocado para sugerir e resolver as diferentes situações que possibilitasse a harmonia do coletivo. Embora, sendo competência do Conselho determinar as ações a serem realizadas nas cidades, não havia a imposição para o cidadão acatar tais ordens, uma vez que atendiam apenas o poder local ou estadual.

Embora essa organização grega tenha assumido uma forma federal e aspectos da confederação, outras pequenas e inexpressivas experiências de organização política eram bem conhecidas na antiguidade, mas eram consideradas inexpressivas em termos de seu tempo de existência ou de sua forma original, o que permitiu aprofundar a pesquisa teórica. A maioria das experiências anteriores a 1787 foram efêmeras e instáveis entre as sociedades, e era impossível determinar seu papel positivo antes de sua extinção, pois tinham objetivos temporários a serem alcançados dentro num determinado tempo. Na formação do Estado Romano são conhecidas diferentes formas de organizações de estado, quando da conquista de novos territórios, as cidades eram submetidas às ordens jurídicas de Roma, de onde emanava as ordens para os cidadãos, tendo como exemplos as cidades de Atenas e Esparta.

Apesar da maioria das experiências federalistas sejam consideradas por alguns escritores como instáveis e temporárias, Dallari (1998, p. 255) afirma:

[...] o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antiguidade e na Idade Média. Sem dúvida, houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes. O Estado Federal nasceu, realmente, com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787.

A formação da complexa engrenagem que compõe a relação entre o Poder central e os Estados-Membros vai sendo lentamente construída em diferentes territórios, diferenciando-se quanto a sua formatação uma vez que é considerando os momentos históricos, políticos e econômicos específicos de cada nação.

O Pacto Federal firmado na Suíça entre as cidades de Uri, Schwyz e Unterwalden, no século XIII, é um dos poucos exemplos de registros históricos que é possível conhecer os caminhos tomados por diferentes configurações que ganhou o formato de federalismo na atualidade. O Pacto foi escrito em latim, no formato de carta, com intenção de proporcionar aos seus cidadãos segurança política, jurídica e defesa militar coletiva contra o príncipe da Áustria. Inicialmente o documento teve um caráter temporário, no entanto, tornou-se uma liga fortalecida nos séculos seguintes com adesão de outras cidades que se agregaram ao Pacto permanecendo assim até o século XVIII. É válido o destaque para a denominação feita para os participantes deste Pacto sendo chamados de confederados. Nos séculos seguintes, foram localizadas outras cidades que se uniram ao Pacto Federativo sendo elaborado novas redações ao documento original, transformando sua origem constitucional e instituído novo ciclo político na Confederação Suíça, que se sustentou até 1797, transformando, assim, a Antiga Confederação Suíça e dando origem ao sistema federativo no país (Cavalcanti, 1983).

Tomando a Confederação da Suíça como referência, é válido resgatar os princípios que originaram a formação dos Estados Unidos da América, pois neste encontramos elementos essenciais para compreensão da formação do federalismo em todo mundo.

A insatisfação das 13 colônias inglesas da América com a gestão desenvolvida pela metrópole inglesa impulsionou os seus representantes a convocar, em 1774, o primeiro Congresso Continental, para buscar mecanismos que assegurassem os mesmos direitos destinados aos ingleses e tratar de interesses comuns para as colônias. Após este evento, houve a convocação para novo Congresso Continental, em 04 de julho de 1776, contando com a participação de 13 delegados, havendo oficialmente o rompimento com metrópole inglesa e as colônias são declaradas independentes. Havia, então, necessidade de articular a união das colônias para impor uma reação a Inglaterra para promover a defesa comum. Assim, em 1781, uniram-se via um tratado denominado Confederação de Estados (Lima, 2011).

A organização das colônias estadunidense apresentava a configuração do que na atualidade denomina-se governo federativo, embora ainda num formato primitivo, uma vez que através do Congresso Nacional publicou a Declaração de sua independência afirmando,

[...] que estas colônias unidas são e de direito têm de ser ESTADOS LIVRES E INDEPENDENTES; que estão desobrigados de qualquer vassalagem para com a Coroa Britânica, e que todo vínculo político entre elas e a Grã-Bretanha está e deve ficar totalmente dissolvido; e que, como ESTADOS LIVRES E INDEPENDENTES, têm inteiro poder para declarar a guerra, concluir a paz, contrair alianças, estabelecer comércio e praticar todos os atos e ações a que têm direito os estados independentes (Estados Unidos da América, 2008, p. 3).

A união das colônias era juridicamente estabelecida através da Declaração da Independência elaborada no Congresso Continental onde era exercida a autoridade central. No entanto, tal documento se mostrou insuficiente para assegurar a soberania de cada colônia, sendo necessário elaborar os Artigos da Confederação, em 15 de novembro de 1777. Neste, fica assegurado que “cada Estado conserva a sua soberania, liberdade, e independência e todo poder, jurisdição e direito, expressamente delegados por esta Constituição aos Estados- Unidos, reunidos em Congresso” (Hamilton; Madison; Jay, 1993, p. 22).

Ficou assegurado, que a segurança e o comércio seriam mutuamente colaborativos, havendo a discussão do bem comum através dos delegados em Congresso, todos com direito ao voto para dirimir sobre os conflitos e realizar alianças. Dessa forma, estavam estabelecidas as bases para atender os anseios dos Estados americanos.

No entanto, a união dos Estados foi identificada inicialmente como confederação, segundo os arquivos históricos, apresentaram conflitos internos e por não estabelecer, em sua estrutura governamental, o poder executivo ou judiciário, nem tampouco um poder central prevalecendo o poder legislativo que não conseguia aplicar suas leis em todos os estados, agora unificados, tornando frágil a sua organização.

Segundo a lição do Professor Sorto (1996, p. 134):

As colônias tinham desfrutado de ampla liberdade durante a administração colonial [...]. Após a Guerra dos Sete Anos (1763), que culminou com o Tratado de Paris, a Inglaterra impôs restrições ao comércio colonial e taxou vários produtos. Foram tributados o açúcar (Sugar Act, 1764) e todo o material impresso nas colônias (Stamp Act, 1765). Este último imposto, instituído pela denominada Lei do Selo, provocou violenta reação dos colonos, que constituíram uma associação chamada Filhos da Liberdade, para combater a referida lei.

Assim, houve a convocação para Confederação da Filadélfia, realizada em 1787, sendo liderado o movimento por James Madison, Alexander Hamilton e George Washington, contando com a participação dos dirigentes das colônias britânicas da América do Norte para elaboração da nova Constituição Americana. Buscando nova relação de poder para os Estados-membros e a União, onde ficasse resguardando a autonomia de cada estado, que deveria estar subordinado aos poderes da União, na defesa do bem comum dos seus cidadãos.

Nesta Convenção são questionadas a falta de autonomia entre o poder central e os cidadãos americanos, para mobilizá-los para as causas locais. Isto porque, competia aos estados confederados adotar ou não as determinações originadas do Governo Central. Este, é por certo um dos pontos frágeis apontados no arranjo constitucional estabelecido através da confederação, que colocava em risco a defesa externa e possível retomada pela Inglaterra.

Esse evento é considerado pela maioria da doutrina constitucional o marco inicial do federalismo na contemporaneidade, pois seria proposto a transformação da Confederação num Estado Federal, formando a partir de então uma federação.

Hamilton, no trecho de “Os Federalistas”, apresenta seu pensamento para os Estados Unidos, afirmando “Que os treze Estados, congregando numa união firme e indissolúvel, concorram para a construção de um grande sistema americano, acima do controle de toda força ou influência transatlântica e capaz de ditar os termos da relação entre o Velho e o Novo Mundo!” (Hamilton; Madison; Jay, 2003, p. 74).

Tais considerações são importantes por conceder entendimento das transformações ocorridas em relação aos conceitos e concepções do que na contemporaneidade denomina-se federalismo. Segundo Coser (2008), até 1865 houve a utilização do termo confederação dos Estados Unidos da América, embora já estivesse em vigor as modificações no novo arranjo constitucional americano inserindo uma concepção de sistema de governo diferente, desde 1787.

Observamos, que por um longo período o termo confederação e federação estiveram associados. Nesse período de transição, as unidades federativas não apresentavam mais total autonomia sobre seus cidadãos e deveriam se submeter às determinações da União, porém asseguraram sua autonomia política e administração. As novas bases estabelecidas para formação do federalismo em território mundial, tem como referência o modelo americano, segundo Maluf (1995, p. 166),

Distribuição do poder de governo em dois planos harmônicos, federal e provincial (ou central e local); – sistema judiciarista, consistente na maior amplitude do Poder Judiciário; – composição bicameral do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal); e – constância dos princípios fundamentais da federação e da República.

São apontadas importantes novas características que passam a vigorar a partir da prevalência de estado federativo, que uma vez unificados, não teriam meios de desligar-se por meios jurídicos, perdendo sua soberania, sendo assegurado seu poder político, que será limitado pelos poderes emanados da Constituição Federal que determinará as competências de cada entidade federada (Dallari, 1998).

O modelo federalista americano foi referência para sua implantação em outros países como Brasil, Venezuela, México e Argentina. No entanto, nesses territórios foram realizadas adaptações significativas também do regime e sistema de governo, considerando os seus interesses políticos, sociais e econômicos. No Brasil, conforme será exposto a seguir, historicamente tem a forma de estado e governo atrelados aos interesses da Coroa Portuguesa

e as elites nacionais, assegurando, embora às avessas, o federalismo e a democracia no seu território através das suas Constituições.

2.2 A formação do federalismo brasileiro

Entender o processo de formação do federalismo brasileiro requer estudo minucioso dos múltiplos caminhos trilhados ao longo da história do país em busca da construção de sua identidade federalista que atendesse aos pré-requisitos dessa forma de governo. A gênese desta problemática está na dificuldade em definir o que seja o próprio federalismo, o que tem provocado debates calorosos entre pesquisadores, não havendo consenso entre os historiadores e assim são encontrados múltiplos conceitos na literatura. Segundo Mota Filho (1951), o federalismo pode ser comparado às pirâmides de Mênfis, que mudam de fisionomia conforme a posição assumida pelo observador, apresentando várias e perturbadoras aparências. Souza (2008, p. 32), corrobora com tal pensamento quando afirma que “as federações atuam de modo diversificado, instável e mutante no mundo real”.

No Brasil, a organização do sistema administrativo instaurado durante o período colonial pelos monarcas portugueses, já sinalizavam a forma de governo que o país assumiria no percurso da sua história. A extensa área territorial do Brasil, sua diversidade étnica, cultural e a realidade social diversa foram determinantes para estabelecer uma estrutura política descentralizada no país que atendesse as determinações do império. Para tanto, foram criadas as feitorias, capitanias hereditárias, e as governorias-gerais que ficaram sob os cuidados iniciais de portugueses ilustres, mas em seguida coube aos brasileiros, escolhidos pelos monarcas portugueses, gerir toda estrutura político-administrativa do país.

[...] percebendo que a independência estava inapelavelmente decretada pela opinião pública, teve a habilidade de colocar-se à frente da revolução, transformando-a num golpe de Estado. Foi esse fato que encaminhou o problema político para a solução monárquica. Doutro modo, a revolução seria triunfante, e o Estado brasileiro nasceria republicano (Maluf, 1995, p. 359).

Os fatos internacionais que antecederam a outorga da primeira Constituição brasileira no mundo, em especial as guerras que originaram a independência dos Estados Unidos e também as lutas travadas na Revolução Francesa e na Revolução Constitucionalista Espanhola, bem como as guerras na América espanhola, somados às lutas internas das províncias locais, reivindicando maior autonomia com as questões políticas, econômicas, provocando a falta de unidade nacional, foram determinantes para a tomada de decisão de D. Pedro I em convocar a elite local da província para compor a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, em 3 de junho de 1822. Tal estratégia tomada pelo imperador tinha por objetivo provocar maior centralização do poder através da realização de um acordo com as elites do Brasil autorizando a convocação de uma Assembleia Constituinte para elaboração da Carta Magna do Brasil.

Era necessário elaborar um moderno sistema que equalizasse os interesses do regime monárquico, com os anseios da população por uma nova forma de administrar os negócios da província. A eleição de 100 parlamentares para compor a Assembleia Constituinte foi realizada, com a missão de elaborar a Constituição da jovem nação independente. Através dos debates decorrentes das reuniões parlamentares e de suas emendas para construção desta Lei, pode ser conhecida as diferenças ideológicas entre os seus participantes, pois havia grande heterogeneidade social e concepções políticas diversas na composição da Assembleia.

Segundo Cabral (2021b), liberalismo e constitucionalismo ganharam configuração distinta ao esbarrarem nos limites de poder do Executivo, personificado no imperador, e do Legislativo, questão que perpassaria todos os outros debates na Assembleia. Diante da análise dos discursos políticos no parlamento pode se constatar que possibilitou a instauração das bases fundantes do federalismo brasileiro.

A atividade legislativa realizada durante a Constituinte expressou as dificuldades para a acomodação das diferentes forças políticas presentes no processo de independência, envolvendo os que defendiam uma maior concentração de poderes nas mãos do Executivo e os que advogavam por maior autonomia das províncias, embate que marcou a organização político-institucional do Estado imperial. A discussão sobre o modelo de monarquia constitucional, o arranjo institucional que formataria a relação entre os poderes de Estado e os governos central e provinciais, esteve presente nos trabalhos da Assembleia e demarcou os diferentes campos políticos dos deputados envolvidos. Com isso, a discussão em torno do papel a ser exercido pelo monarca no novo regime colocou à prova o constitucionalismo de D. Pedro, que não resistiria à apresentação do projeto de Constituição pelo relator, deputado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada e Silva, no plenário da Assembleia, na sessão de 1º de setembro de 1823, após quatro meses de trabalho (Cabral, 2021a).

Os parlamentares apresentavam nos seus discursos princípios federalistas afirmando a necessidade de romper o pacto colonial e ter o controle dos órgãos oficiais locais, seus funcionários deveriam ser eleitos pelos cidadãos das províncias, bem como inseriram a ideia da existência de um poder legislativo provincial que deveria ter autonomia em relação ao legislativo nacional. Outros princípios que eram defendidos pelos parlamentares: caberia a província buscar a sua prosperidade e que a mesma deveria ser regida pela forma de governo Monárquica representativa, havendo maior atenção dos assuntos internos e tendo o mesmo zelo que cuida do seu patrimônio, pregavam a descentralização do poder e promoção da participação do cidadão local nos órgãos municipais (Cabral, 2020; Coser, 2008).

Nas propostas apresentadas para compor a primeira Constituição brasileira, havia a ideia de federalismo para organização das províncias sendo enfatizado a descentralização do poder, onde o cidadão local deveria ter papel ativo nas decisões internas, podendo participar

dos órgãos municipais e das diferentes instâncias que estivessem relacionadas a definição das coisas coletivas.

A ideia embrionária de federalismo é inserida nos debates dos parlamentares do país, que embora de forma divergente do entendimento atual, traz elementos que configuram a ideia de descentralização de poder para atender as necessidades da província enfatizando o papel do cidadão local que deveria estar vinculado nas diferentes instâncias governamentais para definir o que era mais importante para a sociedade local (Coser, 2008).

Predomina o pensamento de zelo pelo coletivo, onde o representante local a ser eleito para os órgãos municipais, como exemplo a Câmara dos Distritos, que tinha a função de administrar as finanças dos municípios e o Conselho Geral da Província, com a missão de aprovar normas para gerenciar os negócios locais. A administração da província deveria se importar com as diferentes necessidades locais, contrapondo as nomeações do imperador para o governar as províncias e os órgãos, pois apenas obedeciam às determinações da metrópole, que de longe buscava ter o controle da província.

Coser (2008, p. 946) relata que nas emendas parlamentares são observadas que os termos federalismo e confederação são usados indiscriminadamente,

A definição de confederação/federação acarretava, para as correntes federalistas, três pontos: 1) o rompimento do pacto colonial implicava o retorno do poder soberano para as diversas províncias; 2) o pacto a ser firmado na Constituinte deveria retornar às províncias para sua aprovação ou recusa; 3) o arranjo constitucional deveria conferir autonomia às províncias os poderes escolhidos nesta deveriam dispor de autoridade e de autonomia.

Na Constituição¹ de 1824, ficou definida a monarquia hereditária como forma de governo, sendo representativa, constitucional, instituindo o governo unitário com amplos poderes concentrados na figura do imperador que representava o governo central (Brasil, 1824). Porém, para que o novo documento apresentasse princípios liberais e assegurasse a organização política e administrativa que o possibilitasse administrar através do regime monárquico, muitos artigos da Constituição destituída foram incorporados a nova Carta Magna. São tais princípios que irão impulsionar a defesa do federalismo brasileiro.

Dentre os artigos que permaneceram vigentes e que caracterizavam os ideais liberais estão a definição jurídica dos cidadãos no território brasileiro, o que proporcionava a

¹ O projeto de Constituição foi apresentado no Plenário da Assembleia Geral, em 1º de setembro de 1823, contendo 272 artigos, tendo em sua essência princípios constitucionais federalistas, que inibia o poder do imperador estabelecendo uma monarquia constitucional, divisão de três poderes do Estado, Executivos, Legislativos e Judiciários sendo separados e bem definidas as suas atribuições, e o poder Legislativo coordena as ações das Forças Armadas. A Constituinte foi dissolvida em 12 de novembro de 1823 por D. Pedro I, pois a possibilidade de descentralização do poder, não o agradara se encarregando de convocar o Conselho de Estado com a missão de construir uma nova Constituição outorgada em março de 1824.

sua liberdade civil, a previsão de criação de cargos administrativos, como a implantação das Câmaras dos Distritos e o Conselho Geral da Província, onde respectivamente o cidadão poderia participar das tomadas de decisões em assuntos da província a qual pertencia e também aprovar normas que possibilitasse a boa gerência administrativa e econômica local.

Nos artigos 72, 81, 84 a 88 da Constituição (1824) descrevem sobre que os conselhos reunir-se-iam anualmente, cada legislatura duraria dois meses, podendo estender-se por mais um, e tinham a prerrogativa de propor projetos e deliberar sobre matérias de interesse de suas províncias. Suas resoluções seriam remetidas, por intermédio do presidente da província, ao Poder Executivo central, podendo ser aprovadas pela Assembleia Geral ou pelo imperador (Brasil, 1824).

Ficou estabelecido nos artigos 151 e 163 o cargo de juiz de paz e criação do Tribunal do Júri, criando, assim, instituições vinculadas ao judiciário para ter uma estrutura administrativa independente, provocando uma nova forma de conduzir as ações do judiciário, que historicamente o imperador detinha o poder máximo, podendo tomar as decisões de forma unilateral (Brasil, 1824). Segundo Cabral (2020), a Constituição de 1824 rompeu parcialmente com esse paradigma imperial, ao adotar aspectos do ideário liberal e incorporar instituições identificadas a um Judiciário que buscava ser independente, ainda que não definisse sua organização. É válido ressaltar que o Poder Moderador limitava a atuação independente do Judiciário, impondo sua autoridade quando assim considerasse necessário. Competia-lhe suspender e remover magistrados, bem como perdoar ou moderar as penas impostas nas sentenças e conceder anistia.

O quarto poder esbarrava também na competência atribuída à Assembleia Geral de fazer as leis, interpretá-las, suspendê-las e ignorá-las, o que acabava por conceder aos juízes somente a faculdade de aplicá-las (Nogueira, 2012).

A elaboração do Código do Processo Criminal, promulgado em 1831, se constituiu como importante instrumento de transformação jurídica, possibilitando um novo arranjo político estabelecido entre a província e Portugal. Tal código, sendo a primeira alteração da Constituição de 1824, amplia os poderes do cargo de juiz de paz, que mesmo sendo previsto nesta, fazem parte agora de suas atribuições exercer os poderes judiciais e policiais, o que possibilitou a alteração das etapas que constituíam o processo penal (Coser, 2008).

Através do processo democrático da escolha do juiz de paz, é consolidado os ideais federalistas, pois para assumir tal cargo, o cidadão ao se candidatar, deveria pertencer a um distrito e ser eleito através do voto direto e de forma única. Tal processo significou uma

importante ruptura com o Poder Moderador, pois seria agora competência deste funcionário público apurar os fatos que iriam compor o processo criminal.

Os debates acerca do federalismo se dissiparam nos distritos, minimizando, ainda que timidamente, as atribuições do poder central, possibilitando a administração das questões internas dos distritos, deslocando para as províncias, que teria agora a responsabilidade de administrar os recursos e legislar considerando a realidade local e as questões públicas como própria e não, como algo delegado por um poder distante. Assim, os cidadãos passam a ser movidos pelo interesse comum, criam vínculos com o Estado e com a liberdade pública (Coser, 2008).

Notamos, que o interesse em atender aos princípios federalistas também significava atender as necessidades da elite local, que os elegiam, ficando assim, a serviço da defesa dos seus interesses que não estavam satisfeitos com a repressão do príncipe monarca e usaria o poder local para favorecimento dos seus negócios. É nesse cenário que o federalismo emerge no território brasileiro, fruto da disputa de poderes do monarca e interesses burgueses locais, usando o processo de descentralização do poder do imperador para fortalecer os interesses políticos e administrativos dos distritos.

Os ideais federalistas presentes nos embates políticos do final do século XIX ganharam importantes apoiadores, principalmente depois da Lei Áurea e a proclamação da Independência do Brasil. Os oligarcas que se viam ameaçados pela abolição da escravidão tornam-se adeptos do republicanismo, a elite intelectual urbana composta de advogados, jornalistas, professores ilustrados e os militares pregavam, também, o rompimento da monarquia. A fraca representatividade no Congresso, segundo Villa (2011) de 125 parlamentares que compunham o parlamento, somente dois eram reconhecidamente federalistas, não impediu a mobilização da sociedade elitista para compor um novo arranjo social rompendo com a integridade política institucional da monarquia.

A reforma estrutural do Estado, iniciado na monarquia, ganha novos moldes, que sob forte influência da Constituição norte-americana de 1787, vai estruturar no país uma nova forma de governo promovendo uma ruptura definitiva do Estado monárquico instalado no país por quatro séculos.

O golpe militar que acelerou a implantação do regime de governo republicano e a implantação do federalismo no território brasileiro apresentou de imediato o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, regulamentando um governo provisório. Este instrumento jurídico se constituiu como marco inicial constitucional republicano que traduzia os anseios dos brasileiros ao adotar os princípios do federalismo que atendia às condições econômicas,

políticas e sociais da sociedade vigente. Estabelecia, também, os procedimentos necessários para nova organização política das províncias e distritos, que passariam a ser denominados respectivamente, estados e municípios (Brasil, 1889).

Neste decreto, em seu artigo primeiro determinava que “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa” (art. 1º), destitui as instâncias jurídicas e administrativas do império, exonera os presidentes provinciais, dissolve as Assembleias Provinciais e estabelece o Estado laico. No artigo 3º afirma que “cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais” (Brasil, 1889).

No artigo 5º da Constituição competia aos Estados, buscar meios que “proporcionasse a ordem e a segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais, quer estrangeiros” (Brasil, 1889). Ainda, os Estados, a partir de então, estariam reunidos pelo laço da federação ficando constituído os Estados Unidos do Brasil. Tais princípios republicanos, herdados da constituição norte-americana, sob forte influência do positivismo, irão dar o contorno da nova federação, que vai se moldando através de um inédito processo político institucional no país.

Após a promulgação do Governo Provisório, foi proposto a uma comissão de renomados juristas, reconhecidamente republicanos, para elaboração do pré-projeto constitucional democrático com objetivo de subsidiar a nova Carta Magna do país. Após seis meses de trabalho, houve a apresentação do documento intitulado, Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Tal documento sofreu poucas alterações quando apresentado na Assembleia Nacional Constituinte, sendo aprovado em 24 de fevereiro de 1891.

A definição do modelo federativo que o país assumiu é fruto de intensos debates na Assembleia que segundo Carvalho (2011, p. 143),

A difícil equação entre a maior autonomia dos estados frente ao poder da União, temática cara à propaganda republicana, a disputa das oligarquias locais no processo de condução na política nacional e a estabilidade do país forneceria um importante freio no avanço dos direitos sociais. O liberalismo ortodoxo, em que se alicerçou a Constituição de 1891, foi um obstáculo à inclusão das reformas sociais propostas pelos radicais durante a década de 1860, especialmente no tocante à garantia dos direitos civis.

A intensidade dos debates ocorreu em especial em relação à definição da formatação do federalismo a ser assumido no país e seus limites, havendo grande preocupação em relação às competências e atribuições a serem estabelecidas entre o governo central e os estados. Tais discussões eram remanescentes do período monárquico que provocou a

elaboração do Ato Adicional, e agora ganha novos elementos para serem definidos como, organização do Poder Judiciário, legislação tributária e eleitoral.

A Constituição de 1891, rompe com o Poder Moderador, institui os Poderes Legislativos, Judiciário e Executivo, estabelecendo regramento para promoção da harmonia entre os poderes, segundo os princípios elaborados por Montesquieu, importante magistrado que apresenta a clássica divisão de poderes com funções intrínsecas e inconfundíveis. Há definição de quatro anos para o mandato presidencial, que deveria ser eleito através do voto direto, excetuando o voto dos analfabetos, que segundo Villa (2011) tal população era de 85% neste período, o Estado agora é laico, o registro de casamento civil, nascimento e óbito é também instituído pela nova Constituição. É finalizado o Governo Provisório e ocorrem as eleições para o primeiro presidente da nova federação, sendo eleito pelo Congresso Nacional, o militar Manuel Deodoro da Fonseca tendo como vice, Marechal Floriano Peixoto.

No que pese para elaboração deste trabalho, é válido destacar as competências a serem desempenhadas pelo Estado segundo a Constituição de 1891 ao decretar no artigo 5º “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar” (Brasil, 1891). Delegar aos estados o provimento da sua manutenção sob diferentes esferas, constituiu uma sobrecarga administrativa e financeira em especial para os estados menos desenvolvidos economicamente e tardiamente povoados, que possuíam pouca organização administrativa. A União estava autorizada a intervir na estrutura federativa, ora estabelecida, para defender militarmente os entes federados ameaçados de qualquer invasão estrangeira, ou caso houvesse a tentativa de outro estado interviesse em outro território da nação.

A definição das competências exclusivas atribuídas aos estados e a União, possibilitando maior ou menor descentralização, foi ricamente debatido entre as diferentes correntes ideológicas presentes no parlamento, prevalecendo para os ideais dos federalistas em alguns temas e para os unionistas a vitória nos embates. Os federalistas pregavam maior autonomia financeira dos estados, assegurando para cada unidade federativa o desenvolvimento econômico local.

Ficou sob a responsabilidade dos estados elaborar suas Constituições obedecendo aos princípios federalistas estabelecidos pela Carta Magna, podendo legislar em matérias que ainda não estivessem sob a competência da União (Brasil, 1891). É permitido instalar linhas telegráficas possibilitando a interligação entre as diferentes unidades federativas, mas poderia ser desapropriada pela União em caso de ameaça à nação.

Dessa forma, a república federativa brasileira se materializou no território brasileiro através da Constituição de 1891, que sob forte influência da Constituição Americana de 1786, buscou promover a descentralização do poder, em contraposição ao seu processo de colonização e centralização do poder da Coroa e do imperador. A federação brasileira ao conceder autonomia entre as unidades federativas propicia a formação do Estado descentralizado atendendo aos princípios basilares da forma de estado federalista, no entanto, com muitas fragilidades estruturantes.

As alterações nesta Constituição são requisitadas por diferentes grupos da sociedade e pelo governo central, a partir da década de 20. Enquanto a sociedade buscava maior transparência no processo eleitoral, o governo central buscava modificar o sistema de arrecadação do setor agrário e pleiteava a diminuição da autonomia dos estados, que dominavam com suas oligarquias regionais. O presidente Getúlio Vargas pressionado pela conjuntura política que se instaurou no país, convocou eleições legislativas e iniciou a elaboração de uma nova constituição, em 1934.

A Constituição de 1934 instituiu um mecanismo de federalismo cooperativo, ainda tímido, que estabelecia a possibilidade de acordos de cooperação dos entes federativos (Estado e União) (Awasu, 2012). A distribuição da receita tributária foi melhor detalhada possibilitando maior autonomia dos municípios no cumprimento das atribuições delegadas pela referida Carta Magna, tal fato, porém, não inibiu o caráter centralizador político-administrativo deste ordenamento jurídico.

Nessa Constituição constava no artigo 176, o denominado verticalismo autoritário, onde o presidente da república poderia promover a nomeação e demissão de governadores/interventores. Estes, por sua vez, demitiram os prefeitos sendo possibilitado, também, a demissão a qualquer tempo dos servidores públicos.

O populismo autoritário do presidente permitiu a implantação de uma estrutura política administrativa que desconsiderava a participação em favor da organização. Os poderes legislativos e judiciários ficaram esvaziados de sua função em detrimento dos interesses do presidente. A criação de sindicatos de diferentes categorias não foi impedimento para execução do projeto autoritário, pelo contrário, a criação do imposto sindical neutralizou qualquer ação reivindicatória. Os entes federados perdem a competência privativa e a União, a esfera concorrente, o que provocava grande concentração de poder presidencial. Segundo o Decreto-Lei nº 1.202/39, as leis e decretos regulamentando temas de interesse local das cidades, deveriam ter aprovação presidencial para que entrassem em vigor (Brasil, 1939).

Após forte contestação dos juristas e diferentes forças políticas, houve a provocação para uma reforma constitucional buscando o restabelecimento do estado democrático, suspensão do sobrestamento da revisão judicial da legislação, resgate do voto direto, eliminação do poder de intervenção federal.

É nesse cenário que se desenha a redemocratização brasileira com a participação de partidos políticos que embora apresentassem correntes ideológicas distintas, tinham como prioridade a elaboração de uma nova Constituição. Os partidos, União Democrática Nacional (UDN) e Partido Social Democrático (PSD), contavam com a participação da burguesia, a classe média alta e os latifundiários que defendiam ampla abertura para a participação do capital estrangeiro, enquanto do lado oposto estava o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) na defesa de um capitalismo nacionalista, contava com a participação de operários, em sua maioria.

Assumiu a presidência do país o militar Gaspar Dutra, general, conservador, pertencente ao PSD, governando no período de 1946 a 1951. Após a eleição pelo voto direto dos novos membros da Assembleia Constituinte é aprovada na nova Constituição brasileira, que Bonavides e Andrade (2008, p. 426) resume a seguir:

Em suma, se a Constituição de 1946 teve em grande parte um perfil conservador, [...] representou, todavia, um considerável avanço, cotejado com retrocesso do Estado e as diversas distorções de 1934, porquanto nos recolocou, com moderação e firmeza, na linha dos progressos sociais, fez irretratável a preferência brasileira por um Estado Social de inspiração 'weimaraiana', não obstante o teor maiormente programático de que se revestiu. Um Estado social estruturado, porém, do ponto de vista técnico de organização das autonomias participantes, no bicameralismo clássico da nossa tradição republicana.

Os avanços alcançados por esta Carta Magna fazem referência a importantes conquistas asseguradas nas Constituições de 1891 e 1934, sendo restabelecido o voto direto e secreto para eleição do poder executivo e legislativo, com duração do mandato por 5 anos para presidente do país, quatro anos para deputados e 8 anos para o Senado que retoma sua função original; há o estabelecimento da divisão dos três poderes e garantia da autonomia administrativa e política dos estados (Brasil, 1891, 1934). A Constituição de 1946, no artigo 28, II, assegurou a autonomia dos municípios destacando que o 'peculiar interesse' ficaria vinculado a tratar dos interesses específicos do município, o que contribuiu significativamente para a sua autonomia (Brasil, 1946).

Sob a ótica do federalismo, a Constituição de 1946, que vigorou até 1964, não implementou grandes mudanças em relação às outras constituintes, no entanto, foram propulsoras da passagem do modelo federalista dualista, que tem como característica a divisão horizontal de competências entre os estados federados, para adotar no país o modelo de

federalismo cooperativo, provocando trocas mútuas entre os entes federados permitindo maior atenção às causas individuais e assistências aos mais frágeis.

Os avanços econômicos provocados pelo setor hidrelétrico, rodoviário, a modernização portuária e o desenvolvimento de pesquisas petroleiras contribuíram significativamente com a industrialização do país em meados da década de 50. Paralelo ao desenvolvimento industrial Pinsky e Pinsky (2012, p. 483) ressalta que,

Durante o governo Goulart (1961-64), a modernização dos trabalhadores urbanos e rurais assumiu proporções até então desconhecidas, envolvendo sindicatos, soldados e marinheiros. Multiplicaram-se as greves de conteúdo político – tal como ocorreu entre agosto e setembro de 1961, quando se exigiu a posse do vice-presidente, e no movimento de julho do ano seguinte, em prol da formação de um ministério democrático e nacionalista – indícios de que diferentes setores sociais desejavam participar mais ativamente do debate em torno das grandes questões nacionais. A radicalização entre esquerda e direita culminou com o golpe militar de 1964, que suprimiu os direitos civis e políticos, extinguiu partidos, cassou mandatos, esvaziou o poder Legislativo, instituiu eleições diretas para os cargos executivos, impôs forte controle aos meios de comunicação de massa, vigiou, perseguiu e eliminou fisicamente os inimigos do regime.

A República Federativa do Brasil, como foi oficialmente nomeado o país pela Carta Magna de 1967, contraria os princípios basilares da federação e da forma de governo republicano até então desenvolvida no país (Brasil, 1967). Os atos institucionais se configuraram como forma de governo centralizadora, trazendo para o governo central competências que outrora pertenciam aos Estados e Municípios. Bastos (2000, p. 48),

Os decretos-leis tornaram-se uma arma poderosíssima diante de expressões vagas tais como: urgência e interesse público relevante, assim como em matéria de segurança nacional. A conjugação desses conceitos permitia que se levasse a extremos insuspeitáveis a competência do Executivo para editar normas. Sem embargo a Constituição de 1967 foi uma tentativa de agasalhar princípios de uma Constituição democrática, conferindo um rol de direitos individuais, liberdade de iniciativa, mas onde a todo instante se sente a mão do Estado autoritário que a editou.

A garantia de direitos individuais como: propriedade, liberdade, reuniões, segurança, embora assegurados na referida Constituição, poderiam ser anulados por meio de decretos, transformando o regimento jurídico em apenas um documento formal.

Dentre as modificações trazidas pela Carta Magna, em relação aos Estados e Municípios, durante o período militar, podem ser apresentados a ausência de autonomia para administrar as cidades, tornando-se dependentes das determinações oriundas da União, que por meio de decretos, emitia normas a serem cumpridas pelos entes federados; a eleição dos prefeitos e governadores passou a acontecer de forma indireta; suspensão dos direitos políticos, de acordo com os interesses do Poder Executivo. Conforme o artigo 15, parágrafo 3º, alínea e, estava previsto a intervenção municipal, o que comprometia de sobremaneira a segurança nacional.

Em 1982, houve eleição direta para governadores, tal fato não ocorria desde 1960, e mais uma vez há demonstração do fortalecimento da oposição com ampliação significativa de seus representantes no Congresso Nacional, o que irá provocar o início de um processo de descentralização político-administrativo, recuperando a autonomia dos estados e municípios. Houve, assim, intenso crescimento das reivindicações municipalistas, que culminaram com a sua identificação de ente federal na Constituição de 1988. Outro fator que contribuirá para o término do regime militar é a campanha das “Diretas Já” que Leite Júnior (2009, p. 48) explica a seguir,

No segundo semestre de 1983, começa a ganhar corpo o maior movimento de massas da história do país, o movimento das ‘Diretas’, que tinha como ponto de referência a proposta de emenda constitucional, que tramitava no Congresso, de iniciativa do deputado de Mato Grosso, Dante de Oliveira. Desgastado e ressentido, o presidente Figueiredo se nega a passar a faixa presidencial a seu sucessor, o vice-presidente eleito José Sarney (que substituíra o presidente eleito Tancredo Neves, que estava hospitalizado), alegando que o protocolo impedia que um presidente passasse a faixa a um vice-presidente em exercício. Independente da força da interpretação protocolar, ficou na memória do povo a imagem de um presidente que deixou o palácio do governo ‘pela porta dos fundos’. Este gesto de Figueiredo simbolizou a agonia do regime militar, que perdurou por 21 anos no comando político do país.

O movimento das Diretas Já, que foi originado durante o final da ditadura militar, contava com a participação de diferentes segmentos da sociedade em busca da redemocratização do Brasil, defendiam as eleições diretas e a dissolução do Colégio Eleitoral, este que era responsável pela escolha indireta dos governantes. Os participantes do movimento, em especial, os movimentos sindicais e sociais, mobilizaram a sociedade no período de 1983 a 1984, no entanto, a eleição para presidente da república, em 1985, ainda ocorreu de forma indireta. O clamor das ruas foi fundamental para tornar irreversível a saída dos militares do poder, que se consubstanciou com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney (Pinsky; Pinsky, 2012).

Em 05 de outubro de 1988 é restabelecido o Estado democrático de direito depois de intensas articulações políticas que vão desde a escolha dos critérios de participação popular, dos representantes para elaboração e aprovação do texto constitucional até a formatação do texto que irá retirar o país da tirania e devolver aos seus cidadãos os seus direitos fundamentais. A promulgação Constituição Cidadã, denominada assim pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, que no seu discurso de apresentação da Carta Magna afirma que ela tem a missão de recuperar “cidadãos, milhões de brasileiros, vítimas da pior das discriminações: a miséria” (Guimarães, 1988).

Na Constituição da República Federativa do Brasil, são sedimentadas as bases da democracia, a forma de governo republicana, a forma de Estado federativo e adoção do

sistema de governo presidencialista. No seu artigo 1º, é estabelecido o princípio federativo entre os entes federados, assegurando a união indissolúvel dos Estados e Municípios (Brasil, [2020]), algo que já constava na Constituição de 1891, agora com inclusão do Distrito Federal, acrescentando dois outros princípios constitucionais que serão basilares para concretizar um novo regime democrático no país: princípio da subsidiariedade e autonomia.

A subsidiariedade, é o princípio que requer do poder público a proteção aos direitos individuais e coletivos da pessoa humana e vai requerer das instituições públicas, atuação a favor da sociedade quando e somente quando são chamadas para tanto, oferecendo subsídios a população, inicialmente através dos municípios, em seguida aos Estados e quando eliminadas as possibilidades, compete à União atender as necessidades de interesse comum da sociedade, embora tal atuação não esteja constitucionalmente determinada (Salles, 2014).

É no princípio de subsidiariedade que está assentado os artigos 10 e 18 quando da apresentação da organização político-administrativa de todos os entes federados, regulamentando as atribuições para promoção da sua auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração, que devem ser devidamente articuladas entre si para serem configurados como um modelo federativo do tipo cooperativo.

Outro princípio assentado na Constituição de 1988 diz respeito à autonomia entre os participantes da federação. Nele, é amplamente discutido por juristas e políticos quanto a falta de clareza no texto constitucional das responsabilidades política, legislativa, administrativa e tributária de cada ente federativo. Tal princípio é uma inovação da atual Carta Magna, mas ainda carece de elucidação, pois não foram traçados limites claros entre as esferas de governo sob o ponto de vista de suas responsabilidades. Assim, não há regulamentações específicas sobre como devem ser processadas as relações entre as esferas de governo (Carneiro, 2000).

Segundo Neves (2000), ao dotar o município de personalidade jurídica, com instituição de governo próprio e estrutura político administrativa, possibilitou a ampliação de sua autonomia, resguardada pelos artigos 29 e 30 que define importantes aspectos que envolvem pelo menos quatro dimensões: política, administrativa, financeira e legislativa.

No âmbito da autonomia política está a capacidade de autogoverno, por meio da eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores; e de auto-organização, por meio da elaboração da própria Lei Orgânica Municipal. No que concerne à autonomia administrativa está prevista a capacidade de organizar suas atividades, criar seus quadros de servidores, gerir e prestar os serviços de sua competência, podendo executar os serviços diretamente ou indiretamente por intermédio de terceiros. A autonomia financeira refere-se à capacidade para instituir e arrecadar seus próprios tributos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS), e outras fontes de rendimentos (aluguel de imóveis, venda de bens etc.), além da autonomia para definir suas formas de aplicação

(embora existam algumas restrições constitucionais, como as vinculações relativas ao ensino e as limitações referentes aos gastos com Pessoal e com o Legislativo) (Salles, 2014, p. 20).

Quanto a descentralização administrativa e política, diferente de como foi concebido nas constituições passadas, está assentada na Constituição vigente do país, que os municípios são constituídos como entes federativos autônomos, sendo participantes da nova partilha tributária que somadas aos recursos oriundos da União, perceberá ganhos significativos na sua receita tendo crescimento de sua arrecadação tributária na ordem de 10,8%, em 1988 (Andrade, 2007).

No entanto, é válido destacar que com a diminuição do crescimento da economia, na década de 90, foi originada uma crise fiscal no país que vai provocar ausência de investimento federal, afetando diretamente os estados e municípios. Assim, entrará na pauta política o processo de descentralização, provocando a redefinição dos limites de tributos que compete a cada ente federado, acelerando o processo de municipalização, destinado a estes, a responsabilidade de promover e financiar os principais serviços prestados à sociedade como, saúde e educação.

Assim, a Constituição de 1988 mesmo estabelecendo a descentralização das receitas públicas, como a definição de fundos de transferências, não promove a descentralização das responsabilidades que cada ente federado deve assumir para promoção do bem-estar da sociedade, em especial o desenvolvimento de políticas públicas. Tal fato tem se constituído em grande batalha travada pelos municípios que ainda não conseguem desenvolver políticas eficientes de desenvolvimento social e econômico.

Há no novo ordenamento federal, clara dificuldade na promoção da descentralização de receitas e responsabilidades, em especial quando são observadas que as principais políticas sociais desenvolvidas no município, são exemplos de serviços de competência concorrente, como saúde, educação e previdência. Estas possuem maior soma de investimento financeiro e é atribuída a responsabilidade por vezes a União, estados, Distrito Federal e municípios, sem maior delimitação da responsabilidade de cada um (Mora; Varsano, 2001; Oliveira; Silva, 2000).

No aspecto educacional, vão se formando diferentes arranjos horizontais e verticalizados entre os entes federados como estratégia de equalização da assimetria entre a divisão de recursos e responsabilidades. Nesses arranjos, que contam com a participação do setor privado, vão sendo capitalizados recursos públicos com a promessa de melhoria da qualidade da educação.

Historicamente, o setor privado esteve presente durante todo processo de colonização e redemocratização, no âmbito educacional, assumindo diferentes formas de domínio no território brasileiro e articulando diferentes estratégias para atender a lógica do mercado internacional, conforme abordaremos no tópico seguinte.

2.3 Neoliberalismo e as políticas educacionais

A sociedade capitalista caracterizada pelo seu modo de produção e acúmulo de capital, é organizada a partir da sua relação entre os proprietários e trabalhadores que fazem parte de lados opostos, sendo o primeiro responsável pelos meios de produção para acúmulo de riquezas e o outro em produzir cada vez mais bens e serviços para garantia da sua remuneração e manutenção do *status quo* do primeiro lado citado, ou seja, da classe dominante.

Historicamente, tal formação societária não se deu de forma harmônica e ordeira. Na sua construção, através dos séculos, pode-se observar diferentes manobras econômicas e políticas que permitiram tal sistema econômico se sedimentar como a solução para atender inicialmente as necessidades financeiras da sociedade, mas, também, e prioritariamente, atender a ampliação do acúmulo de capital.

Nesse processo, o Estado vem atuando como importante parceiro, promovendo as modificações estruturais necessárias para assegurar a atratividade, adaptações, flexibilidade e competitividade entre os mercados, estabelecendo sempre que necessário, um novo perfil nas políticas sociais, econômicas e industriais, bem como, um novo padrão da relação Estado/sociedade civil, com fortes implicações para o desenvolvimento de políticas públicas (Behring, 2008, p. 34-40). Ainda segundo essa mesma autora, tais modificações e novas configurações assumidas por este sistema ao longo dos séculos, “expressam a agressividade do capital no sentido de aumentar a produtividade do trabalho, tendo em vista recuperar sua rentabilidade golpeada com o já referido esgotamento do ciclo anterior e sem o parâmetro das necessidades sociais das maiorias”.

Na economia de mercado desenvolvida pelos países europeus, a partir dos três séculos anteriores à Revolução Industrial (século XVIII), é possível notar grande desenvolvimento do comércio internacional, com intensas trocas comerciais, protecionismo e acúmulo de riquezas, em especial através de metais preciosos. As práticas são exemplos de articulação política e econômica da nobreza para ampliar seu poderio financeiro e ampliar suas riquezas.

Com o advento da tecnologia e as inovações na forma de produção através da introdução de maquinários, houve a formação de diferentes pátios industriais que se expandiram por diferentes países europeus para atender a demanda manufatureira, siderúrgica, metalúrgicas e de transportes. A significativa ampliação territorial e geográfica das cidades e a crescente necessidade de produtos e serviços para atender a sociedade vigente, foi essencial para a sedimentação dos princípios capitalistas que através dos baixos salários e ampliação da jornada de trabalho nas indústrias, possibilitou durante a Revolução Industrial o aumento da produção dos bens de consumo, em especial para a nova classe societária formada a partir da exitosa prática comercial, a classe burguesa.

Imbricados a esse processo de capitalização e as mudanças econômicas, políticas e sociais que são exigidos nesse percurso, são desenvolvidas novas formas de organização do trabalho, adequadas para que o capital intensifique a máxima produção para que haja a maior extração da mais-valia. A categoria trabalho, nesse caso, é entendida como força, objeto e instrumento de trabalho, conforme concepção defendida por Marx.

Assim, duas figuras são notadamente lembradas nesse percurso histórico que possibilitaram a mudança nos modos de organização do trabalho possibilitando maior produção para as indústrias no início do século XX: os engenheiros mecânicos, Frederick Taylor e Henry Ford, responsáveis por modernizar os mecanismos de produção e organização do trabalho para aumentar a produtividade nas indústrias. Assim, desenvolveram modernas rotinas trabalhistas, uma vez que as desenvolvidas em meados do século XIX eram escassas de orientação por parte da gerência e os trabalhadores eram livres para exercer sua profissão sem nenhuma exigência formal (Taylor, 1990).

A implantação de novos mecanismos de padronização elaborada por Taylor foi eficiente para sua época, sendo motivo de inspiração para Ford que aprimorou a linha de montagem criando um pátio fabril em série, possibilitando, assim, uma nova forma de conceber a lógica do sistema de produção através do mínimo de atividade e tempo ao máximo de produção de materiais no seu continente e fora dele.

Tais práticas permitiram o fortalecimento da economia norte-americana, onde a doutrina do capitalismo, denominada liberalismo, avança com as bases assentadas nos princípios teorizados pelo filósofo Adam Smith (1776) defensor do livre comércio sem a presença do Estado na economia. A forte economia estadunidense além de prover seu mercado interno para a nova classe burguesa americana, importava seus produtos para toda Europa que estava no processo de reestruturação econômica da Primeira Guerra Mundial.

É sobre tais princípios capitalistas que nos Anos Gloriosos (1945-1973) da economia se consolida uma nova forma de acumulação de capital; a adoção de uma política monetária expansionista adotada pelo Banco Central americano estimulando a concessão de empréstimos baratos e em grande volume para compra de ações e revenda a elevados preços, proporcionando, uma nova caracterização do sistema capitalista no início do século XX, atuando predominantemente através dos bancos e empresas multinacionais e transnacionais para obtenção de lucros a partir do mercado financeiro. A especulação financeira, a ampliação da concorrência internacional e a venda de ações das grandes empresas na bolsa de valores provocaram uma nova forma de acúmulo de grandes fortunas, por especulação. Assim, pós Segunda Guerra Mundial é caracterizado como o ponto de inflexão do avanço do sistema capitalista no mundo.

Os princípios liberais em voga não foram suficientes para equilibrar a crise do capital, que foi instalada a partir de 1929, causada em especial pela quebra da Bolsa de Valores de Nova York e por longos 15 anos seguintes houve intensa busca da reconfiguração do mercado. Segundo Frigotto (2010), a crise de 1914 e, sobretudo, a crise de 29 evidenciaram que deixado o modo de produção social capitalista à sua lógica anárquica, destrutiva e excludente, tende a pôr em risco o próprio sistema.

A partir dessa lógica, o economista **John Maynard Keynes** apresenta a alternativa, que embora tenha favorecido a permanência da primazia capitalista, também possibilitou, através da intervenção estatal, a criação das bases do Welfare State – Estado de bem-estar social – que retirou os Estados Unidos da recessão econômica da década de 30. Na doutrina defendida por Keynes, o Estado além de atuar como regulador das políticas econômicas, proveria o pleno emprego, concederia benefícios sociais para garantir as condições mínimas de sustento da classe mais pobre, atuaria em setores que a classe privada não tinha atração de investimento, como educação e saúde, conciliando as questões sociais e também as questões econômicas. Nascia, assim, o direito social primordial, qual seja: a obrigação de qualquer governo aplicar políticas que mantivessem a economia no pleno emprego (Singer, 2012).

Embora promover essa articulação entre a área social e econômica seja caracterizado, *a priori*, como uma contradição, pois atendia a interesses divergentes, ao mesmo tempo, em que buscava evitar as constantes crises do sistema capitalista e permitia aos empresários recuperar as perdas oriundas da crise, possibilitou com que a organização dos trabalhadores obtivesse conquistas que significava uma proteção diante das características das relações sociais geradas pelo modo de produção capitalista (Bianchetti, 1996).

Os movimentos sociais e políticos de resistência aos intensos atos de exploração da classe trabalhadora, em grande medida, foram responsáveis pela mudança no curso traçado pelos grandes empresários para aumentar o mercado consumidor para gerar mais renda e ampliar seu capital, princípios predominantes do capitalismo. A diminuição dos salários, aumento da jornada de trabalho, perda de direitos de seguridade social, e outros direitos foram sendo impostos pela classe burguesa e fortemente rejeitado pelos trabalhadores através dos movimentos grevistas.

Nesse contexto, o Estado é chamado para assegurar os direitos trabalhistas, através de leis que irão assegurar o pleno emprego, seguro-desemprego, sistema de saúde gratuito e amparo social a classe mais desfavorecida economicamente.

Assim, a recuperação da apropriação e acumulação dos bens materiais produzidos nas décadas à frente não se deu de forma tranquila e passiva. Houve a necessidade de reconfiguração do sistema capitalista por algumas vezes, considerando que houve um progressivo aumento dos ideais socialistas, em especial no leste europeu, que viam no Estado de Bem-Estar Social uma alavanca para promoção de mudanças estruturais da sociedade. Tal realidade pode ser verificada através do estudo da:

[...] maioria das constituições regidas após a Segunda Guerra Mundial incluía entre seus dispositivos a obrigação do governo nacional de manter a economia o mais próximo possível do pleno emprego. Isso implica a obrigação do governo de prover trabalho, mediante estímulos à iniciativa privada, a todos que dele necessitam para sustentar a si e sua família. Embora não formulado como direito do cidadão, essa obrigação do Estado correspondeu a um direito fundamental do trabalhador: o de obter trabalho condigno com remuneração direta e indireta suficiente para sustentar padrão de vida decente (Singer, 2012, p. 243).

Às três décadas seguintes após a Segunda Guerra Mundial, foi possível presenciar a forte atuação do Estado intervencionista proporcionando a garantia de serviço público como, educação, saúde, previdência, emprego e significativa redistribuição de renda. Tal fato possibilitou a classe operária ampliar importantes conquistas sociais, o que permitia ganhar espaços entre as políticas defendidas pelo Estado. Tal período ficou caracterizado como “os anos de ouro do capitalismo”, sendo caracterizado com o forte crescimento da economia no mundo, baixo desemprego e inflação (Hobsbawm, 1995).

No entanto, na concepção liberal, assegurar tais direitos à classe trabalhadora, geraria um excesso de atribuições ao Estado, o que o tornaria deficitário, sendo prioritário que a iniciativa privada conduzisse as regras do mercado econômico fazendo a devida regulação para o mercado financeiro e transferindo para os indivíduos as responsabilidades sociais. Era presente no discurso burguês que a crise instalada no sistema capitalista era de responsabilidade dos sindicatos dos trabalhadores que oneravam as empresas em suas

reivindicações por aumentos salariais excessivos, e, também por direitos sociais. Tal realidade retirava os lucros e provocava a inflação.

A grande produção em série gerada do modelo taylorista / fordista provoca na década de 70 um excedente de produção no mercado americano, uma vez que não tinha mais a Europa como seu grande parceiro comercial, pois consegue se reestruturar economicamente após a Segunda Guerra Mundial, provocando “esgotamento de um modelo baseado na produção em massa, de um lado, e no chamado Estado de Bem-Estar Social, de outro” (Pino, 2002, p. 67).

Soma-se a esse cenário, a crise hegemônica norte-americana, crise do petróleo, dos juros, crise fiscal e energética, e, também, a crise fiscal que insistia em permanecer no Estado. Com isso, os princípios keynesianos são enfraquecidos gradualmente nos países assumidamente liberais. É retomado os princípios econômicos defendidos por Friederich Hayek, Milton Friedman e Karl Popper, apresentados já na década de 40, que desde então, já defendiam o fim do intervencionismo do Estado na economia, para garantir a livre atuação das regras da ciranda capitalista.

Floresce uma face específica do desenvolvimento capitalista que vai dar forma a novas práticas de políticas econômicas, denominada neoliberalismo. Tal doutrina teórico-política e ideológica ganha impulso a partir do esgotamento do modelo de desenvolvimento taylorista/fordista quando o sistema capitalista mais uma vez dá sinais de fracasso econômico. O cenário financeiro e social da época caracterizado pelas baixas taxas de crescimento, altas taxas de inflação apontam para a necessidade de novos trajets para os ideais iluministas e liberais que permitissem reconfigurar seus modelos de desenvolvimento para ampliar suas bases de acumulação do capital.

É nesse cenário de transformações econômicas e sociais, ocorridas no final dos anos 70 e início da década de 80, é difundido um novo modo de produção fabril impondo uma nova condição de trabalho, o toyotismo. O modelo de produção japonês é caracterizado pela introdução da microeletrônica acoplado às máquinas, o que irá favorecer a descentralização produtiva, com “acumulação flexível/estoque mínimo” através da automatização da produção industrial. Tais inovações no mundo do trabalho irão ditar novos regramentos modificando a forma de condução das ações no chão das fábricas. O *just in time*, que se traduz numa maior eficiência do tempo em favor da produção e estoque mínimo, vai reduzir em 75% da produção interna das fábricas o que vai provocar sobretudo a redução de postos de trabalho e desemprego em massa.

Nessa nova configuração são organizados pequenos grupos de trabalhadores polivalentes conduzindo máquinas automatizadas, evitando o desperdício, com controle de qualidade dos produtos e exercendo a chefia. O modelo altera a rigidez do fordismo e os princípios da administração científica de Taylor, onde a produção verticalizada provocava uma produção em massa, com contratos coletivos de trabalhos e com atuação do Estado garantindo proteção social.

Em contraposição ao fordismo e aos princípios de administração científica de Taylor, desenvolveu-se um modelo que Harvey sintetiza como ‘acúmulo flexível’. Este modelo se apoia na ‘flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo’ Caracteriza-se pelo aparecimento de setores produtivos inteiramente novos, pela flexibilização da produção, por novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e especialmente, uma alta capacidade de inovação comercial, científica, tecnológica e organizacional (Pino, 2002, p. 67).

Os princípios idealizados pelo toyotismo proporcionará maior capacidade de recuperação do capital, uma vez que ao terceirizar ou fragmentar a mão-de-obra, e impor novos regimes de trabalhos e contratos temporários, elimina a articulação sindical e consciência de classe no interior das fábricas, o que irá provocar o individualismo e consequentemente maior exploração da classe trabalhadora. Houve, também, a necessidade de ajustes estruturantes na forma de conduzir a política interna do Estado para que o mercado pudesse atuar livremente dentro dessa nova ordem.

As conquistas sociais até então asseguradas através de tratados internacionais e nas constituições dos países desenvolvidos (Reino Unido, Irlanda, Canadá, Estados Unidos da América (EUA) e Japão entres outros) precisaram ser revistas. Estava na ordem do dia priorizar o aspecto econômico em detrimento do esforço da classe trabalhadora. E para eliminar o prolongamento da crise recessiva que o mundo financeiro estava mergulhado e alcançar os altos rendimentos e valorização do capital dos “anos dourados” da economia, a minimização dos direitos trabalhistas era uma condição a ser implementada nos países.

A minimização do estado de bem-estar social, que se traduz na eliminação dos auxílios e subvenções aos trabalhadores e seus familiares, foi uma das principais medidas aplicadas pelos líderes governamentais, Margareth Thatcher e Ronald Reagan, após as eleições em 1979 e 1980. Competia ao Estado encontrar alternativas que atacasse os problemas econômicos, com prioridade para o combate à inflação e equilíbrio orçamentário e políticas monetárias estritas (Paulani, 2008; Singer, 2002). Para tanto, transformaram a conduta das atividades econômicas do Estado radicalmente para atender os ideais defendidos por esta nova

ortodoxia, promovendo a incessante busca da valorização financeira para a reestruturação do capital.

A participação privada, portanto, ressurgiu com muito mais força para ocupar um espaço de controle na economia, pois até então se encontrava fragilizado pela recessão que dominava os países capitalistas, onde a presença do Estado, que foi determinante para promover o equilíbrio econômico em tempos passados, já não era mais bem-visto. O papel do Estado, nessa nova realidade, deveria ser de articulador, contemplando as reestruturações produtivas, privatização acelerada, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como Fundo Monetário Internacional (FMI) (Antunes, 2001).

Assim, o início do século XXI desafia a sociedade trabalhadora a se ajustar ao novo modelo imposto pelo neoliberalismo que ao promover a reestruturação, flexibilização e reengenharia da área produtiva das empresas, com discurso de qualidade total, estimula os trabalhadores a ampliar individualmente seus conhecimentos. Desta forma, há o estímulo à formação de uma heterogeneidade de trabalhadores que são qualificados com emprego formal, mas também, a sua grande maioria são trabalhadores sem qualificação, com contratos de trabalho temporários e com desemprego estrutural (Antunes, 2001).

Neste sentido, desregulamentação, flexibilização, terceirização, downsizing, ‘empresa enxuta’, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo ‘mundo empresarial’, são expressões de uma lógica societal onde se tem a prevalência do capital sobre a força humana do trabalho, que é considerada somente na exata medida em que é imprescindível para a reprodução deste mesmo capital. Pode intensificar sua utilização, pode precarizá-lo e mesmo desempregar parcelas imensas, mas não pode extingui-lo. (Antunes, 2001, p. 44).

Nesse processo são observados maior precarização do trabalho, terceirização, subcontratação e desqualificação, com forte subordinação do empregado que deve se ajustar aos novos modelos de trabalho para garantir sua empregabilidade e ser competitivo submetendo-se plenamente à lógica do capital.

Assim, os países, em especial, os denominados em desenvolvimento, para que pudesse se habilitar a entrada do capital externo, precisaram realizar ajustes junto ao seu sistema econômico e fiscal, desenvolvendo um pacote de ações prescritas pelo neoliberalismo. As práticas exigidas pelos agentes do mercado financeiro internacional foram colocadas em vigor a partir da década de 1990, no Brasil, para que pudesse participar do cenário de desenvolvimento econômico e do jogo financeiro internacional.

O receituário de práticas políticas e econômicas exigidas pelos investidores ao país para que transmitisse credibilidade e estabilidade financeira ao mercado financeiro e com

condições de assumir pagamento dos empréstimos adquiridos para o crescimento econômico da nação foram apresentados e colocado em prática ao longo do governo Collor e em seguida ampliado pelo presidente Itamar. Dentre as recomendações estavam a administração das taxas de câmbio e juros, estimular a economia privada e controle de lucros, altos empréstimos adquiridos a altos juros e controle sobre as receitas e despesas internas. As ações permitem condições de adquirir altos empréstimos com elevados juros para promoção do crescimento econômico da nação.

2.4 O desenvolvimento das políticas educacionais e o interesse do privado com a *coisa pública* a partir dos anos de 1990

O interesse do privado com a **coisa pública** não é novo, porém é agudizado com o neoliberalismo a partir dos anos 1970 anos países desenvolvidos e a partir dos anos de 1990 na realidade brasileira. Portanto, se faz necessário voltar no tempo para entender como o interesse do empresariado vem se configurando no cenário educacional brasileiro.

Encontramos em Bobbio (1986, p. 14) o relato da explicação jurídica dos termos público e o privado como duas categorias que possuíam inicialmente significados iguais na história do pensamento político e social do Ocidente, através do *Corpus juris*², no entanto, no decorrer dos séculos, tais termos tornaram-se uma dupla dicotômica. Para o autor, “um dos lugares-comuns do secular debate sobre a relação entre a esfera do público e a do privado é que, aumentando a esfera do público, diminui a do privado, e aumentando a esfera do privado diminui a do público [...]”.

Esta dicotomia entre o público e privado sempre esteve presente no cenário educacional brasileiro, já demonstrando seus sinais na chegada dos jesuítas com os ensinamentos dos princípios religiosos e atribuição da família na educação dos filhos, não havendo garantia da participação do Estado na educação da população.

Dourado (2004) aponta que no âmbito jurídico, os embates são encontrados desde a primeira Constituição republicana brasileira (1891), quando do processo de estruturação e consolidação do Estado brasileiro, onde o espírito liberal já se fazia presente e a educação era defendida como uma demanda individual, não se constituindo efetivamente um direito social. A escola era restrita a um grupo seletivo da elite, que trazia do período monárquico suas bases excludentes, ofertada para os oligarcas e as classes emergentes da burguesia a matrícula de

² *Corpus juris* obra jurídica publicada em meados do século VI sendo compilação das obras dos juristas romanos.

seus filhos nas escolas particulares, pois os ensinamentos das escolas oficiais apresentavam baixos níveis de rendimento escolar.

É certo que sob forte influência da Constituição Americana para organização de seu sistema federativo, a Carta Magna brasileira de 1891, se intitulava República Federativa, possibilitando a autonomia dos seus entes federados e apresentava responsabilidades para realização de um pacto federativo.

O resultado é que a chamada Primeira República, na maior parte do tempo, foi marcada por um federalismo centrífugo no qual predominava não só uma grande força das governadorias estaduais, vis-à-vis a uma União enfraquecida, como também havia poucos laços – ou quase nenhum – de integração e cooperação entre as unidades federadas. Em poucas palavras, cada estado tinha uma forte autonomia e pouca relação com os demais (Abrucio; Sano, 2012, p. 94).

A autonomia proporcionada, nesse documento, entre os entes federados, não garantiu a efetiva distribuição igualitária na participação dos recursos financeiros que possibilitasse, entre outras coisas, a oferta de educação, principalmente para os menos favorecidos economicamente. Ao estabelecer a descentralização do ensino, a Constituição de 1891, instituiu uma organização frágil do sistema educacional brasileiro, pouco democrático, dando ênfase ao ensino superior e secundário, que estaria sob a responsabilidade da União, enquanto o ensino primário ficava sob encargo dos municípios a sua expansão. É importante frisar que embora estabeleça o Estado laico nessa Constituição, foi a igreja católica que permaneceu oferecendo a educação para a seleta elite.

Na década de 30, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em favor de uma escola pública, gratuita e laica, houve o confronto entre os defensores da educação confessional, do ensino religioso e da função supletiva do Estado na área educacional, bandeira defendida desde a chegada dos jesuítas em terras brasileiras. O resultado desse embate educacional é expresso nas Constituições de 1934 e 1937, confirmando o ensino religioso como obrigatório e coube ao Estado assumir a função supletiva (Brasil, 1934, 1937).

Entretanto, foi destinado ao Estado, a atribuição de grande articulador para promoção da educação pública, garantindo o ensino primário obrigatório, gratuito e definido percentuais mínimos de gastos com a educação, não havia garantia, nesses documentos do ensino público e gratuito, mas ao contrário, houve favorecimento neste embate para o ensino privado, destinando aos ricos uma educação propedêutica nas escolas particulares e aos pobres o ensino profissionalizante, nas escolas públicas.

A década de 40 e 50 serão [...], novamente palco dos embates entre esses protagonistas. O fato novo reside na inclusão, intrínseca à Constituição de 1946 – caracterizada pelo espírito liberal e democrático – da previsão de a União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Temendo os desdobramentos dessa legislação específica, os privatistas contrapõem-se aos defensores da escola pública,

advogando o princípio da liberdade de ensino das famílias, na escolha da modalidade de escola para seus filhos, traduzindo, predominantemente, o velho embate entre liberais e católicos (Dourado, 2004, p. 286).

Muitas articulações políticas e sociais foram traçadas para que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)/61, através da Lei nº 4.024/61, se concretizasse em atendimento ao disposto na Constituição de 1946. A referida lei assegurava mecanismos de financiamento da escola privada através da possibilidade de transferência financeira para construção de prédios privados e compra de equipamentos, bem como, auxílio financeiro de bolsa de estudo, demonstrando claro favorecimento da classe dominante em detrimento do público. Vale ressaltar que os dados educacionais deste período apontam que 50% da classe operária não frequentava escola por falta de acesso e condições financeiras para se manter na escola (Romanelli, 1986).

Diante desse cenário, duas correntes distintas e opostas se materializam no âmbito educacional brasileiro: os defensores da educação pública como atribuição do Estado e os apoiadores da liberdade de ensino, estes, serão os responsáveis mais tarde pela ampliação do financiamento do ensino privado.

O período que compreende as décadas de 60 a 80, foi marcado por mudanças do regime político no país, que até então, estava em vigor o sistema republicano. A efervescência do golpe militar vem à tona e com eles, várias mutações políticas, econômicas e sociais foram se moldando aos interesses da elite e aos grupos políticos em busca de um consenso, e nesse contexto, o atendimento a classe popular novamente era o que menos estava em jogo quando se tratava do aspecto educacional.

Nesse período, a participação privada ganha significativa ampliação no cenário educacional brasileiro em detrimento ao frágil apoio do governo federal em promover a ampliação de vagas para a sociedade, principalmente para as classes operárias, que não tinham as condições econômicas que possibilitaram a permanência dos alunos na escola.

Segundo Germano (1993, p. 106),

[...] esse regime político excludente produz um discurso de valorização da educação, transformando a política educacional em estratégia de hegemonia, em veículo para a obtenção de consenso, apesar de empregar os recursos por ele arrecadados, em setores vinculados diretamente ao acúmulo do capital, resultando, para o campo educacional, a privatização do ensino.

O desvelar das artimanhas do governo militar acontece a partir da organização da sociedade civil que denuncia as ações autoritárias empreendidas pelos governos. As associações de classes, os movimentos estudantis e outros, reivindicavam a democratização da sociedade, das políticas públicas e das instituições sociais e nesse contexto, a democratização da escola vai se configurando para alguns como “mera oferta de vagas e, por outros, como

democratização do acesso, permanência e gestão, o que implica a intensificação da luta em defesa da escola pública” (Dourado, 2004, p. 288).

Nos anos que antecedem a aprovação da Constituição de 1988, merece atenção o avanço do setor privado no sistema educacional ao reivindicar verba pública para promoção da educação, apresentando-se como empresa não lucrativa “alargando as suas fronteiras, de modo a incorporar como públicas as instituições não estatais ou comunitárias, considerando que estas não visam a lucro” (Dourado, 2004, p. 289).

Nesse novo molde de atuação do setor privado na educação estão presentes além dos católicos, os protestantes e grupos empresariais que apresentam a escola pública como ineficaz e precária, e ao contrário, a excelência da escola privada no que se refere a gestão escolar e aprendizagem dos seus estudantes para garantir estabilidade no mercado de trabalho. Ocorre que o setor privado já se beneficiava dos mecanismos de apoio governamental como, imunidade fiscal sobre bens, serviços e renda, garantia de bolsas de ensino e outros. Tais fatos só reforçam a aparente superioridade da escola privada em relação à escola pública (libâneo; oliveira; toshi, 2012, p. 171).

O cenário de crise econômica internacional atinge fortemente o Brasil a partir da década de 80, o que consequentemente modifica a dinâmica financeira das famílias, que ao retirar seus filhos da escola privada, vai requerer espaço na escola pública. Convém ressaltar que este período de crise também trouxe para o espaço educacional público, as greves e os baixos salários.

É nesse cenário de disputas que a Constituição (1988) e a LDBEN (1996) foram homologadas, tendo diferentes frentes interessadas na promoção da educação, onde podemos encontrar os favoráveis ao ensino público e por outro, os privatistas:

Os defensores do ensino público, gratuito, laico, representado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEM), em tese, defendendo o setor particular leigo e confessional, tendo atuado mais como porta-voz do grupo leigo empresarial; Associação Brasileira de Educação Católica (AEC), Associação Brasileira de Escolas Superiores Católica (ABESC) e a Campanha Nacional das Escolas da Comunidade (CNEC), representando as escolas católicas e comunitárias (DOURADO, 2004, p. 289).

Ficou assegurado na Constituição de 1988 a garantia da gratuidade do ensino público em todos os níveis, como dever do Estado, porém, diante da expansão mundial da política neoliberal e o processo de globalização da economia, o país se ajusta ao modelo de desenvolvimento capitalista desenvolvendo suas políticas educacionais para atender a força produtiva capitalista através de reformas educacionais.

A concepção de Estado Mínimo, que prega pouca atuação na esfera pública, se dissemina com especial empenho do Banco Mundial que ao financiar a educação dos países mais pobres, orienta que sua gestão seja balizada por:

[...] uma perspectiva mais gerencial e de qualidade total, orientada por uma espécie de pedagogia da concorrência, dos resultados e da produtividade.[...]a gestão vai

assumindo uma perspectiva gerencial, incorporando os princípios, valores e técnicas da iniciativa privada, tais como eficiência, produtividade e controle sobre o trabalho escolar; o financiamento, mais descentralizado, vai criando outro modo de regulação dos sistemas, que se associa à execução de metas e demonstração de desempenho e *performance*; dos professores cobra-se maior desempenho, mediante a instituição de novas formas de controle profissional, de certificação de competências, de remuneração e incentivos por cumprimento de metas de desempenho (Scaff; Fonseca, 2016, p. 11).

É nesse cenário que a LDBEN /1996 é aprovada, com forte pressão ao atendimento do mercado econômico e atendendo mais uma vez as exigências dos grupos católicos e evangélicos, que têm o ensino religioso assegurado no currículo escolar brasileiro, bem como direcionamento de recursos públicos para tais instituições, caracterizadas como sem fins lucrativos.

Nas duas primeiras décadas do século XXI, houve a aprovação de dois Planos Nacionais de Educação, (Lei nº 10.172/2001 e Lei nº13.005/2014) onde o Estado vai assumindo historicamente as exigências do mercado e de organismos internacionais trazendo para a educação os princípios de descentralização, privatização e qualidade total. Nessa perspectiva Mészáros (2008, p. 44) aborda que, “aqui a questão crucial, sob o domínio do capital, é assegurar que cada indivíduo adote como suas as metas de reprodução objetivamente possíveis do sistema”

Conforme assevera Pino (2002), os seus discursos, atacam a escola pública dando destaque a precariedade do ensino e baixo resultado da aprendizagem dos alunos quando considerado o volume de verbas destinados ao ensino público e, em contrapartida, apresentam como referência de educação de qualidade, o ensino ofertado pelas empresas privadas, bem como as denominadas público não estatal e Organização não Governamentais (ONGs), como eficiente e de qualidade que podem contribuir com a melhoria da educação pública.

Na atualidade, a classe privatista, além de manter todos os privilégios da coisa pública, concedidos historicamente, através de diferentes incentivos, concessões e subvenções, elaboram agora, novos formatos de financiamento público, estimulando a colaboração horizontal entre os entes subnacionais, através de arranjos de desenvolvimento da educação, como estratégia de enfrentamento do fracasso escolar, conforme será apresentado na próxima seção.

3 ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (ADE) E O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA EDUCACIONAL NO BRASIL: a experiência do Maranhão

As políticas públicas se concretizam a partir de diferentes instrumentos governamentais, elaborados pelo Estado, com o propósito de exercer o poder ou limitá-lo com o fim de influenciar o comportamento de seus cidadãos e tenha seus objetivos alcançados a partir da sua ação (Salamon, 2002). Portanto, para que as políticas públicas se materializem são necessárias um conjunto de medidas e normas que abrangem interesses comuns e individuais, sendo sustentadas por estruturas jurídicas e políticas que proporcionarão direcionamento e clareza na sua implementação.

Nesse contexto, os arranjos institucionais se caracterizam como uma organização de medidas que através do poder público concretiza uma política governamental por meio do direito. Rossi (2021) adverte que não se deve confundir uma política pública com o arcabouço jurídico com a qual essa se estrutura. Logo, apesar de uma política pública e o arcabouço jurídico estarem relacionados, eles não devem ser confundidos ou considerados a mesma coisa. O arcabouço jurídico refere-se ao conjunto de leis, regulamentos e normas legais que sustentam e organizam a estrutura de uma política pública, enquanto a política pública é a ação governamental destinada a abordar um problema ou atender a uma necessidade específica da sociedade. Embora o arcabouço jurídico seja fundamental para direcionar e regular a implementação das políticas públicas, é importante reconhecer que eles são distintos e têm funções diferentes.

Na política brasileira são postos diferentes arranjos-jurídico-institucionais que cumprem a função de responder aos desafios da gestão pública educacional, em especial, os arranjos que buscam cumprir o que determina a legislação brasileira no tocante ao regime de colaboração entre os entes federados. Abrucio (2017) ressalta que não há um modelo único adotado, dado que há muitas heterogeneidades setoriais e territoriais no país e afirma que a melhor alternativa é se adaptar aos contextos e saber aproveitar os aprendizados de outras experiências.

O autor aponta diferentes arranjos, que através dos associativismos territoriais, articulados de diferentes formas, entre outras: Regiões Metropolitanas (RMs), contando com a participação de municípios de estados diferentes; Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), onde estão presentes as associações regionais, estaduais e nacionais de municípios; Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional podendo contar com

associações intermunicipais entre países; consórcios intermunicipais onde são oferecidos a vantagem de ser um arranjo mais flexível entre as esferas federativas; e ADEs contando com a articulação intermunicipal, em especial os de pequeno porte.

Assim, os ADEs configuram-se em instrumento regulatório para a implementação de políticas públicas no enfrentamento do baixo padrão de qualidade educacional nos tempos recentes. Essa forma de cooperação busca superar as dificuldades comuns na área educacional, uma vez que são divulgados números, indicadores de rendimento, fluxos e taxas educacionais que demonstram como a educação brasileira precisa avançar para garantir a aprendizagem dos alunos nos diferentes níveis da educação, pelo menos quando tais alunos são comparados com o nível de aprendizagem dos estudantes participantes do *Program for International Student Assessment* (PISA), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos componentes de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências.

Segundo Lascoumes (2004), nas últimas décadas, os dados estatísticos, e conseqüentemente, as avaliações internacionais tornam-se uma das novas tecnologias do poder, sendo referência para formalização de políticas públicas educacionais em diferentes países. Farah (2001), afirma que até a década de 1980 o Brasil realizava a administração das políticas públicas de forma centralizadora no âmbito federal, sendo excluído a participação da sociedade civil na sua elaboração, implementação e resultados da ação governamental. Havia articulação entre os entes federados, porém as decisões eram seletivas.

Entretanto, mais de 30 anos após a democratização do país e a garantia constitucional da participação dos movimentos sociais no cenário das políticas públicas, ainda seguem a difusão da obra de Taylor e do pensamento keynesiano, que foi se consolidando com a convicção de que o planejamento não é algo a ser partilhado; é assunto para especialistas. Havendo assim, sucessivos planos educacionais elaborados em “gabinetes”, apresentados aos entes federados para execução com o propósito de melhoria da educação nacional e local e não obtendo o resultado esperado (Salles, 2014; Rua, 2009).

Diante deste cenário, Salles (2014, p. 16) relata que a origem desta problemática pode estar na grande responsabilidade envergada aos municípios, que desde a Constituição de 1988, através do artigo 18 que trata “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” foram possibilitados entre outros resultados, a restauração do federalismo com o reconhecimento dos municípios como ente federativos, garantido o princípio da descentralização administrativa e política. O autor ainda afirma:

[...] rompendo com uma tradição oriunda do Período Colonial, a Constituição de 1988 fez dos municípios entes autônomos, equiparando-os à União e aos Estados. Ao mesmo tempo, instituiu nova repartição tributária, que acarretou ganhos significativos para os municípios. [...] O que impulsionou a descentralização na conjuntura da constituinte foi, sobretudo, uma ação com base em razões políticas – promover a Democracia. Mas no final da década de 1990 o aprofundamento da municipalização resultou de iniciativas do Governo Federal no sentido de transformar os governos locais nos principais responsáveis pela prestação dos serviços universais de saúde e de educação fundamental e pelos seus gastos correspondentes (Salles, 2014, p. 16).

A responsabilização pelos serviços essenciais para os municípios, a nova repartição tributária federal insuficiente e a criação de mais de 1.300 novos municípios no período de 1988 a 1996 podem ter comprometido de forma drástica o almejado sucesso da descentralização das políticas públicas. Os municípios, criados neste período, tinham em sua grande maioria uma população menor que 10.000 habitantes com severas dificuldades de arrecadação local, fiscalização dos recursos públicos ineficientes e pouco diálogo do governo federal com os entes federados (Salles, 2014).

Analizando sob um aspecto mais amplo, e considerando as dimensões continentais do país, os seus regionalismos, peculiaridades de um povo que está próximo territorialmente e apresenta características tão diferentes, quando considerado sua cultura, aspectos sociais e econômicos, verifica-se a dificuldade da União e dos entes federados em assegurar o sucesso das políticas públicas.

As consequências das tendências descentralizantes derivam também de dois aspectos importantes: as dimensões continentais e as profundas disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais constitutivas da sociedade brasileira. Há uma enorme heterogeneidade socioeconômica e demográfica entre os cerca de 5.560 municípios brasileiros, deve se considerar a importância dessa variável nos ordenamentos jurídicos e políticos do Estado brasileiro (Salles, 2014, p. 19).

Sob tais circunstâncias, para enfrentamento destas dificuldades na execução de políticas educacionais, os municípios têm buscado novas formas de articular o desenvolvimento local, passaram a ser tentadas engenharias institucionais diversas, destinadas a viabilizar novas formas de articulação do Estado com a sociedade civil (mediante a ação das ONGs e das comunidades organizadas) e com o setor privado, visando à garantia da provisão dos serviços públicos ou à constituição de novas modalidades de solidariedade social (Rua, 2009).

As ONGs embora possuam natureza jurídica privada, são constituídas como entidades sem fins lucrativos, originalmente têm objetivo de desenvolver ações de cunho público, apontadas como alternativas que podem articular ações isoladas dos diferentes entes federados para minimizar problemas nos âmbitos do ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura,

assistência social, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, defesa, preservação, conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, segurança alimentar, nutricional e à saúde de um determinado grupo social (Coelho, 2009).

As leis que deram amparo para sua atuação seriam promulgadas em 1998 e 1999, sendo respectivamente, a Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998 e a Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Nestas leis, as organizações são qualificadas como Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), estão sujeitas às regras do Direito privado, atuam em áreas do interesse público e “passaram também a reivindicar recursos públicos para desempenhar suas atividades, além dos recursos oriundos da iniciativa privada, que desde o seu surgimento vinha garantindo o seu funcionamento” (Coelho, 2009, p. 32).

Tais organizações tornaram-se mais atrativas para os municípios para a execução de serviços públicos, por ser garantido maior flexibilidade e rapidez nas suas operações administrativas, contratuais, gerenciais quando comparados aos rigores das leis que regulamentam a administração pública. É válido ressaltar que os recursos públicos transferidos para as organizações devem respeitar as regras estabelecidas pela Lei n. 8.666, de 21 de julho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Os ADEs também integram este formato de articulação entre o setor público e privado, tendo configurações diversificadas entre governos de diferentes municípios que articulam entre si objetivos comuns para minimizar de forma cooperativa dificuldades que sozinhos dificilmente conseguirão resolver.

Convém destacar que, quanto maior for o campo de atuação das ONGs junto aos municípios, caracteriza maior dificuldade do ente federado em desenvolver as ações nas áreas essenciais, ou seja, há uma atuação ineficiente do setor público, demonstrando a fragilidade na descentralização das políticas públicas e, especificamente, quando observado a área educacional, atribui-se a isto os baixos indicadores que apresentam os municípios de pequeno porte.

3.1 ADE: o desenho da política – suas características e princípios legais

O ADE constitui um modelo de regime de cooperação horizontal entre os municípios que estão próximos geograficamente e apresentam características sociais e econômicas similares, podendo compartilhar experiências educacionais com a expectativa de melhoria dos indicadores educacionais e, com isso, garantindo acesso, permanência,

aprendizagem e a conclusão dos estudos de todos os alunos. Assim, conforme assevera Abrúcio (2017), o ADE busca superar o modelo que se restringia às redes de ensino, e através da coordenação e cooperação entre os entes federados, articulam o regime de colaboração vertical (estados, municípios, União), com o regime de colaboração horizontal (município e município).

Os ADEs foram originalmente elaborados, no Brasil, pelo movimento empresarial Todos pela Educação (TPE),³ tendo como referência inicial de sua atuação junto ao Instituto Votorantim que solicitou, em 2008, apoio para articular ações pedagógicas para melhoria dos baixos indicadores educacionais de 12 (doze) municípios do Recôncavo Baiano.

Segundo Freitas (2012), este é um movimento com inspiração norte-americana, iniciado na década de 1980, que aponta um modo de organizar a iniciativa privada americana para “consertar” a educação de forma mais eficiente que a educação defendida pelos profissionais da educação.

Em 2007, é oficializada o arranjo educativo com o respaldo jurídico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que através do Decreto 6.094/2007, buscou reorganizar as redes municipais de ensino por intermédio da institucionalização de ferramentas de diagnóstico e gestão indutoras de qualidade das políticas e programas educacionais oferecidos pelo MEC (Brasil, 2007b), amparados na concepção de desenvolvimento territorial da educação básica (Abrucio, 2017). Segundo Araújo (2012, p. 518), “a concepção de ADEs aparece de forma sistemática, ainda que embrionária” neste documento.

A partir de 2009, com o apoio do movimento TPE e regulamentação do PDE, foram realizadas as primeiras experiências dos ADEs, sendo o Recôncavo Baiano, a primeira experiência incentivada pelo Instituto Votorantim, contando com a participação de 12 municípios. Este serviu de modelo para os demais, quais sejam: no Agreste Meridional de Pernambuco, envolvendo 23 municípios; no Corredor Carajás do Maranhão envolvendo 16 municípios; e no Noroeste de São Paulo, com 18 municípios da região (Brasil, 2011a).

Com vistas a dar visibilidade aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação o presidente executivo do movimento TPE apresentou as bases operacionais dos Arranjos no 5º Fórum Nacional de Educação, em 2010, Campinas (SP), afirmando que o projeto visa promover ao desenvolvimento da educação, envolvendo um Arranjo de municípios e tendo

³ Originalmente o Movimento Todos Pela Educação surge do movimento “Faça Parte”, ambos possuem objetivos de elaborar ações que promovam a melhoria da qualidade da educação estabelecendo estratégias que atendam às necessidades específicas da área educacional, à formação de professores, gestão eficiente, materiais didáticos, e outros. Fazem parte Fundação Itaú social, Grupo Gerdau, Instituto Camargo Correa, Fundação Bradesco, contando com a parceria da Rede Globo, Fundação Ayrton Senna e apoio da Fundação Victor Civita, Instituto Paulo Montenegro, entre outras empresas líderes, parceiras e apoiadoras.

como base o Plano de Ações Articuladas (PAR) (Ramos, 2010). Assim, o PDE apresentou mecanismos de planejamento para os municípios, através do PAR, permitindo aferir a qualidade através do IDEB (Brasil, 2007).

Considerando a necessidade de criação de Sistema Nacional de Educação (SNE) e a ausência de uma legislação nacional para a regulamentação do regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme determina o Art. 23, da Constituição Federal de 1988, o movimento TPE encaminha proposta ao Conselho Nacional de Educação (CNE), em 2010, com o interesse de regulamentar os ADEs, tendo assim seu reconhecimento pelo Ministério da Educação (MEC), tornando-o um instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação no país (Brasil, [2020]).

Para tanto, uma comissão foi instituída por meio da Portaria Conselho Nacional de Educação (CNE) e Conselho de Educação Básica (CEB) nº 7/10, com a “finalidade de analisar a proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2020c). A participação de Mozart Neves Ramos, Cesar Callegari (ambos ligados ao TPE), Adeum Hilário Sauer (ex-presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME), nesta comissão, garantia a defesa dos objetivos propostos pelos TPE e consequentemente do empresariado.

Paralelo a estas ações do TPE, o Ministério da Educação buscou instituir o SNE através da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010 e o Fórum Nacional da Educação (FNE), em 2010, para discutirem em conjunto com a sociedade, a elaboração do Plano Nacional de Educação (2010-2020).

Em 2011, a comissão supracitada apresentou o Parecer nº 9 sendo aprovado pela CEB/CNE. O documento articula a construção de um sistema nacional de educação, com a busca da qualidade social e a necessidade de implantar um regime de colaboração através dos ADEs realizando trabalho em rede em que municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busquem trocar experiências e solucionar problemas na área de educação, em articulação com o Estado e com a União (Brasil, 2011a).

O Parecer nº 9 dá origem à Resolução nº 1, homologada em 23 de janeiro de 2012 pelo MEC. Esta Resolução apresenta regulamentação dos ADEs, consta no seu Art. 7º que: “O ADE pode assumir o modelo de consórcio, nos termos da Lei nº 11.107/2005, constituído exclusivamente por entes federados como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podendo realizar acordos de cooperação e parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais” (Brasil, 2012a, p. 3).

A Resolução, na visão de Grin e Abrucio (2017), normaliza a atuação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação constituídos com apoio de ONGs, institutos e

fundações empresariais, com a missão de assessoramento técnico e pedagógico aos municípios.

O tensionamento de forças de diferentes grupos de interesses junto ao MEC vai se desenrolando ao longo da história onde se observa que as medidas tomadas por este órgão, com o intuito de regulamentação da cooperação federativa e para a instituição do SNE, acende disputas e debates entre posições que avistam questão de diferentes ângulos, tais como: centralização-descentralização, regime de colaboração-federalismo, relação público-privado e mercantilização da educação, além de suscitar várias outras (Adrião *et al.*, 2016; Araújo, 2012, 2013; Argollo, 2015; Motta, 2012; Peroni, 2013).

No âmbito do MEC, foi instituída a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), pelo Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011 que tinha dentre suas atribuições, estimular e ampliar o **regime de cooperação** entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para instituir um **Sistema Nacional de Educação** (Brasil, 2011b). Esta Secretaria reconhece como legítima as experiências dos ADEs apresentados nas normativas do CNE, bem como valida as propostas de interesses empresariais ao instituir um grupo de trabalho por meio da Portaria nº 1.238 do ano de 2012, com o propósito de elaborar estudos sobre regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação (GT-ADE).

Competia a este grupo “discutir conceitos, elencar experiências relevantes de organização territorial e formas de colaboração já implantadas ou em implantação, caracterizando-as, identificando êxitos e dificuldades”; bem como, “aprofundar estudos sobre a constituição de consórcios públicos para consolidação dos Arranjos, sobre vulnerabilidades educacionais com foco microrregional, sobre possibilidades de aporte de recursos e sobre o direcionamento de ações e programas de apoio” (Brasil, 2012b, p. 1).

Como resultado dos estudos realizados pelo grupo, foi publicado por Relatórios de Gestão, em 2013, que “[...] Compete à SASE propor o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos de cooperação federativa, o que pode ser feito pela via do estímulo às ações de cooperação e colaboração em territórios formados por grupos de municípios” (Brasil, 2013b, p. 22). Os relatórios subsequentes, afirmam que foram aprofundados os estudos para que melhor fossem instituídos os “mecanismos e instrumentos de cooperação federativa, estimulando as formas de colaboração, desempenhando um papel mediador, indutor e facilitador da pactuação” (Brasil, 2015b, p. 54).

Ampliando sua regulamentação jurídica no cenário nacional, os ADEs são incorporados ao Plano Nacional de Educação (PNE) (2014/2024) sendo previsto no § 7º do Artigo 7º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, “o fortalecimento do regime de

colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (Brasil, 2014a, art. 7, § 7), fortalecendo, assim os interesses do TPE. Porém, incorpora também, a agenda do CONAE, no que diz respeito a cooperação federativa, afirmando a necessidade de regulamentação do regime de colaboração, (artigos 23 e 211 da Constituição Federal/88) (Brasil, [2020]) por via de Lei Complementar, citando na estratégia 20.9 que deve estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

Embora o PNE aponte a necessidade de regulamentação dos artigos supracitados, não foi o que ocorreu, pois, não avançaram as discussões no Legislativo. Porém, as propostas em defesa de novas formas de colaboração de cunho empresarial ganharam novos formatos e parceiros, ampliando sua atuação ao nível de institucionalização.

Em 2016, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) promoveu reunião intitulada “Regime de colaboração federativa na educação” com o propósito de identificar a intenção das organizações empresariais em integrar uma mesa temática, no âmbito do Conselho Consultivo da Sociedade Civil (ConSoc) do banco. Aceitaram participar o TPE, a Fundação Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Natura, o Instituto Unibanco e o Instituto Positivo (Abrucio, 2017).

A partir dessa parceria é iniciado o Movimento Colabora Educação, que se constitui como importante ação para a institucionalização e avanço dessa política no Brasil, tendo como propósito fomentar e fortalecer ações colaborativas entre os entes federados, bem como mapear os ADEs em funcionamento para construir um “Mapa das Experiências de Regime de Colaboração em Educação” que estão em atividade no país. Desta forma, as instituições de interesse privado estão incentivando, pelo país afora, novos modelos de regime de colaboração entre os entes federados, utilizando de lacunas legais e ausência de regulamentação institucional que estabeleça o SNE, tal como preconizado no PNE (2014-2024), defendendo a atuação direta do empresariado na gestão das redes municipais de educação pública.

Segundo Abrucio (2017), até 2017 eram conhecidos 17 (dezessete) ADEs, envolvendo 298 municípios nos diferentes estados brasileiros. Alguns destes, não obtiveram longa existência, enquanto outros, apresentavam sofisticados sistemas de governança e ações

cooperativas com excelentes resultados educacionais. Conforme o Quadro 2, em 2023, são 14 ADE atuando nas diferentes regiões do país.

Quadro 2 – Arranjos de Desenvolvimento de Educação em atividade no país

(continua)

REGIÃO	ESTADO	ADE	MUNICÍPIOS	QTD
Nordeste	Piauí	Arranjo de desenvolvimento da educação GE4	Arraial, Cajazeiras, Francisco Ayres e Santa Rosa do Piauí	4
		Arranjo de Desenvolvimento da Educação GE5	Barra d'Alcântara, Elesbão Veloso, Francinópolis, Tanque do Piauí, Várzea Grande	5
	Bahia	Arranjo de desenvolvimento da educação do Agreste Litoral Norte	Alagoinhas, Aramari, Cardeal da Silva, Conde, Entre Rios, Esplanada, Inhambupe, Itanagra e Santo Estêvão	9
		Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Chapada Diamantina e regiões	Andaraí, Boa Vista do Tupim, Cafarnaum, Curaçá, Gentio do Ouro, Ibitiara, Iraquara, Itaberaba, Itaetê, Lajedinho, Marciolínio Sousa, Oliveira dos Brejinhos, São Félix do Coribe, Seabra, Souto Soares, Tapiramutá, Wagner.	17
	Maranhão	ADERA	Açailândia, São Francisco do Brejão, Cidelândia, Vila Nova dos Martírios, São Pedro da Água Branca, Itinga do Maranhão, Bom Jesus das Selvas e Buriticupu	8
		Arranjo de desenvolvimento da educação dos Guarás	Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão.	9
		Arranjo de desenvolvimento da educação Território dos Balaio	Presidente Vargas, Vargem Grande, Nina Rodrigues, Itapecuru-Mirim, Cantanhede, Pirapemas, Chapadinha, Milagres do Maranhão e Primeira Cruz	9
		ADE Alto Turi	Amapá do Maranhão, Araguanã, Boa Vista do Gurupi, Cândido Mendes, Centro do Guilherme, Centro Novo do Maranhão, Carutapera, Godofredo Viana, Governador Nunes Freire, Governador Newton Bello, Junco do Maranhão, Luís Domingues, Maranhãozinho, Maracaçumé, Nova Olinda do Maranhão, Presidente Médici, Santa Luzia do Paruá, Zé	19

			Doca	
--	--	--	------	--

Quadro 2 – Arranjos de Desenvolvimento de Educação em atividade no país

(continuação)

REGIÃO	ESTADO	ADE	MUNICÍPIOS	QTD
Sul	Santa Catarina	Arranjo de desenvolvimento da Educação do Colegiado em Gestão da Educação dos municípios da Foz do Rio Itajaí (CoGemfri)	Balneário Piçarras, Balneário Camboriú, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo.	11
		Arranjo de desenvolvimento da educação da Serra Catarinense	Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Otacílio Costa, Paineira, Palmeira, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici e Urupema	17
		Arranjo de Desenvolvimento da Educação dos municípios da grande Florianópolis - Granfpolis	Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara, Tijucas.	22
	Rio Grande do Sul	Arranjo de desenvolvimento da Educação do Norte Gaúcho	Passo Fundo, Victor Graeff, Casca, Espumoso, Getúlio Vargas, Sertão, Tio Hugo, Lagoa Vermelha, Marau, Mato Castelhano, Fontoura Xavier, Santa Cecília do Sul, Sananduva, Vila Maria, Carazinho, Ibirapuitã, Camargo, Santo Antônio do Palma, Nova Alvorada, Ciriaco, Tapejara e Santo Antônio do Planalto	21
		Arranjo de desenvolvimento da Educação do Amurel	Armazém, Braço Do Norte, Capivari De Baixo, Grão Pará, Gravatal, Imaruí, Imbituba, Jaguaruna, Laguna, Pedras Grandes, Pescaria Brava,	18

			Rio Fortuna, Sangão, Santa Rosa De Lima, São Ludgero, São Martinho, Treze De Maio, Tubarão	
--	--	--	--	--

Quadro 2 – Arranjos de Desenvolvimento de Educação em atividade no país

				(conclusão)
REGIÃO	ESTADO	ADE	MUNICÍPIOS	QTD
Sudeste	São Paulo	Arranjo de desenvolvimento da Educação Noroeste Paulista	Alvares Florence, Américo de Campos, Aparecida d'Oeste, Aspásia, Cardoso, Cosmorama, Dirce Reis, Dolcinópolis, Estrela d'Oeste, Fernandópolis, Floreal, Gastão Vidigal, General Salgado, Guaraci, Guarani d'Oeste, Indaiaporã, Jales, José Bonifácio, Lourdes, Macaúbal, Macedônia, Magda, Marinópolis, Meridiano, Mesópolis, Mira Estrela, Mirassolândia, Monções, Monte Aprazível, Monte Azul Paulista, Neves Paulista, Nhandeara, Nipoã, Nova Canaã Paulista, Nova Castilho, Nova Luzitânia, Olímpia, Ouroeste, Paranapuã, Parisi, Paulo de Faria, Pedranópolis, Poloni, Pontalinda, Pontes Gestal, Populina, Riolândia, Rubinéia, Santa Clara D'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita D'Oeste, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, Santo Antonio do Aracanguá, São Francisco, São João de Iracema, São João das duas Pontes, Sebastianópolis do Sul, Tanabi, Três Fronteiras, Turiúba, Turmalina, Urânia, Valentim Gentil e Votuporanga.	65

Fonte: elaborada pela autora (2023)

Os ADEs, a partir de sua regulamentação pelo Conselho Nacional de Educação, via Resolução nº 1/2012 e Resolução nº 2/2021 concretizam a institucionalização da colaboração horizontal, sendo um instrumento de gestão pública que busca garantir a qualidade da educação num determinado território, podendo contar, inclusive, com a participação de organismos não governamentais e empresas privadas (Brasil, 2012, 2021).

Para o estabelecimento de parcerias, deve ser observada a legislação pertinente, em especial a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a qual estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, de fomento ou em acordos de cooperação, bem como define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil (Brasil, 2020).

Para tanto, a elaboração das resoluções acima (Resolução nº1/2012 e Resolução nº 2/2021), foram consideradas as experiências dos Arranjos já existentes no território brasileiro, demonstrando serem variados os formatos, com diferentes estruturas jurídicas, diferentes organizações e governanças, uns contendo a participação de institutos e grupos empresariais, instituições privadas e não-governamentais, outros um aglomerado de entidades e associações.

3.2 Operacionalização do ADE

Consta no Parecer nº 9/2011, enquanto orientação inicial para implementação dos Arranjos, a necessidade de fazer levantamento dos indicadores oficiais tais como: Censo Escolar, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/ Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), Prova Brasil, PAR, pois serão utilizados na elaboração de um mapa estratégico onde estará, “[...] indicando não só as ações priorizadas, como também os resultados esperados com base nas metas acordadas entre os entes federados” (Brasil, 2011a, p. 11) e segundo a Resolução nº 01/2012, Art. 4º, Inciso VI sem deixar de considerar as particularidades territoriais e sem ferir as respectivas autonomias dos entes federados, estando em consonância com os princípios federativos (Brasil, 2012).

O instrumento de planejamento e gestão para implementar os Arranjos, indicado pela supracitada Portaria nº9, é o PAR, colocado à disposição dos municípios pelo MEC, em 2007, quando do lançamento do PDE.

O PAR é uma ferramenta de diagnóstico e planejamento da educação municipal, que deve ser elaborado por cada município, a cada quatro anos, tendo como base os 82 indicadores divididos em quatro eixos fundamentais: “1- gestão educacional; 2- formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3- práticas pedagógicas e avaliação; 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos” (Brasil, 2011a, p. 10).

A metodologia utilizada por esta ferramenta, permite que os municípios avaliem pelas notas de 1 a 4 os 82 (oitenta e dois) indicadores relativos a essa educação. Esta avaliação permite conhecer as condições do sistema educacional local e serve como base para definições de estratégias e financiamento por parte do próprio Ministério. A informação gerencial para os Municípios se baseia, portanto, nas notas atribuídas a cada indicador das quatro dimensões do PAR.

Um caminho desejável para estruturar um arranjo de desenvolvimento da educação inclui as três seguintes iniciativas:- levantamento das informações e indicadores educacionais locais dos Municípios constituintes do ADE; - construção das matrizes do PAR segundo as suas quatro dimensões e definição das ações comuns ao conjunto dos Municípios constituintes do ADE; - elaboração de mapa estratégico do ADE, indicando não só as ações priorizadas em cada uma das quatro dimensões do PAR, como também os resultados esperados com base nas metas acordadas entre os Municípios participantes do arranjo, tendo por objetivo promover a qualidade da educação local mediante ações colaborativas (Brasil, 2011a, p. 4).

Quando da organização dos Arranjos foram utilizados os indicadores extraídos do diagnóstico que os municípios participantes produziram na elaboração individual do PAR. A partir da avaliação de cada item das quatro dimensões citadas anteriormente, foram atribuídas notas de 1 a 4, onde 1 demonstra a situação crítica; 2 indica situação insuficiente, apresentando condições mais negativas que positivas; 3 diz respeito a situações mais positivas que negativas e 4 apresenta uma situação positiva.

Seguindo as orientações da Portaria n. 9/2011, após o diagnóstico, são construídas as matrizes do PAR, apurando-se quais os pontos que apresentam situação crítica, aspectos positivos ou negativos sendo possível encontrar pontos fracos e fortes, entre os municípios pertencentes a uma mesma região para se formar um Arranjo. Nesta análise, deve ser considerado que a divergência de médias encontradas entre os municípios nos diferentes indicadores não significa necessariamente um ponto preocupante, mas constitui um aspecto positivo, dado que os municípios que obtiveram maior média podem oferecer apoio técnico aos que apresentaram pontuação menor em um determinado indicador.

A elaboração do mapa estratégico constitui a última etapa a ser cumprida pelo município quando da organização do ADE. Nele, deve ser apresentado as ações que serão priorizadas, extraídas da matriz, bem como os resultados que deverão ser alcançados.

As ações de articulação para cumprimento das etapas de organização do ADE são de responsabilidade de um gestor local com a formação de um Conselho de Gestão Intergovernamental, “tendo não só a responsabilidade de mobilizar, gerir e organizar os principais eventos e ações do Arranjo, como também de assegurar que as ADEs planejadas sejam efetivamente implementadas”. Assim, é necessário apontar “com clareza os papéis e responsabilidades de cada um dos integrantes [...]” (Brasil, 2011a, p. 17-18).

São apontados no Parecer supracitado, sete passos para implantação dos primeiros Arranjos para estruturar os conjuntos de municípios:

- Apresentação para todos os atores locais da proposta do ADE, com a participação dos três entes federados da área educacional;
- Mobilização dos municípios.
- Definição de uma equipe que para liderar o processo de implantação;
- IV – Levantamento dos indicadores educacionais dos Municípios;
- Preparação da reunião para definir os indicadores prioritários para atuação do Arranjo;
- Organização das ações para gerenciamento do Arranjo;
- Definição das reuniões de estruturação, gestão e avaliação do Arranjo (Brasil, 2011a, p. 17-18).

Os passos são necessários para que os participantes do Arranjo elejam as prioridades para melhoria da qualidade da educação de todos os pertencentes ao ADE, destacando como cada ente federado poderá contribuir para com os outros a partir de experiências bem-sucedidas no seu município. A mobilização dos municípios maranhenses seguiu tais passos para organização dos cinco ADEs já implantados no período de 2007 a 2019, conforme será descrito a seguir.

3.3 A colaboração dos entes subnacionais na realidade maranhense

Como assinalado em parágrafos anteriores, as iniciativas regionais de cooperação intermunicipal no Brasil, via Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), tiveram as primeiras experiências na última década do século XX, nos municípios do Recôncavo Baiano. Tal iniciativa tinha o objetivo de promover a cooperação horizontal na busca de minimizar os altos índices de analfabetismo e evasão escolar. A experiência se expandiu pelo território nacional e atualmente são catalogados 14 ADEs com participação de 234 municípios, conforme dados apurados pela Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, em 2023 (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2023).

Contudo, tal temática ainda é pouco conhecida no âmbito educacional e muitas vezes desconsiderada enquanto política educacional por se tratar basicamente de iniciativas locais, regulamentada por tênues instrumentos jurídicos, que não instituem de forma clara o

Regime de Colaboração, conforme preconiza a Constituição Federal em seu artigo 23, apesar de constar na Lei nº 13.005/2014, PNE (2014/2024), no artigo 7º do § 7º, que o regime de colaboração “dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação” (Brasil, 2014a).

O ADEs tendem a atender sobretudo aos interesses do mercado mediado pelo TPE, que ao articular diretamente com as instâncias governamentais para regulamentar tal modelo de regime da cooperação horizontal entre os municípios, têm a possibilidade de atuar através de ONGs, fundações empresariais e institutos no assessoramento técnico, didático e pedagógico nos municípios. Araújo (2013, p. 795) ressalta esse caráter mercantil dos ADEs quando diz que

Esses novos contornos, acerca do regime de colaboração para a educação, têm forte matriz empresarial, com um arcabouço teórico que valoriza conceitos de territorialidade, associativismo intermunicipal voluntário, redes, protagonismo local e visão estratégica, a partir de metas e resultados, estando assentados nos chamados arranjos produtivos locais, adaptados para a educação sob a forma de arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), regulamentados pela Resolução n. 1/2012 do Conselho Nacional de Educação.

A participação privada, embora não se constitua nos documentos oficiais como uma obrigatoriedade para os ADEs e ainda não exista a possibilidade de transferências de recursos federais, as experiências realizadas no Maranhão demonstram que ela é a força motriz por trás da organização desses arranjos.

Dos 217 municípios maranhenses, 58,52% possuem menos de 20 mil habitantes. Esses municípios possuem enormes heterogeneidades territoriais, com características geográficas, sociais e culturais diversificadas e preservam costumes e tradições de cidades pacíficas. São regiões majoritariamente rurais, embora classificadas como urbanas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021), mantendo um contato direto com o meio ambiente. São economicamente agrárias e com baixos índices de violência. No entanto, esses municípios enfrentam grandes dificuldades para resolver problemas sociais e econômicos graves, que os acompanham desde antes de se tornarem entes federados.

A formação dos municípios maranhenses no Brasil Colonial esteve fortemente ligada a presença da igreja nos espaços territoriais que tinham a incumbência de resolver problemas administrativos, jurídicos e religiosos. Tais espaços denominados freguesias, foram transformados em vilas e municípios seguindo as orientações judiciárias e administrativas oriundas do Governo Central que definiu orientações básicas para constituição das cidades, pois segundo Lima (1945), a divisão administrativa e judiciária, existente até então, era caracterizada pela falta de ordem, lógica e estabilidade.

No entanto, a forte influência religiosa e o baixo interesse da Coroa em ocupar a grande extensão de terras provocou grande atraso econômico e social nas cidades maranhenses. A ocupação do Maranhão e, por conseguinte, da Amazônia brasileira possuía três particularidades: a) foi tardia b) os surtos de ocupação ocorriam em consequência de valorizações momentâneas de produtos no mercado internacional e c) enfrentava dificuldades devido ao extenso território. As poucas tentativas de ocupação do interior foram malsucedidas na implementação de uma base econômica e populacional estável e sustentável (Rolim Filho, 2016).

A definição dos limites territoriais das cidades maranhenses só correu através do Decreto nº 25/1931 e do Decreto Lei nº 820 de 30 de dezembro de 1943, permitindo a regulamentação e organização dos municípios com o propósito de extinguir aqueles que não possuíam viabilidades econômicas e fixando a divisão administrativa e judiciária do Estado (Maranhão, 2020).

Assim, são emancipados 136 municípios até a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Entre os anos de 1994 e 1995, são constituídos mais 81 entes federados, o que se constituiu numa tentativa de desenvolvimento econômico e melhoria da condição social da população.

Desse modo, a expansão da distribuição política aconteceu entre 1994 e 1995 com 81 municípios criados. O resultado foi a tentativa de urbanização de áreas rurais até então praticamente inacessíveis, mas que gradativa e timidamente buscam a sua identidade para assim favorecer ao maranhense (oportunidades) de políticas públicas que, mesmo insuficientes permite melhor condição de vida, enquanto os municípios mais antigos crescem, em que pese as incertezas próprias da imperfeição humana (Maranhão, 2020).

Os processos de desmembramentos dos municípios maranhenses, acentuados a partir da década 90, seguiu a lógica de descentralização ordenada pela atual Carta Magna do país, que embora tenha criado mecanismos de cooperação entre os entes subnacionais, permitindo maior autonomia no âmbito das políticas públicas, criou outros entraves que impossibilitam o seu desenvolvimento econômico, social e em especial, educacional.

O sistema federalista de 1988 do Brasil, ao contrário do que estabelecia na sua primeira Constituição, em 1821, com grande concentração de poder Governo Central e pouca autonomia entre os entes subnacionais, vai promover mudanças que impactam diretamente na governabilidade das políticas públicas dos municípios. São instituídos como entes federados os municípios, e assim como a União, estados e o Distrito Federal, passam a ser as responsáveis pela promoção de importantes políticas públicas e em destaque a educação. Fica

sob seu encargo os níveis educacionais da educação infantil e ensino fundamental, embora não exclusivamente, o que representa o maior número de matrículas no âmbito municipal.

Historicamente, os municípios que conseguiram cumprir com as determinações constitucionais e implementaram políticas educacionais locais apresentando bons desempenhos foram aqueles que possuíam maior poderio econômico, em especial as cidades da região sul e sudeste, e, também os que tiveram apoio financeiro dos seus estados e da União, como exemplo o Rio de Janeiro. Vê-se, assim, que os municípios nordestinos, em especial os menores, que possuem baixos recursos para financiamento das suas políticas educacionais, ficaram a depender das transferências constitucionais para equalizar as disparidades regionais.

Consta no art. 212 da Carta Magna de 1988 que compete à União destinar no mínimo 18% da receita tributária para a manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, [2020]), assim como os estados, municípios e Distrito Federal, destinarão 25% anuais, estando incluso as receitas oriundas das transferências. Tais medidas foram regulamentadas pela Emenda Constitucional 14/96 com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e mais tarde alterada pela Emenda Constitucional 53/2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB) criados com o propósito de promover a distribuição dos recursos e este último ampliando o atendimento para todos os níveis de escolaridade da educação básica.

Embora tais fundos sejam considerados como uma experiência exitosa de regime de colaboração entre os entes subnacionais, a promoção da equalização ocorreu em níveis pífios, não eliminando as desigualdades entre os municípios, em especial os localizados no Nordeste.

Como consequência, o desempenho educacional dos municípios maranhenses nas últimas décadas demonstrou que a descentralização política e a regulamentação do Fundeb não apresentaram o resultado esperado, houve sim, maior dependência financeira dos municípios em relação aos Estados e União. Vários fatores proporcionaram tal dependência econômica e deixaram os municípios a exigir maiores somas de recursos externos para o desenvolvimento das suas políticas educacionais.

Nesse período, são identificados a frágil base produtiva existente no estado, ausência de infraestrutura, pouca produtividade econômica, fraco investimento na agricultura local, uma vez que, a grande maioria era cidades pequenas e rurais e historicamente lhe foram

negadas as possibilidades de desenvolvimento agrário e incentivos para o desenvolvimento do comércio e serviço local.

Em contrapartida, neste mesmo período, houve a substituição da matriz produtiva (ou base econômica) do estado, que após o auge do investimento e produção da indústria metalúrgica e sua contribuição para o crescimento econômico do estado, após seu esgotamento, foram realizados investimentos de grande envergadura no agronegócio, mais notadamente na soja e celulose.

Embora tais investimentos tenham impactado na economia maranhense positivamente, provocaram um tímido desenvolvimento econômico com geração de emprego, permanecendo, ainda grande concentração de terras e renda nas mãos de poucos produtores agrícolas, que ao promover a mecanização da agricultura, a grande massa de pequenos agricultores se vira obrigado a praticar o êxodo rural, se deslocando para os grandes centros urbanos. Sendo constatado, que embora haja fartura, agrárias com acúmulo de capital para poucos, havia um imenso estado de pobreza rural. Acrescenta-se a esse cenário econômico a presença de um estado oligárquico e exacerbada miséria.

A ausência de independência financeira, tão necessária para desenvolvimento de políticas públicas dos municípios maranhenses, permite que estejam afundados num ciclo de pobreza, em especial as pequenas cidades, que se veem dependentes dos recursos federais para prover ações educacionais que impactem no desenvolvimento econômico e social das cidades. Esta realidade dificulta a elevação da escolaridade da sua população, impedindo de eliminar o ciclo de analfabetismo que por séculos vem sendo transferido de geração a geração de pai para filho.

Tal fato se dá, em grande medida pela falta de coordenação da União em promover o regime de colaboração entre os entes federados, que estimula os gestores municipais a buscar alternativas que o auxiliem na promoção de educação de qualidade. Assim, nas últimas décadas foram criadas diferentes associações, arranjos e parcerias com o terceiro setor e a sociedade civil com o propósito de implantação de políticas educacionais locais que minimizem a desigualdade que persiste no âmbito educacional entre os municípios brasileiros e em especial, os municípios maranhenses.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020b), aponta que 1,1 milhão de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos abandonaram a escola. Isso equivale a 2,7% da população total do país. No Maranhão, são 2,8% de crianças e adolescentes, o que corresponde a 49.300 deste público que estão fora da escola, ou seja, superior a taxa nacional.

Pesquisas realizadas pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (2019), com parceiros institucionais, mostram que as principais causas que não favorecem maior frequência e a permanência na escola são o racismo, a pobreza, a violência e o baixo nível educacional dos responsáveis. Com isso, as crianças e os adolescentes negros que vivem em áreas rurais, vêm de famílias que possuem baixa renda e têm pai, mãe ou responsável com nenhuma, ou pouca escolaridade são os mais afetados pela exclusão escolar. Também participam desse grupo crianças e adolescentes com deficiência, quilombolas, indígena e migrantes que se encontram em situação de trabalho infantil, acolhimentos institucionalizados, explorados de alguma forma e em desacordo com a lei. Nesse aspecto, são apontados os principais motivos da exclusão escolar no país: desinteresse, infraestrutura escolar precária, violência, vulnerabilidade socioeconômica, preconceito e discriminação, desinteresse, falta de infraestrutura escolar, violência, vulnerabilidade socioeconômica, discriminação e preconceito, entre outros.

O Estado do Maranhão possui 217 municípios, com uma população estimada de 7.114.598 pessoas (Cruz; Monteiro, 2021a). Destes, 1.927.085 são alunos matriculados nos diferentes níveis e modalidades de ensino, na rede pública de ensino (Brasil, 2022a). Assim como os dados nacionais apontados acima, os resultados das análises dos dados sociais do Estado são desanimadores quando comparados com outras unidades da federação. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020a), embora o Estado possua indicadores que estejam na média nacional, como perfil etário, distribuição por sexo e esperança de vida ao nascer e habitação em áreas urbanas e rurais, existem dados que são alarmantes.

Nas três últimas décadas, o Maranhão vem ocupando o último ou penúltimo lugar no IDH⁴; 39,5% da população ainda vive em situação de pobreza, enquanto a média do país é 15,2% e extrema pobreza são 22,5% e no país 6,6%. No Maranhão, 29,4% dos jovens assumem as responsabilidades pelos seus domicílios; cerca de 58,4% atuam no mercado de trabalho formal ou informal; 42,5% das jovens têm filhos; é válido considerar também que uma parcela significativa da população é negra ou parda, 80,2%, e o país apresenta o percentual de 55,9% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022c).

⁴ IDH é uma unidade de medida utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda. Ocorreu pela primeira em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É uma referência numérica que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de zero, menor é o indicador para os quesitos de saúde, educação e renda. Quanto mais próximo de 1, melhores são as condições para esses quesitos. No mundo, nenhum país possui o IDH zero ou um.

O processo de municipalização do ensino ocorrido na década de 1990 trouxe grandes desafios para os municípios maranhenses, pois lhe coube a responsabilidade de organizar seu sistema de ensino, ficando comprometido em atender os alunos do ensino fundamental e educação infantil, ou seja, 90% do alunado aproximadamente, que outrora eram também de responsabilidade dividida com o Estado. Agregando a isto, a emancipação de 80 novos municípios maranhenses, na década 1990, com menos de 20.000 habitantes, tendo como fonte de renda quase exclusivamente verbas federais, não possuíam estruturas físicas adequadas para promoção do ensino, falta de capacitação profissional e escassez de recursos financeiros e pequena capacidade gerencial entre os municípios. Neste cenário, são apurados os dados educacionais maranhenses que nas últimas décadas não são satisfatórios quando considerados a taxa de analfabetismo, a garantia de acesso, permanência e qualidade da educação. Segundo a PNAD Contínua, em comparação com as 26 unidades da federação, a taxa de analfabetismo no Maranhão, em 2022, era 12,1%, sendo melhor apenas que três outros estados nordestinos: Piauí (14,8%), Alagoas (14,4%) e Paraíba (13,6%) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023).

Em relação ao percurso escolar dos maranhenses, os dados não são animadores, a Pnad Contínua revela que em 2020, 39,6% dos maranhenses não tinham concluído o ensino fundamental. O IDEB⁵, no período de 2015 a 2019 não atingiu a meta estabelecida pelo MEC, nos anos finais, embora neste período, tenha apresentado ligeiro acréscimo durante a série histórica (considerando todas as redes de ensino). O estado apresenta modesta elevação dos indicadores educacionais no ensino médio, nos últimos anos, embora não tenha alcançado a meta estabelecida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (Brasil, 2022d).

Em relação aos gestores escolares, ainda é desafiador a promoção de uma política de formação inicial e estabelecimento de critérios para seleção deste profissional. O Censo Escolar/2020 demonstra que há grande fragilidade no processo seletivo e oferta de formação inicial para estes profissionais da educação no estado. Ainda que, 76,9% são selecionados somente através de indicação política, enquanto 50,2% de gestores escolares no âmbito nacional. Em relação à formação inicial, apenas 63,5% cursaram o ensino superior, enquanto 86,4% é a média nacional (Movimento Colabora Educação, 2021).

⁵ O IDEB foi criado em 2007 pelo INEP, reúne em um só indicador, o fluxo escolar, obtidos através do Censo Escolar e as médias de desempenho nas avaliações da Prova Brasil. Ocorre a cada dois anos no 5º e 9º ano do ensino fundamental, sendo avaliado os componentes de Português e Matemática.

Ao analisar os dados de desempenho do estado e o fluxo escolar, apresentados através do Sistema Brasileiro de Educação Básica (SAEB), são demonstrados que ainda é necessário grande empreendimento de esforços governamentais para promoção de políticas educacionais que elevem a aprendizagem dos estudantes e consiga sair dos últimos lugares no índice de desempenho do país. É nesse contexto que os municípios buscam concretizar o regime de colaboração.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDBEN 9394/96, ao estabelecer nos artigos 8º, 9º e 10º, o regime de colaboração vertical (União, Estado e município) entre os entes federados, tendo a União a competência de coordenar os sistemas de ensino, não legitima em forma de lei, como deve ser desenvolvidas as articulações intergovernamentais (Brasil, 1996).

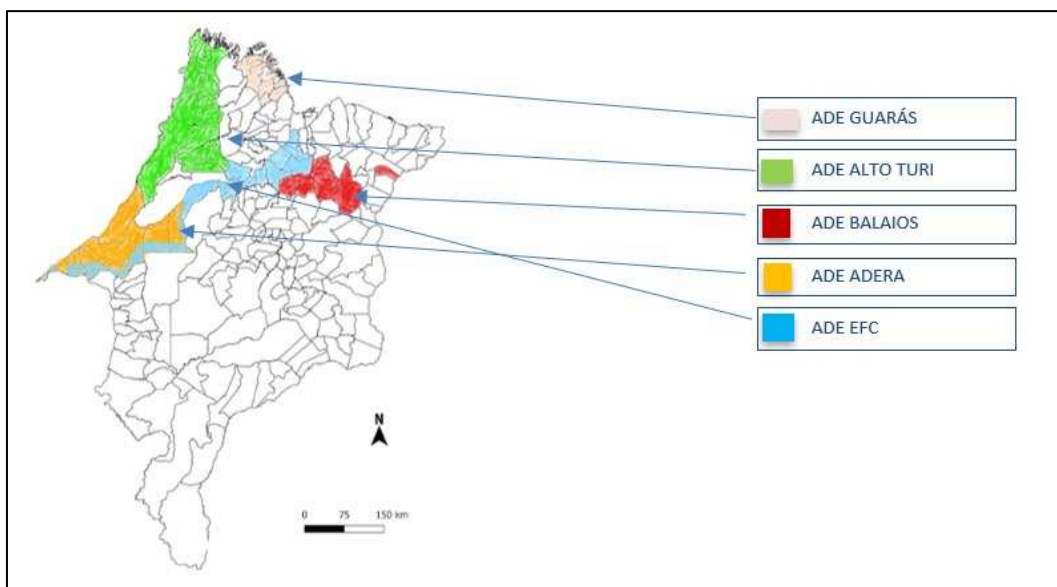
Assim, embora os municípios possuindo autonomia para desenvolver suas propostas de ensino falta-lhes “mecanismos capazes de fortalecê-los, não só verticalmente (União, Estados e Municípios) como na horizontal [...], tomando como referência a organização territorial do Estado” (Brasil, 2011a, p. 2), sendo necessário implementar ações pedagógicas complexas com qualidade e equidade.

Para superar as fragilidades administrativas locais, mantendo a autonomia dos entes federados, foi colocado em prática a experiência de cooperação intermunicipal, em forma de ADE no Estado do Maranhão como possibilidade de melhoria da gestão da Educação.

São catalogados 05 ADEs no Maranhão: ADE Estrada de Ferro de Carajás e ADE Guarás, ADE da Região dos Açaizais – ADERA, ADE dos Balaies e ADE Alto Turi. Vale ressaltar que o primeiro encerrou suas atividades colaborativas, porém foi recomposto suas ações por parte dos integrantes dos municípios e o segundo já se encontra num estágio mais avançado de desenvolvimento das metas pactuadas.

A localização geográfica dos ADEs no Maranhão pode ser conhecida a partir da Figura 2:

Figura 2 – Localização geográfica dos ADEs no Estado do Maranhão



Fonte: Elaborada pela autora, em 2023.

Em setembro de 2009 foi criado o primeiro ADE no Maranhão, o ADE Estrada de Ferro de Carajás (EFC), com 16 municípios. Este foi criado aos moldes da experiência desenvolvida no Estado da Bahia, no Recôncavo Baiano, através do Instituto Chapada, que se apresentou como um bom exemplo de cooperação entre os prefeitos e a comunidade, articulando parcerias entre diferentes instituições da sociedade e o município, bem como despertou o protagonismo dos educadores (Abrucio, 2017).

Esse ADE iniciou com a participação de 15 municípios, chegando a ter 20 em um segundo momento. Os municípios pertencentes ao ADE EFC do Corredor Carajás do Maranhão foram: Açailândia, Alto Alegre do Pindaré, Anajatuba, Arari, Bom Jesus da Selva, Buriticupu, Cidelândia, Igarapé do Meio, Itapecuru Mirim, Miranda do Norte, Pindaré Mirim, Santa Rita, São Pedro da Água Branca, Tufilândia, Vila Nova dos Martírios e Vitória do Mearim. Integrando-se ao Arranjo mais tarde os municípios de: Bacabeira, Monção, São Francisco do Brejão e Santa Inês.

Para estabelecer o Arranjo ADE EFC, houve a assinatura de um termo de parceria entre os municípios e os parceiros institucionais determinando a responsabilidade de cada um no processo. A presença de instituições privadas e organizações da sociedade civil, como a Comunidade Educativa (CEDAC),⁶ Fundação Vale, Fundação Itaú Social, Todos pela

⁶ Comunidade Educativa CEDAC é uma OSCIP que desde 1997 atua em parceria com o setor público, empresas, institutos e fundações privadas, prefeituras e outras ONGs e OSCIPs para a melhoria da educação pública, tendo apoio como maior financiador da organização a Fundação VALE.

Educação e o MEC colaboraram na busca de solução para os problemas educacionais vivenciados nos municípios pertencentes ao Arranjo. Cada parceria desenvolvia uma ação específica do arranjo.

Desse modo, o **CEDAC** assumiu o apoio técnico pedagógico do Arranjo, desenvolvendo uma liderança descentralizadora, articulando as ações com os gestores públicos. Na sua metodologia de trabalho demonstra estes princípios e linhas de atuação. Consta o diagrama de atuação sistêmica de uma rede de ensino, denominada “cebola”, onde as responsabilidades de cada participante são encadeadas para que a aprendizagem do aluno aconteça, este estava no centro da “cebola”.

No ADE EFC existia o cuidado muito claro com essas camadas da “cebola”. Não era suficiente discutir os programas via PAR somente com as Secretarias. A intenção era que as ações chegassem até o centro, ou seja, no aprendizado dos alunos. Isso porque era preciso se pensar prioridades para os municípios construírem suas políticas a partir dos programas federais, e não o contrário, dos programas federais serem indutores de prioridades às localidades (Abrucio, 2017, p. 115).

Com o apoio da **Fundação Vale**, os municípios desenvolveram o Programa Escola que Vale, tendo como espaço formativo para os educadores, a Casa do Professor, equipado com *internet*, biblioteca, sala de reuniões; esta ação já era desenvolvida pelos municípios antes do Arranjo ser incorporado ao mesmo.

A **Fundação Itaú Social** foi financiadora de alguns municípios pertencentes ao Arranjo, desenvolvendo um programa de gestores denominado, Avaliação e Aprendizagem, sendo desenvolvido um trabalho de parceria entre os municípios.

O **movimento TPE** se constituía como parceiro para regulamentar as ações realizadas no Arranjo junto ao legislativo e executivo. A metodologia de trabalho adotado por este Arranjo utilizava o PAR como ferramenta para realização do diagnóstico dos municípios participantes através de oficina de priorização onde se pretendia conhecer a realidade de cada município.

Na Resolução nº 9/2011, a metodologia adotada pelo Arranjo ADE EFC é citada como referência para implantação de novos Arranjos no país (Brasil, 2011a), pois apresenta os quadros sínteses das notas atribuídas pelos municípios, a cada indicador de cada eixo, para em seguida atribuir uma média para verificação das reais necessidades de cada participante.

[...] uma das prioridades identificadas, por exemplo, foi a correção de fluxo, na qual todos os municípios apresentaram uma pontuação muito baixa. Todo o trabalho foi feito na perspectiva das Secretarias e das escolas. Para construir o diagnóstico, foi montada uma Comunidade de Gestores Educacionais, formada pelas equipes que atuavam nas Secretarias, e outra, que formava a Comunidade de Formadores de Diretores (que levaria as transformações até a escola). Uma das questões do PAR que eles precisavam endereçar no ADE EFC era o LSE – levantamento da situação escolar. E esse levantamento era bastante complexo, com análises de todas as escolas do município, considerando aspectos como o espaço físico, questões

pedagógicas, entre outros. Quem entregasse o LSE poderia ter verbas liberadas [...] (Abrucio, 2017, p. 110).

A análise dos dados extraídos do PAR através do ADE constituiu-se em grande desafio para os municípios que não possuíam equipe de profissionais suficientes nas suas secretarias, também não possuíam condições financeiras para contratação de assessorias especializadas para este fim. Tal problemática foi resolvida por ação voluntária dos funcionários e terceirizados da Fundação Vale, que sintetizaram os dados e disponibilizaram muitas informações das escolas participantes do ADE (Abrucio, 2017).

Os encontros do ADE aconteciam quatro vezes ao ano com a orientação da CEDAC, mas também poderiam acontecer os encontros sem a presença dos membros da Comunidade Educativa, onde eles poderiam desenvolver pautas específicas, apresentando necessidades pontuais, e assim se tornarem mais autônomos.

Foram estabelecidas quatro metas prioritárias a ser cumprida: realizar as ações previstas no PAR; otimizar o uso de recursos públicos a partir do termo de adesão firmado com o MEC; aprimorar a comunicação do trabalho integrado das Secretarias Municipais de Educação com prefeitos, demais secretarias, gestores escolares, pais e comunidade; fortalecer uma cultura de colaboração para realização de projetos (Abrucio, 2017).

Para cumprimento destas metas foram acordadas quinze ações prioritárias que os municípios deveriam cumprir, entre outras: aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB; qualificação de professores da educação infantil; formulação e fortalecimento de programas de incentivo à leitura para professores e alunos; melhoria da infraestrutura das salas de aula; busca pela criação e permanência de diversos materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários e brinquedos).

No período em que o ADE AFC esteve ativo, entre 2009 e 2013, os municípios apresentaram resultados satisfatórios nas metas estabelecidas nos Termos de Parceria, como avanço na organização dos municípios para implementação das políticas públicas de educação; trabalho articulado entre os diferentes grupos que participam da gestão (equipe técnica Secretaria Municipais de Educação (SEMED), gestores escolares, supervisores e professores); rotina de formação instituída na maioria dos municípios; melhoria dos indicadores do IDEB.

Houve algumas dificuldades gerenciais no Arranjo que provocaram seu enfraquecimento gerencial. Há que se considerar em primeiro lugar que houve troca de gestores municipais em 2013 e com isso, troca de secretários e equipe técnica nos municípios, ainda buscaram formar uma equipe permanente para gerenciamento das ações do Arranjo,

mas não deu certo. Em segundo lugar, formalizou um estudo das ações desenvolvidas pelo Arranjo para apresentar ao MEC solicitando apoio financeiro para dar continuidade às ações, mas não obteve êxito. Assim, foi encerrado as ações do ADE AFC em 2013.

Os municípios, num quantitativo de 6 (seis), voltaram a manifestar interesse em trocar experiências no formato de Arranjo, em 2014, mas paralisaram em seguida as suas ações. Em 2016, há uma nova tentativa de organização, agora com a participação do CEDAC permanecendo até os dias atuais.

É formado, então o ADERA, composto pelos municípios de: Açailândia, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Cidelândia, São Francisco do Brejão, São Pedro da Água Branca, Vila Nova dos Martírios e Itinga do Maranhão; estão localizados na região oeste do Estado do Maranhão. Foi oficializado o regime de parceria em janeiro de 2019, a partir de iniciativas dos secretários municipais de educação. Vale considerar que estes municípios compunham inicialmente o Arranjo ADE Estrada de Ferro de Carajás e se reorganizaram num novo Arranjo.

A sua organização segue os protocolos indicados pela Resolução nº 9/2011 CNE/CNE, com eleição do gestor e definição de equipe de trabalho para coordenar as ações a serem desenvolvidas.

Em março de 2019 foi promovido o Primeiro Encontro do ADERA, em Cidelândia – MA, contando com a participação dos técnicos da educação de cada município, dirigentes municipais e professores de diferentes componentes curriculares com objetivo de socializar os indicadores educacionais dos municípios, apontando os desafios e propostas de encaminhamentos coletivos. Neste encontro foram elencadas as prioridades do território sendo priorizadas as metas definidas no Plano Municipal de Educação: a melhoria dos indicadores educacionais: minimizar o índice de analfabetismo e a taxa de distorção idade-série, elevação dos níveis de aprendizagem dos estudantes dos anos iniciais e finais. Foram realizados, também, estudos para a implementação do Documento Curricular do Território Maranhense nas Redes Municipais da Região dos Açaizais, contando com a colaboração dos educadores dos diferentes municípios, que seriam os multiplicadores dos conhecimentos adquiridos nas suas cidades.

A governança do ADE é constituído por Grupo Gestor composto de coordenação administrativa, pedagógica e Câmara gestora contando com a participação de Diretorias administrativas, pedagógicas e técnicas, assessoria técnica, articulação financeira, secretária executiva e câmara gestora na busca de estratégias para promoção de ações colaborativas no território (Adera Oeste Maranhão, 202-?). As demandas comuns surgem a partir de

discussões nos encontros sendo estabelecido como prioridade: melhorar a oferta do ensino; elevar os indicadores educacionais; ser uma arena de articulação educacional e social de entidades governamentais e não governamentais públicas ou privadas e sem fins lucrativos; promover formação continuada para as equipes técnicas da Secretarias de Educação e Professores que lecionam nos anos finais; auxiliar na elaboração das políticas públicas municipais de educação no âmbito do território regional, com foco nas proposições dos Planos Municipal de Educação (PMEs); e estimular a cooperação e o regime de colaboração horizontal entre os municípios integrantes do ADERA, e vertical entre os entes federados e estadual na oferta da educação pública.

Os encontros do ADE ocorrem bimestralmente, onde cada município é responsável pela acolhida dos educadores na sua cidade, preparando espaço, alimentação e outras demandas. O financiamento dos encontros, no que diz respeito à hospedagem, alimentação, transporte e material didático, é oriundo dos municípios participantes do Arranjo. Com sede fixa na cidade de Açailândia, as ações operacionais e administrativas ficam sob a responsabilidade deste município, que após reuniões operacionais com o corpo gestor, são definidas a logística dos encontros, elaboração de calendário e pauta das reuniões formativas. As ações articuladas entre os municípios, segundo a Resolução nº 2/2021, devem contribuir mutuamente com a melhoria da educação entre si e, para tanto, podem buscar parcerias externas, sem que para isso seja realizado transferência de recursos públicos.

O 2º o ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico.

§ 1º Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações (Brasil, 2021a, p. 1).

Vale destacar que o ADE conta com a participação da organização privada Suzano Papel e Celulose, e organismos não governamentais como Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação e Comunidade Educativa CEDAC. Por estar na sua fase inicial de implantação, o Arranjo ADERA tem ainda modestos resultados oriundos do regime de colaboração intermunicipal.

O **ADE dos Balaíos**, está localizado no norte do Maranhão, na região do Vale do Itapecuru-Mirim e do Baixo Parnaíba, sendo concebido em 2018. Conta com a participação de 09 municípios: Presidente Vargas, Vargem Grande, Nina Rodrigues, Itapecuru-Mirim, Cantanhede, Pirapemas, Chapadinha, Milagres do Maranhão e Primeira Cruz. A motivação para articulação dos entes federados ocorreu pela necessidade de melhoria do ensino e

elevação dos indicadores educacionais, uma vez que os diferentes entes federados possuem desafios educacionais similares e em articulação buscam superá-los.

Embora não tenham seguido as orientações da Resolução nº 9/2011 CNE/CNE, quanto aos critérios para organização de ADE como, diagnóstico educacional inicial e planejamento estratégico das ações, os dirigentes municipais perceberam que a articulação de ações colaborativas poderia ser vantajosa para superar as dificuldades locais (Brasil, 2011a). Quais sejam: baixos indicadores educacionais, escassez de formação continuada para comunidade escolar, grande comprometimento dos recursos financeiros com a folha de pagamento, servidores efetivos com lotação em diferentes municípios; não atendimento às normas e determinações da legislação educacional pela equipe gestora das escolas e pelos prefeitos, muitas salas de aulas multisseriadas; transporte escolar para escolas limítrofes; as questões políticas-partidárias influenciando em questões educacionais; existência de prédios escolares impróprios para o ensino, escolas de taipa.

Quanto à governança, foi elaborada a carta de princípios e responsabilização do ADE dos Balaíos, onde fica estabelecido as orientações para eleição da equipe gestora, devendo ocorrer a votação por meio de voto por aclamação. Os encontros são programados para ocorrer bimestralmente tendo os seguintes membros compondo a equipe de governança: presidentes dos Conselhos Municipais de Educação dos municípios participantes, coordenadores, secretários municipais, secretários adjuntos de educação e secretário executivo para exercer a função no período de 4 anos. O ADE é composto das instâncias: Coordenação executiva, Termo de compromisso e Comissões de trabalho.

Consta na Resolução nº 2/2021 que a:

[...] forma e a metodologia para constituição, estruturação e funcionamento do ADE devem atender aos diferentes contextos, cabendo aos entes federados a tarefa de, considerando os aspectos essenciais para seu sucesso, adaptar o preconizado às condições locais, valorizando as potencialidades existentes (Brasil, 2021a p. 7).

Assim, os diferentes entes federados, considerando as suas peculiaridades e os desafios em comum, elegeram as metas para promoção da educação com qualidade social: alcançar as metas estabelecidas pelo PME, cooperação de serviços entre os entes federados (transporte, banda marcial, formação continuada e outros), ampliação das matrículas do ensino básico. Para tanto, as ações a serem realizadas são alinhadas entre os membros através de grupos de WhatsApp e e-mail, o que favorece maior entendimento entre os membros. As informações, no entanto, ainda ficam restritas a equipe de governança que são responsáveis em acompanhar a evolução das metas desenvolvidas em regime de colaboração.

O ADE dos Balaíos não estabeleceu parceria com entidades não governamentais ou entidades privadas para execução das ações. As despesas para promoção dos eventos nos territórios são financiadas pelos municípios participantes, que estabelecem uma cota para cada membro. Em 2022, houve a articulação entre o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região (CIM) da Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) e a Caixa Econômica Federal para desenvolvimento de estudos técnicos para implantação de Parceria Público Privada (PPP) com o propósito de construir, reformar e ampliar escolas da educação infantil no território dos Balaíos, devendo alcançar maio de nove mil crianças (Instituto Positivo, 2022)

Portanto, diante de tais expectativas a Resolução nº 2/2021 aponta orientações aos ADE quanto a continuidade do regime de colaboração para que sejam viabilizadas as ações planejadas e que a alternância de gestão municipal não interfira a longo prazo nas metas estabelecidas.

Art. 2º o ADE deve estabelecer agenda comum entre os Municípios, baseada em diagnóstico territorial compartilhado e na interdependência dos sistemas, possibilitando a eleição de prioridades e de atividades contínuas e colaborativas a serem executadas no território, embora preservando a autonomia dos entes participantes.

§ 1º Gestores educacionais, profissionais da educação e representantes de órgãos conexos dos Municípios associados ao ADE devem dialogar continuamente e desenvolver uma visão conjunta ampliada que transcende suas redes de ensino, atuando com outras geograficamente próximas.

§ 2º Os integrantes do ADE devem garantir mecanismos e estratégias que assegurem a continuidade dos compromissos definidos pelo ADE, superando mudanças de administrações decorrentes de sucessão de mandatos eletivos (Brasil, 2021a, p. 2).

Segundo o assessor do Arranjo Hilton Cesar Neves da Silva, os maiores desafios para alcançar as metas propostas estabelecida para o ADE são: a mudança de gestão municipal, e consequentemente a troca de equipe de governo, o que provoca uma descontinuidade das ações, bem como a falta de sensibilidade coletiva de alguns integrantes do ADE e a permanente sensibilização dos prefeitos quanto a importância do regime de colaboração para melhoria da educação.

No **ADE Alto Turi** foram concebidos no ano de 2019, embora já tenha realizado as primeiras reuniões para a criação dos Arranjos, e estabelecido sua governança, ainda estão na fase de coleta de dados dos seus municípios, para em seguida realizar a oficina de priorização, com estabelecimento de metas a serem alcançadas no regime de colaboração.

Compõem o ADE Alto Turi: Zé Doca, Centro do Guilherme, Presidente Médici, Santa Luzia do Paruá, Nova Olinda do Maranhão, Araguañã, Governador Newton Bello, Carutapera, Luís Domingues, Godofredo Viana, Cândido Mendes, Amapá do Maranhão, Boa

Vista do Gurupi, Junco do Maranhão, Maracaçumé, Centro Novo do Maranhão, Governador Nunes Freire, Maranhãozinho.

O **ADE GUARÁS**, está localizado na região litoral ocidental norte do Maranhão, tendo como participantes nove municípios: Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão. Este, por ser nosso objeto de pesquisa, na próxima seção analisaremos os aspectos históricos, socioeconômicos e em especial, os dados educacionais para compreendermos como ocorrem as ações em regime de colaboração para promoção da qualidade da educação no território maranhense, utilizando o análise da experiencia do município de Guimarães.

4 REGIME DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: análise a partir do ADE dos Guarás – município de Guimarães

O regime de colaboração estabelece a necessidade dos Estados, Distrito Federal, Municípios e União em promoverem políticas educacionais de forma conjunta e colaborativa, mediante acordos que almejam aprimorar a provisão de educação em todo o território nacional. A seguir, abordaremos a experiência de regime de colaboração realizada na região litoral ocidental do Maranhão, a partir do ADE dos Guarás, especificamente no município de Guimarães.

4.1 ADE dos Guarás

O Arranjo é um instrumento que estabelece a cooperação horizontal, que conta com a participação de dois ou mais municípios que buscam a tomada de decisão para solucionar problemas comuns no âmbito educacional. Conforme foi apresentado na seção anterior, no Maranhão existem 04 ADE, ativos localizados em diferentes áreas geográficas e possuindo quantidades de municípios diferentes na sua composição tendo como objetivo a melhoria da qualidade da educação.

O objeto de análise da pesquisa, o ADE dos Guarás, conta com a participação de 9 municípios (Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão) contando com 129.500 habitantes, que originalmente formado em 2014 pela iniciativa dos gestores municipais de Central, Serrano do Maranhão e Porto Rico do Maranhão, mobilizaram os municípios vizinhos sensibilizando-os a promoção do auxílio mútuo para solucionar problemas educacionais comuns entre os mesmos e elevar seus indicadores educacionais.

A quantidade de estudantes que compõem a área de atuação do ADE dos Guarás é de 30643, em 2022, contando com um expressivo número de matrículas no ensino fundamental, o que corresponde a 74% das matrículas. Para atender ao objetivo proposto da pesquisa iremos nos deter em conhecer o processo de construção da identidade, governança e parcerias do ADE dos Guarás.

O ADE não é um fenômeno inédito na política pública maranhense, no entanto, o Ade dos Guarás, ao longo de 8 anos, vem atuando em regime de colaboração entre os entes federados na busca de solução de demandas educacionais dos municípios que o compõem.

A identificação inicial enquanto personalidade jurídica da associação de municípios, se deu enquanto consórcio, e, portanto, a denominação de Conguarás Educação. A legislação brasileira assegura, através do Decreto nº 6.017/2007, a possibilidade dos entes federados se articularem para resolver assuntos em comum, conforme assevera Batista *et al.* (2011, 49):

Consórcio Público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Os Consórcios Públicos também podem se constituir num importante espaço de diálogo e fortalecimento das relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, articulando parcerias, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres ou similares, facilitando o financiamento e a gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos.

Por meio do Consórcio Público, os municípios de territórios contíguos ou não podem estabelecer um planejamento regional estratégico, mapear conjuntamente as suas demandas, eleger suas prioridades e prestar assistência técnica, visando elaborar projetos integrados, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos e realizar a gestão dos contratos e convênios.

No entanto, por não se configurar em uma entidade de personalidade jurídica e não possuir rubrica orçamentária, não se caracterizou enquanto consórcio público, mas sim como ADE. Segundo a pesquisadora Strelec (2017), na região já havia a instalação do consórcio denominado Conguarás onde o seu representante buscou os integrantes do Arranjo para integrar o consórcio para que desenvolvessem coletivamente ações educacionais na região. No entanto, não houve consenso entre os seus integrantes que optaram em continuar desenvolvendo parcerias em regime de colaboração no formato de arranjo.

A organização dos municípios para promoção da colaboração intermunicipal, conforme descrito na seção IV, tem como principal jurisdição no país, a Resolução nº 1/2012/MEC/CNE/CEB e mais recentemente a aprovação da Resolução 02/2021/MEC/CNE/CEB onde definem que o ADE é um instrumento de “gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação” (Brasil, 2012, p. 1) e o “desenvolvimento territorial e geopolítico” (Brasil, 2021a, p. 1). Ficou definido nesses instrumentos jurídicos os *modus operandi* da colaboração intermunicipal que deve estabelecer agenda comum entre os Municípios, baseada em diagnóstico territorial compartilhado possibilitando a eleição de prioridades a serem executadas no território, embora preservando a autonomia dos entes participantes.

O processo de formação do ADE dos Guarás, inicialmente denominado Conguarás, é descrito pela atual assessora Gorethi Camelo e ex-secretária de educação do município de Serrano do Maranhão (2012–2016), em relato de experiência apresentado à Revista Colaboração – Regime de Colaboração na Educação, da seguinte maneira:

A primeira reunião do grupo aconteceu no município de Apicum Açu e foi dedicada a estreitar laços entre os secretários, bem como para conhecer os desafios e avanços de cada um dos municípios. Ficou estabelecido que os encontros aconteceriam a cada 30 dias. Nossa segunda reunião ocorreu no município de Cedral com a presença dos secretários municipais de educação e também de alguns técnicos das Secretarias Municipais de Educação (SEMEDs). A partir do terceiro encontro, que aconteceu em Serrano do Maranhão, ficou definido que o grupo passaria a se chamar Conguarás Educação. Na ocasião também foi escolhido o prof. Jorge Aidson Mendes Rabelo, secretário de educação de Porto Rico do Maranhão, como Presidente do grupo (Camelo, 2022, p. 16).

Segundo o mesmo relato da assessora, o esclarecimento da distinção entre Consórcio e Arranjo foram apresentados pela pesquisadora Thamara Strelec, em visita à baixada maranhense para desenvolvimento da sua pesquisa de doutorado, sendo definitivo para que a organização de municípios criasse a sua identidade enquanto ADE. A pesquisadora, vinculada a ONG Tríade, parceira do Itaú Social e Instituto Natura, esclareceu as particularidades jurídicas dos Arranjos e Consórcios. É válido destacar a viabilidade da participação de Ongs juntos aos ADE, assegurado em diferentes dispositivos jurídicos, quais sejam: Resolução nº 1/2012, Resolução nº 2, PNE (2014-2024).

Assim, para seu processo de constituição enquanto ADE foi elaborado o Estatuto Social, tendo caráter suprapartidário, deliberativo, consultivo e propositivo. Na estrutura do documento são estabelecidas as sistemáticas de funcionamento e definição da equipe gestora que apresentou as seguintes representatividades: diretoria executiva composta de presidente, secretária executiva, secretária de comunicação e articulação.

O Parecer nº 9 descreve os passos iniciais realizados pelos primeiros Arranjos no território nacional que possibilitaram a sensibilização e execução de ações colaborativas com vistas à promoção da melhoria da educação regional e local e garantiram uma boa governabilidade. Segundo esse documento foram realizados:

- I – Apresentação para todos os atores locais da proposta do ADE, com a participação dos três entes federados da área educacional;
- II – Mobilização dos Municípios;
- III – definição de uma equipe que para liderar o processo de implantação;
- IV – Levantamento dos indicadores educacionais dos Municípios;
- V – Preparação da reunião para definir os indicadores prioritários para atuação do arranjo;
- VI – Organização das ações para gerenciamento do arranjo;
- VII – Definição das reuniões de estruturação, gestão e avaliação do arranjo (Brasil, 2011a, não paginado).

Consta na Resolução nº 2/2021, as estratégias de governança a serem desenvolvidas pelo ADE para promoção do fortalecimento do regime de colaboração dando especial atenção a indicação dos membros da equipe gestora do ADE. Devem compor a equipe os preferencialmente os Dirigentes Municipais devidamente nomeados e servidores municipais efetivos, com vistas a estabilidade do Arranjo quanto da alternância de poder em função de processos eleitorais. São apresentadas, também, outras ações iniciais para garantia de boa governança:

- VII – deve ser deliberada a periodicidade das reuniões ordinárias da equipe gestora, conforme as particularidades do território, considerando período mínimo que viabilize decisões conjuntas e a interação contínua dos seus integrantes;
- X – para formalizar a implantação da governança do ADE, deve ser elaborado termo de cooperação que explicita o objeto de atuação do ADE, quem o integra, a periodicidade de reuniões, as instâncias de coordenação, quem tem direito a votos e decisões, composição do núcleo de gestão, os períodos de mandato dos líderes e da equipe de gestão, a transparência e a *accountability*, a inclusão de novos membros, quais os critérios de admissão de parcerias e como estas serão geridas, e demais temas pertinentes à governança que cada território julgar necessário; sendo que este termo deve ser validado pelos Municípios integrantes do ADE, ao qual pode vir a ser juntado o plano de ação estratégico e as metas do ADE (Brasil, 2021a, p. 5).

Inicialmente o ADE dos Guarás, definiu a sua equipe de governança sendo eleito o professor Jorge Aidson Mendes Rabelo, secretário municipal de educação do município de Porto Rico do Maranhão, o primeiro presidente. Foi estabelecido um cronograma de encontros mensais a ser realizado alternadamente entre os municípios, sendo definido um rodízio entre as cidades. Assim, após a escolha do local da reunião, ficou acordado que seria de responsabilidade de seu secretário municipal promover a organização e logística do encontro. Foi, também, definido que a eleição da equipe de governança do ADE ocorreria a cada quatro anos.

Logo nas primeiras reuniões do ADE houve o levantamento das demandas educacionais comuns entre os municípios sendo eleito como prioridade a elaboração do Plano Municipal de Educação, uma vez que os municípios apresentavam sérias dificuldades na sua elaboração e consequentemente, no cumprimento do prazo estabelecido para sua aprovação pelos respectivos Conselhos municipais de educação e aprovação da lei do PME pelas Câmaras Municipais. Houve, então, a organização do encontro na cidade de Cedral, e cada município disponibilizou dois profissionais da educação para participar do encontro formativo com as técnicas da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) que orientaram os municípios do ADE dos Guarás na elaboração de seus Planos Municipais de Educação.

Assim, o fio condutor da união dos municípios da baixada maranhense para articulação na promoção de ajuda mútua se deu em função da necessidade de cumprimento da Lei 13.005/2014 que trata do Plano Nacional de Educação. A referida Lei determinou aos

entes subnacionais a construção dos seus Planos em cumprimento ao que está assegurado na CF/88 art. nº 23 e na LDBEN /96 art nº 9º, 10 e 11 (Brasil, 2014a).

É posto o grande desafio de “construir em todo o Brasil a unidade nacional” (Brasil, 2014b, p. 7) e estabelece as tomadas de decisões em relação às políticas educacionais implementadas no município. Para tanto, os entes federados devem promover a “sistematização do diagnóstico da realidade municipal, tomando por base o contexto histórico, a situação socioeconômica, demográfica e principalmente educacional” (Souza, 2005, p. 8). A LDBEN nº 9.394 /96, no artigo 9º, 10 e 11, aponta a responsabilidade de cada ente federado para elaboração dos seus respectivos Planos Estaduais e Municipais e descreve de forma genérica como pode ocorrer o referido regime de colaboração (Brasil, 1996).

Diante da complexidade da elaboração dos seus respectivos PMEs, que segundo orientação do PNE, devem ser consideradas as diretrizes, metas e estratégias estabelecidas pelo Plano Estadual de Educação (PEE) e PNE, os dirigentes municipais articularam os primeiros encontros formativos das equipes técnicas das SEMEDs dos nove municípios. Promover a capacitação dos técnicos das SEMEDs para elaboração do PME se caracterizava numa demanda financeira, para tanto, segundo informa Strelec (2017, p. 207) o ADE buscou alternativas para resolver a questão do financiamento das ações. Dentre outras, buscou-se a elaboração do Estatuto Social, tendo referência o Estatuto da UNDIME, com o propósito de criação de uma associação sem fins lucrativos para que o ADE tivesse representação jurídica, o que não se concretizou. Diante disso, a pesquisadora declara que “os secretários decidiram identificar possibilidades de realizarem ações conjuntas que não demandassem o dispêndio de recursos financeiros”.

Assim, para construção dos PMEs, foram proporcionados vários encontros formativos entre os técnicos das SEMEDs, o que resultou na construção colaborativa dos PMEs. A Lei do PME foi sancionada e aprovada em todos os municípios no ano de 2015.

No processo de articulação entre os municípios foi essencial o estabelecimento de diálogo entre os seus integrantes para troca de ideias, tomada de decisões, articulação e compartilhamento das ações. Para esse fim, foi criado um grupo em um aplicativo de conversas, que permanece até os dias atuais, constituindo um ponto de fortalecimento do grupo. Nesse, são tiradas diversas dúvidas e compartilhadas as obrigações dos entes federados quanto aos cumprimentos das determinações legais no âmbito educacional e elencadas as prioridades em comum. O secretário de educação da região destaca o papel prioritário da assessora técnica do ADE, Gorethi Camelo nesse processo de comunicação e gestão do arranjo quando questionado sobre a implantação do ADE:

Assim que entramos na gestão como secretário, tivemos reuniões presenciais que deram uma paradinha durante o período pandêmico, mas nos reunimos com frequência. Temos um grupo de WhatsApp que tem uma pessoa que é a Gorethi que nos orienta, nos ajuda e nos auxilia, que está desde o início. Ela dá todo suporte para a gente, ela faz a captação de informações às vezes tem informações que eu não tenho conhecimento então ela joga no grupo, não é? E com isso a gente vai alinhando essas informações que são pertinentes à educação (Dirigente Municipal I, Entrevista Individual, 2022).

Considerando o estabelecido no artigo 9º da Resolução nº 2/2021, quanto a sustentação e continuidade do ADE, que a força e a continuidade da colaboração entre os municípios dependem de algumas condições, entre elas, “a participação de profissionais de suporte administrativo devem permanecer como base do ADE e dos seus objetivos estratégicos, possibilitando a continuidade das ações, mesmo com sucessões de administrações municipais (Brasil, 2021a, p. 5). No ADE, a assessora técnica, Gorethi, embora não seja estatutária de nenhum dos municípios pertencentes ao ADE dos Guarás, vem exercendo o papel de liderança que tem possibilitado a continuidade das ações em regime de colaboração, uma vez que desde 2014, promove a mobilização dos dirigentes municipais, impulsionando-os a atuarem colaborativamente em busca de melhores resultados educacionais para a região. É ressaltado pelo Dirigente Municipal outro membro do ADE que sempre esteve presente na composição do ADE:

Juntamente com a Gorethi, o professor Santos, que atualmente é secretário de educação de Porto Rico do Maranhão e já foi vice-prefeito e que também permaneceu durante todo período, até os dias atuais, assumindo diferentes funções no ADE sendo um dos principais mobilizadores dos outros dirigentes para conquistar novos projetos de forma colaborativa. Todos os dirigentes são convictos que na coletividade podemos conquistar muitos projetos (Dirigente Municipal II, Entrevista Individual, 2022).

O secretário municipal ao ser indagado sobre as articulações para continuidade das ações enquanto arranjo, destaca o grande desafio para mobilização de novos dirigentes da educação quando da mudança de gestores municipais, sendo possível a continuidade das ações em função da permanência de membros da equipe diretiva, Gorethi e o professor Santos. É relatado pelo dirigente municipal que:

Logo no início da gestão, fomos convidados para participar do ADE e pensei: não tem nem como dizer que não quero participar. Eles lutaram muito para se organizar, já fizeram muitas ações coletivas, como dizer que não quero participar? Só vejo vantagens estar juntos e resolver as questões da educação dos nossos municípios que são tão parecidas (Dirigente Municipal I, Entrevista Individual, 2022).

No período de 2021 a 2023, o dirigente municipal relata que importantes conquistas já foram realizadas nos municípios oriundas da ação articulada dos 09 entes subnacionais, dentre elas foram apontadas: elaboração do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás; encontro com o reitor da Universidade Federal do Maranhão, para solicitação de capacitação para gestores municipais do território dos guarás; elaboração de

edital para atender às condicionalidades do Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR) pré-requisitos para ampliar os recursos do Fundeb; definição de forma coordenada de cursos a serem selecionados na plataforma do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) por cada município (Dirigente Municipal II, entrevista individual).

É válido o resgate também das ações que ocorreram a partir da primeira iniciativa dos municípios com o propósito de estabelecer o regime de colaboração para melhoria da educação da região. Strelec (2017, p. 212) relaciona tais ações (2014 a 2020):

- a - Realização de reuniões periódicas para planejamento e monitoramento dos programas federais e estaduais de educação;
- b - Assessoria técnica nas conferências municipais para a implantação dos planos municipais de educação;
- c - Participação nos eventos nacionais e estaduais do FNDE, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação e a UNDIME Maranhão;
- d - Planejamento e realização das Jornadas Pedagógicas e formação continuada dos profissionais da educação;
- e - Capacitação e implementação da lei 10.639/03, que inclui no currículo oficial das redes de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”;
- f - Realização, em setembro de 2015, do I Fórum de Educação da região dos Guarás para a implementação da plataforma “Conviva”, com o apoio do IN;
- g - Parceria com o Instituto Natura para a implementação de três programas;
- h - Realização de estudo coletivo para a reformulação dos planos de cargos, carreira e remuneração dos profissionais de educação dos municípios – e não apenas dos professores – e análise e reformulação regional, mediante uso da plataforma mantida pelo MEC, por intermédio de um consultor/ apoiador da região na condição de formador do ministério da Educação;
- i - Definição de pauta regional de discussão de adequação e reajuste ao Piso Nacional, após a publicação da Portaria Ministerial com os percentuais de reajuste aprovados;
- j - Atendimento à demanda do Ministério Público para identificação de servidores com carga horária excessiva, tendo em vista estarem matriculados em duas ou mais redes de ensino.

São registradas outras importantes ações colaborativas, que através de diálogos promovidos por aplicativo de mensagem ou em reuniões presenciais realizadas aos finais de semana, alternadamente entre os municípios, são discutidas as temáticas prioritárias de cada cidade pelos dirigentes educacionais, técnicos e assessores dos municípios. De acordo com a perspectiva do secretário municipal de educação quando questionados sobre os critérios para eleição de ações prioritárias, responde,

Em nossas reuniões verificamos dentro da política educacional da região o que é comum para todos. Recentemente para o PARFOR nos reunimos para validar as inscrições por município. Reunimos para definir os cursos e validarmos de acordo com a necessidade apontada na região que pudessem atender a todos. No final de 2022 iremos nos reunir novamente para avaliar as ações do ano e elencar as ações para 2023, discutimos coletivamente, o que foi exitoso como os outros municípios que relatam as suas experiências para que passem as instruções para ver se dá certo aqui no nosso município também (Dirigente Municipal II, Entrevista Individual, 2022).

A realização de jornada pedagógica, e formação aos dirigentes municipais promovidas pela UNDIME/MA para familiarização de plataforma que viabilizaria a elaboração de planos de cargos, carreira e remuneração da categoria de profissionais da educação dos municípios da Região dos Guarás, são importantes ações colaborativas proporcionadas em regime de colaboração. Consta, também, o importante trabalho de parceria realizado quando da notificação do Ministério Público para levantamento de carga horária de servidores da educação que atuavam em diferentes municípios da região excedendo as horas de trabalho definidas por lei – 40 horas semanais por matrícula. A regularização da situação promoveu maior assiduidade dos professores e consequentemente minimizando prejuízo financeiro dos municípios (Strelec, 2017).

Consta no Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás que em regime de colaboração foram realizadas ainda:

[...]o ciclo de palestras com o conferencista Hamilton Werneck, que percorreu a região ministrando, além de palestras, cursos sobre Avaliação da Aprendizagem aos docentes, gestores e profissionais da educação; a reunião de prefeitos e DMES com o Secretário de Estado da Educação, em 2017, para apresentação das demandas educacionais da Região; as Conferências Municipais de Educação (COMAE) para monitoramento e avaliação dos PMEs, em 2017 e 2018; os desfiles cívicos realizados na semana da pátria no mês de setembro, nos quais as bandas e fanfarras se revezavam nos municípios; o encontro formativo para 150 técnicos das SEMEDs do ADE, em julho de 2018, no município de Mirinzal, abordando os temas Educação em tempo integral e Censo Escolar 2018; a oficina formativa para equipes técnicas e sindicatos de professores para revisão dos Planos de Carreira e Remuneração (PCR), em setembro de 2018, na cidade de Serrano do Maranhão; o encontro formativo realizado na cidade de Central do Maranhão, em 2018, intitulado FNDE – Soluções locais, com a participação dos técnicos do FNDE e SEDUC, para orientação das equipes técnicas do ADE, bem como a Oficina de Planejamento Territorial, realizada em Cururupu, em 2020 (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2021, p. 41).

O conjunto de ações relacionadas buscam atender aos fins propostos no Estatuto do ADE que são a busca da melhoria dos indicadores educacionais e a qualidade da educação, cuja concepção dos seus integrantes trataremos em seções à frente, sendo antes necessário conhecermos o quadro econômico, político e socioeducacional dos municípios que compõem esse ADE, ora objeto de pesquisa.

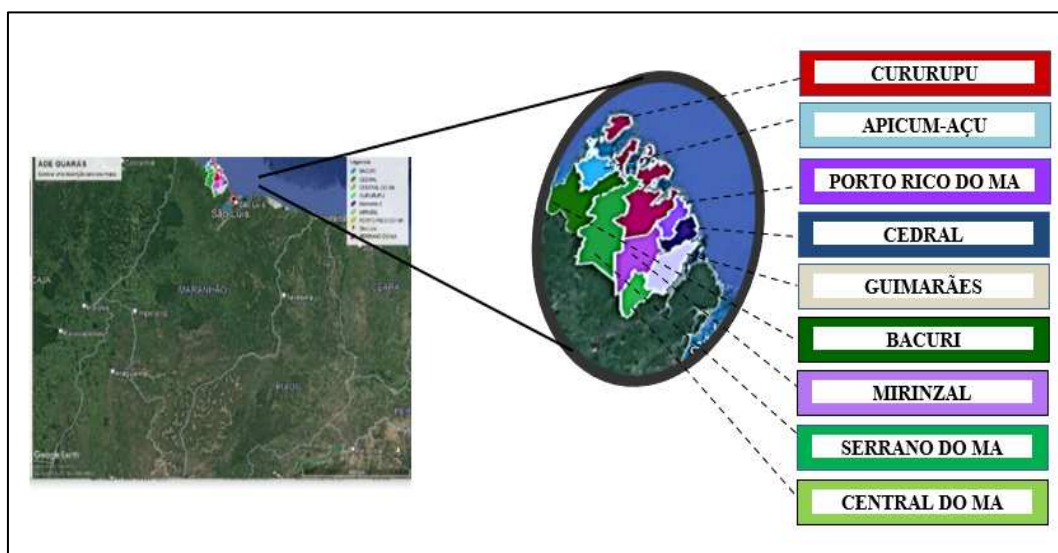
4.2 Quadro geopolítico e econômico-social do ADE dos Guarás

O volume de informações sobre os dados sociais, econômicos e culturais das diferentes regiões do país disponibilizados, em especial, pelos órgãos nacionais, são abundantes e ricos, carecendo de amplo estudo para que possam contribuir para o desenvolvimento de políticas sociais considerando a realidade local. Assim, buscamos

conhecer esses dados e relaciona-los aos aspectos históricos, socioeconômicos e educacionais da Região dos Guarás e seus desafios para promoção de uma educação de qualidade para a região.

A região dos Guarás está localizada no litoral ocidental Maranhense composto de 09 nove municípios articulados através do ADE dos Guarás. Os referidos municípios encontram-se localizados na região Norte do Estado do Maranhão e estão relacionados a seguir: Apicum Açú, Bacuri, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão. Na Figura 3, está localizada os municípios pertencentes ao ADE dos Guarás.

Figura 3 – Mapa de localização do ADE Guarás



Fonte: Elaborada pela autora, 2023.

O conjunto regional conta com uma população estimada de 129.550 habitantes, suas terras são banhadas pelo Oceano Atlântico, apresentando características geográficas das regiões norte e nordeste. São municípios pequenos, com população média de 14.000 habitantes e com densidade demográfica de 22,72% hab./km². Merece destaque o município de Porto Rico e Cedral que apresentam os menores índices populacionais, sendo 3.619 e 3.801, respectivamente. A cidade de Cururupu, é a única que tem mais de 30.000 habitantes e que apresenta maior extensão territorial dentre os municípios (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022d).

Esta região possui uma extensão territorial corresponde a 5.664,172 km², que se estende por grande área do litoral da baixada maranhense, compreendida entre o trecho correspondente ao município de Guimarães e Apicum-Açú. Os citados municípios compõem

a Área de Proteção Ambiental das Reentrâncias Maranhenses sendo parte integrante da área de proteção do uso sustentável da natureza no Brasil. Os aspectos físicos característicos da região são: a continental, distribuída no extremo Norte entre reentrâncias, e a parte insular, representada por dois arquipélagos, o Maiaú e o Cabelo de Velha (Maranhão, 2020).

O acesso à região, tendo como referência o local de partida a cidade de São Luís, capital do estado, ocorre majoritariamente por meio fluvial, utilizando como meio de transporte o veículo *ferry boat*, que ao atravessar a Baía de São Marcos, permite a chegada aos municípios da baixada maranhense. O transporte terrestre também constitui uma alternativa de acesso pelas rodovias, MAs 006, 106, 302, 303, 304 e 305, pela BR-308, no entanto, o deslocamento é muito extenso e cansativo.

A Tabela 1 demonstra que a região dos Guarás possui 129.550 habitantes, conforme dados parciais do censo demográfico de 2021, onde apenas um município é de médio porte, segundo categorização do IBGE, apresentando mais de 20.000 habitantes e os demais são de pequeno porte. A região apresenta baixa densidade demográfica, com a maioria dos municípios apresentando a maioria da população concentrada na zona urbana, o que caracteriza pelo IBGE como cidades rurais adjacentes, segundo o ordenamento territorial do IBGE. No entanto, há presença de municípios categorizados como rural remoto e intermediários adjacentes.

Tabela 1 – Dados geográficos dos municípios pertencentes ao ADE dos GUARÁS

Municípios	População 2010			População estimada 2021	Densidade demográfica a hab/km ² 2021	Extensão territorial 2019	Distância para capital km	Fundação do município	Tipologia
	Urbana	Rural	Total						
Apicum-Açu	9.162	5.797	14.959	14.959	43,95	340,288	532	Lei nº 6.179 de 10/11/1994	Rural Remoto
Bacuri	8.686	7.918	16.604	18.726	21,24	881,431	520	Lei Estadual nº 2154/ 1961	Rural Remoto
Cedral	2.397	7.900	10.297	10.297	36,09	285,252	459	Lei Estadual nº 2.378 de 09/06/1964	Rural Adjacente
Central do Maranhão	4.086	3.801	7.887	8.806	27,60	319,053	380	Lei nº 6.175 de 10/11/1994	Rural Adjacente
Cururupu	22.270	10.382	32.652	32.559	25,97	1.256,884	465	Lei Provincial nº 120 de 03/10/1841	Intermediário o adjacente
Guimarães	6.909	5.172	12.081	12.081	25,19	479,569	440	19/01/1758	Rural Adjacente
Mirinzal	9.031	5.187	14.218	15.059	21,89	687,748	416	Lei Estadual nº 2.175 de 26 /12/1961	Rural Adjacente
Porto Rico do Maranhão	2.411	3.619	6.030	6.030	24,25	248,629	439	Lei nº 6.134 de 10/11/1994	Rural Adjacente
Serrano do Maranhão	4.227	6.713	10.940	10.940	9,38	1.165,318	463	Lei Estadual nº 6.192 de 10/11/1994	Rural Remoto

Fonte: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (2020), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021) e Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação (2021).

Para fins de desenvolvimento regionalizado do Maranhão, o IMESC⁷ estabeleceu 22 regiões geográficas no estado definindo a região dos Guarás como Região de Desenvolvimento das Reentrâncias Maranhenses. Nesse documento são elencados os desafios a serem superados e aponta as potencialidades da região para estímulo à economia local. Quanto ao último aspecto ressalta o potencial turístico e ecoturismo, construção naval, pecuária, agricultura, extrativismo mineral e vegetal, entre outros. São apontados como principais desafios: a criação de polo industrial, qualificação da mão de obra para agricultura e pesca e criação de escola naval.

Os municípios de Guimarães e Cururupu, são cidades tricentenárias e bicentenárias, respectivamente, conforme mostra Tabela 1. Elas possuem ricos patrimônios culturais e manifestações folclóricas conservadas. Essas cidades abrangem amplas áreas de prédios coloniais que carecem de tombamento arquitetônico colonial para preservação da identidade e cultura local. Além disso, esses prédios são considerados potenciais atrativos turísticos a serem explorados na região.

A história da região tem início com o desmembramento de Guimarães e Cururupu, a partir dos quais surgiram os outros sete municípios do território. Desse modo, o município de Guimarães teve sua origem em uma fazenda denominada Fazenda Guarapiranga, de propriedade do senhor José Bruno de Barros. Essa fazenda foi cedida ao governador de Estado do Maranhão, que teve a iniciativa de instalar a vila de São José de Guimarães. Inicialmente, era uma das maiores cidades do estado, com um comércio em avançado desenvolvimento. Uma peculiaridade desse território era a presença de índios que possuíam muitos escravos e propriedades, ampliando sua descendência ao permitir casamentos com europeus. O município abrangia também as áreas dos municípios de Pinheiro e Santa Helena, que posteriormente foram desmembrados e anexados à cidade de São Bento (Marques, 1870).

A freguesia de Cururupu, conforme dados apresentados na seção III deste trabalho, quanto aos critérios para seu processo de instalação, é originária da partilha de terras do município de Guimarães no ano de 1835, anteriormente era uma vila deste mesmo município. A sua constituição enquanto município ocorreu em 1841, conforme dados da Tabela 1. A extensão deste território se estendia desde a ponta Sassoitá em Guimarães até à

¹ IMESC é uma autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Programas Estratégicos (SEPE) do Maranhão, desenvolve estudos e pesquisas aplicadas com informações socioeconômicas e cartográficas sobre a realidade maranhense para subsidiando o planejamento público.

margem direita do rio Turiaçu, no entanto, os limites de sua área territorial foram sendo alterados com o tempo (Marques, 1870).

O nome da cidade é originado de nome de uma fazenda do capitão João Fernandes da Motta. Esclarece que anteriormente tais terras pertenciam aos portugueses Filipe Pedro Borges e João Antônio Borges Lisboa, que por receio de serem novamente tomadas pelo governador, lotearam e venderam. No entanto, conforme Tabela 1, ainda é o município com maior extensão territorial. O município está circundado por rio e baías tráfegáveis e outras de difícil acesso, com registros de muitos naufrágios, o que prejudicava de sobremaneira a economia local. Havia intenso desenvolvimento do comércio de pesca e caça para a capital (MARQUES, 1870).

A cidade de Cururupu foi escolhida como polo regional a partir dos estudos realizados pela Secretaria de Estado de Programas Estratégicos (SEPE-MA), em 2020, considerando seu potencial econômico, turístico e cultural.

A região dos Guarás possui grande povoamento às margens dos rios, lagos e campos e tem na cultura pesqueira artesanal a sua principal fonte de economia, assim como a agricultura familiar também participa do desenvolvimento econômico da região, em especial o intenso cultivo de mandioca. Na região dos Guarás não há distritos industriais sendo tímida a presença do comércio atacadista enquanto o comércio varejista tem destaque entre os municípios de menores portes, sendo um dos agentes responsáveis por manter a economia local ativa. No cenário econômico, há destaque para o poder público municipal que se apresenta como o principal responsável pela empregabilidade dos cidadãos, que podem ter vínculos efetivos e em maior quantidade empregos temporários (Maranhão, 2020).

A região não é exceção nas estatísticas apresentadas pelo IBGE, onde seus dados mostram que mais de 80% dos trabalhadores formais, situados nos municípios pequenos, estão localizados na esfera municipal. Aos cidadãos que não se enquadram nessa realidade empregatícia, são impulsionados a acessar os programas de distribuição de renda, como Bolsa Família (Centenas..., 2019).

Conforme Tabela 2, são disponibilizados os dados socioeconômicos, econômicos e educacionais da região:

Tabela 2 – Dados socioeconômicos dos municípios que compõe a área do Guarás

Município	PIB (2021) Per capita R\$)	Receita Oriunda de fontes Externas 2015 %	IDHM (2010)	Índice de Gini (2010)	População ocupada % (2020)	% população vulnerável à pobreza (2010)	% população extrema pobreza (2010)	Rendimento mensal per capita ½ salário mensal % 2010	Mortalidade infantil por mil nascido vivos (referente a 2020) %	Escolarização 6 a 14 anos 2010 %	Escolarização 6 a 14 anos 2021 %
Apicum-Açu	7.028,90	96,7%	0,568	0,52	3,5%	76,50%	24,70%	56,5%	15,69%	96,8%	97,1%
Bacuri	5.988,01	98,8%	0,580	0,58	6,2%	75,55%	29,48%	57,1%	7,63%	97,8%	99,2%
Cedral	6.615,41	96,9%	0,605	0,56	6,1%	79,30%	31,59%	58,1%	9,8%	97,9%	95,7%
Central do Maranhão	5.370,71	-	0,585	0,54	1,6%	79,70%	34,56%	55,7%	15,63%	97,8%	97,1%
Cururupu	7.067,57	0,1%	0,612	0,58	4,5%	71,71%	21,45%	53,4%	5,92%	96,9%	99,6%
Guimarães	7.239,26	99,2%	0,630	0,56	3,7%	73,69%	30,96%	56,4%	7,69%	93,8%	96%
Mirinzal	6.985,60	-	0,622	0,52	3,5%	69,09%	24,47%	52%	4,48%	97,6%	96,8%
Porto Rico do Maranhão	7.327,53	96,9%	0,615	0,52	4,5%	75,00%	23,13%	56,5%	13,16%	99,2%	99,8%
Serrano do Maranhão	6.012,65	98,2%	0,519	0,59	5,6%	88,02%	48,68%	59,3%	6,33%	95,6%	100%

Nota: (1) IDHM): quanto mais próximo de 1 melhor; (2) Índice de Gini: quanto mais próximo de 1 maior a desigualdade de renda; (3) Mortalidade infantil: número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.

Fonte: Elaboração da autora, a partir do Censo da Educação Básica (Brasil, 2022a) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022e) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2023).

Os dados socioeconômicos revelam que a região dos Guarás apresenta baixo desenvolvimento econômico e a oferta de serviços e bens produzidos na região são insuficientes. Conforme mostra a Tabela 2, os altos níveis de pobreza da região podem ser associados a pouca ou má distribuição de renda que são fatores preocupantes por si só, mas quando considerado numa perspectiva de equidade, demonstram uma ineficiência econômica.

Verificando o indicador de porcentagem da população vulnerável à pobreza e, também os que se encontram em situação de extrema pobreza, conforme categorização definida pelo Banco Mundial, é observado que todos os municípios possuem elevada dificuldade em garantir as condições mínimas necessárias de promoção de bem-estar socioeconômico dos seus habitantes. Tal fato corrobora com os dados da renda per capita de meio salário mínimo por cidadão, com destaque para o município de Serrano do Maranhão onde quase 60% da população utiliza desta renda para promoção da sua sobrevivência. É válido ressaltar, que embora os indicadores venham sendo lentamente modificados em função do desenvolvimento de políticas sociais promovidas a partir das definições do pacto federativo, que buscam a diminuição da vulnerabilidade social da população maranhense, ainda não garantem condições de vida digna para a população.

O Banco Mundial define metodologias que possibilitam conhecer a renda e a pobreza no mundo. Suas estimativas são adotadas pela Organizações das Nações Unidas (ONU) com o propósito de acompanhar a erradicação da extrema pobreza dos países que se comprometeram em cumprir esta meta até 2030. Suas análises partem da pesquisa de preços de diversos itens consumidos pela população mundial, então definem uma cesta básica de alimentos, no país em análise, que permita a condição nutricional da pessoa, a seguir, estabelecem comparações entre nações.

Nas definições utilizadas pelo relatório deste Banco, as pessoas que possuem renda *per capita* até US\$ 2,15 por dia, o que equivale a R\$11,00, segundo cotação do dólar a R\$5,11 no dia 30.12.2022, estão abaixo da linha de pobreza. O IBGE, utilizando esses métodos, destaca que no Brasil há mais pessoas em situação de extrema pobreza que a população total de outros países, como: Portugal, Bolívia, Grécia e Bélgica. É importante destacamos 72,7% dessa população são pretas e/ou pardas (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

O indicador de extrema pobreza apresentado pelas cidades da região dos Guarás corrobora com os números do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de cada uma dessas unidades federativas. Considerando que o PIB *per capita* é a divisão do PIB pelo quantitativo da população de uma unidade federativa ou país, e corresponde ao total da soma de seus bem,

as cidades da região dos Guarás, alcançam o valor de R\$14,71 a R\$20,07, ao dia. A cidade de Central do Maranhão, apresenta o menor PIB per capita, sendo apontada pelo IBGE, em 2023, entre as 10 cidades mais pobres do país. O PIB indica que a cidade que apresenta maior ou menor desenvolvimento e a partir dele são classificadas como cidades pobres, ricas ou em desenvolvimento (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

O Índice de desenvolvimento humano – Mundo (IDH-M), originário do IDH, é um indicador que permite conhecer o nível de riqueza de uma cidade, abordando no mesmo, aspectos sociais, como educação, renda e longevidade. No Brasil, este indicador é aferido pelo PNUD tendo seu último resultado divulgado no ano 2000. Conforme estabelecido por este indicador que vai de 0 a 1, aquelas cidades que têm IDH mais próximo do número 1 maior é o seu desenvolvimento humano. As cidades que apresentam IDH maior que 0,800 possuem desenvolvimento humano alto, entre 0,500 e 0,799 são cidades que possuem desenvolvimento humano médio e 0,499 possuem desenvolvimento humano baixo. As cidades de Serrano do Maranhão e Apicum-Açu apresentaram os menores IDH-M, sendo 0,519, 0,568 respectivamente, portanto com desenvolvimento humano médio. Neste cenário, é válido destacar o município de Guimarães que apresenta o melhor IDH-M da região, no entanto, permanece na mesma categoria das outras cidades da região (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

O desenvolvimento das políticas públicas para a região é assegurado pela transferência de recursos externos, em especial verbas federais, conforme é apontado na Tabela 2, onde demonstra que todos os municípios que disponibilizaram a informação para o IBGE, em 2015, receberam acima de 96% de recursos financeiros para promoção de políticas socioeducacionais. Canzian *et al.* (2019), afirmam que o território brasileiro possui aproximadamente 70% de municípios que dependem acima de 80% dos recursos que não são originários da sua arrecadação. A região dos Guarás ultrapassa tais confirmações.

O Gini, *elaborado* pelo estatístico italiano Conrado *Gini*, é um indicador utilizado para medir a concentração de renda das nações/cidades, apontando as diferenças entre as receitas dos países mais ricos e dos mais pobres, categorizando de acordo com o nível de renda. Este coeficiente é mensurado de 0 a 1, e quanto mais aproximado de 1, a distribuição de renda de uma cidade/país é desigual e quanto mais próximo de zero, a distribuição de renda é melhor. Conforme este parâmetro, os dados dos municípios que compõem a região dos Guarás apontam haver grande desigualdade social e necessidade de políticas que promovam o desenvolvimento econômico para maior distribuição de renda dos seus munícipes.

Dentre os 9 municípios situados na região dos Guarás, a cidade de Serrano do Maranhão apresenta maior indicador Gini, sendo 0,59. Embora os demais municípios pertencentes a esta área apresentem o resultado aproximado deste indicador, o município em destaque está alinhado com os dados emitidos no relatório Metas de Desenvolvimento Sustentável, elaborado pelas Nações Unidas (2017), onde afirmam que a pobreza está 80% concentrada em áreas rurais (United Nations, 2017). Segundo dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017), as desigualdades das unidades da federação e capitais das regiões Norte e Nordeste despontam, com os maiores valores no Maranhão (52,4%), Amazonas (49,2%) e Alagoas (47,4%).

O indicador de mortalidade infantil mostra o número de óbitos de crianças menores de 01 ano por 1000 nascidos vivos e, também está vinculado ao estado de saúde, eficiência, longevidade, acesso aos serviços de saúde e implementação de programas voltados para a redução da mortalidade (Frias; Sobral; Ferreira, 2010). A Tabela 2 evidencia que Apicum-Açu, Central e Porto Rico do Maranhão apresentaram maiores incidências de mortalidade infantil da região apresentando 15,69%, 15,63% e 13,16%. As taxas apresentadas demonstram que há cidades no país que apresentam elevadas taxas de mortalidade infantil e não cumprem as metas compactuadas com a ONU e os países em desenvolvimento, através do documento Metas do Desenvolvimento do Milênio. O documento define metas para diminuir a mortalidade infantil, estabelece um limite de dez mortes a cada mil nascidos vivos, bem como, combate à pobreza, fome, analfabetismo, violência visando proporcionar condições adequadas de vida digna em sociedade (United Nations, 2000).

Como pode ser observado, os municípios da região dos Guarás possuem similaridade nos seus indicadores socioeconômicos expressos principalmente nos baixos percentuais do IDHM, PIB per capita e Gini, que revelam a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas que impulse seus municípios na superação das dificuldades locais, como a distribuição de renda, proteção social e moradia.

No aspecto educacional, é apontado na Tabela 2 que enquanto alguns municípios da região ampliaram o atendimento aos alunos do ensino fundamental no período de uma década, outros diminuíram esse atendimento, como exemplo o município de Guimarães, se distanciando ainda mais do cumprimento da Lei n. 13.005/2014 que versa na meta 2 sobre atendimento de 100% deste nível de ensino (Brasil, 2014a).

A superação do quadro de pobreza e má distribuição de renda, apresentado na referida região, se constitui como grande desafio a ser superado a partir da implementação das políticas sociais, em especial a educação. O Documento Curricular Integrado do ADE dos GUARÁS, ao fazer o resgate histórico, socioeconômico e político da região, ressalta que diante das potencialidades da região,

[...] os processos formativos dos educandos podem colaborar muito, já que educação e economia são fatores intimamente ligados. Nesse sentido, quanto mais evoluído for o primeiro fator – educação –, mais evoluído será o segundo – economia. Como as pessoas são as principais forças que movimentam a economia, quanto mais preparadas elas forem, tanto melhor será a economia do lugar em que vivem e, consequentemente, melhor será a qualidade de vida de todos (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2021, p. 13).

Portanto, é mister conhecermos os dados educacionais da região dos Guarás disponibilizados pelos órgãos nacionais, como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), IBGE, dentre outros, para compreendermos como a educação tem se dado a partir do acesso, a permanência e a evasão dos estudantes nos diferentes níveis e modalidade de ensino, bem como, conhecermos, os indicadores de aprendizagem, a partir da avaliação externa do SAEB naqueles municípios.

4.3 Cenário educacional da região dos Guarás

A partir de informações disponibilizadas pelos órgãos oficiais, em especial o INEP e IBGE, que relacionados aos indicadores sociais já conhecidos, buscamos entender determinados fenômenos sociais e educacionais apresentados na região. Na Tabela 3 demonstramos a evolução das matrículas no período de 2013 a 2022 dos diferentes níveis de ensino ofertado aos municípios da região, recorte estabelecido pela pesquisa por considerar tempo adequado para compreensão do fenômeno social estudado.

Tabela 3 – Evolução de estudantes matriculados na Região dos Guarás de 2013 a 2022

ANOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Apicum-Açu	4625	4754	4994	4407	4788	4800	4838	4453	3910	3942
Bacuri	4591	4501	4249	3949	4017	4308	4849	4865	4699	5062
Cedral	2354	2239	2212	2095	2213	2142	2056	1959	1868	1898
Central do MA	2593	2372	2425	2342	2415	2169	2126	2031	2178	2020
Cururupu	7992	4116	6777	6443	6636	6235	6036	5824	5404	5386
Guimarães	2783	2599	2495	2400	2516	2273	2171	2133	2082	2066

Mirinzal	3571	3515	3304	3093	3396	3184	3115	3011	2843	2664
Porto Rico	1540	1452	1409	1449	1716	1639	1496	1209	1196	1350
Serrano do MA	2952	2857	2760	2554	2721	2516	2341	2173	3794	4233

Fonte: Brasil (2022a).

As matrículas na região dos Guarás decresceram, no período 2013 a 2022, com exceção dos municípios de Serrano do Maranhão e Bacuri que apresentaram substancial aumento da ordem de 43% e 10%, respectivamente entre os anos de 2021 e 2022. O município de Cururupu apresentou diminuição acentuada de matrículas no período apresentado, com 32% menos estudantes, seguido de Guimarães e Mirinzal, que também tiveram uma expressiva diminuição de matrículas, da ordem de 34%. Em 2022, foram registrados 28.621 estudantes, nos anos iniciais nos nove municípios integrantes da região dos Guarás, 15% a menor do que em 2013, quando registrava 33.001 alunos(as).

Os dados apresentados da Região dos Guarás devem ser analisados à luz da Emenda Constitucional nº 59/2009, o artigo 211 da Carta Magna/88 e da LDBEN /96, pois esses regramentos jurídicos que determinam a obrigatoriedade da ampliação da Educação Básica para os estudantes de 04 aos 17 anos. Consta que devem atuar em regime de colaboração para priorização do atendimento ao ensino fundamental e assegurar a responsabilidade compartilhada das esferas administrativas para promoção do acesso ao ensino obrigatório.

No entanto, os dados educacionais da região sinalizam contradições quanto aos ordenamentos jurídicos, apresentando significativo decréscimo de matrículas entre 2013 e 2022. Há que se investigar se a diminuição das matrículas tem relação com a saturação da oferta, para tanto, será sistematizado, abaixo, evolução das matrículas nos diferentes níveis de ensino, no recorte temporal estudado 2013 a 2022.

A creche, juntamente com a pré-escola, é compreendida como o primeiro nível da educação básica, que atende crianças de 0 a 5 anos. Conforme a Resolução nº 5/2009/CNE, são caracterizadas como ambientes institucionalizados, com o propósito de promover o cuidado e educar, sendo delegado aos municípios a promoção da oferta pública com qualidade (Brasil, 2009b). No Maranhão, conforme dados disponibilizados pelo INEP, o atendimento às crianças de 0 a 3 anos houve acréscimo de 7,5% nas escolas municipais (Brasil, 2023a).

Na Tabela 4, é observado um considerável aumento de matrículas neste nível de ensino, com destaque para o município de Apicum-Açu e Bacuri que estabeleceram um

crescimento gradativo de matrículas durante o período em análise, alcançando uma ampliação em 2022 de 50% e 367% respectivamente das matrículas, quando comparado com ao ano de 2013.

Tabela 4 – Evolução das matrículas da creche e pré-escola no período de 2013 a 2022

Nível de Ensino	Município	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Creche	Apicum-Açu	306	301	297	246	286	246	378	337	345	460
	Bacuri	100	151	262	206	293	257	362	442	433	467
	Cedral	49	110	113	105	133	110	108	160	185	219
	Central do Ma	-	-	-	-	139	133	115	179	231	254
	Cururupu	374	72	133	71	46	76	381	288	216	237
	Guimarães	221	190	195	234	223	207	234	245	288	279
	Mirinzal	70	194	173	200	206	218	212	282	310	293
	Porto Rico	-	-	12	-	53	77	97	73	78	126
	Serrano do Ma	-	73	62	61	38	50	37	16	435	500
Pré-Escola	Apicum-Açu	540	545	643	696	669	616	561	462	474	481
	Bacuri	769	730	579	589	570	617	530	425	447	506
	Cedral	430	315	281	296	335	310	256	177	209	226
	Central do MA	529	476	460	447	328	309	293	217	233	251
	Cururupu	900	1027	918	992	1091	994	637	583	789	721
	Guimarães	410	367	305	287	311	305	244	253	289	295
	Mirinzal	712	508	421	373	429	433	462	392	348	373
	Porto Rico	332	310	289	296	344	299	255	167	162	119
	Serrano do Ma	571	410	402	395	377	332	248	265	282	377

Fonte: Brasil (2022a).

Serrano do Maranhão, ampliou em mais de 15% a oferta de vagas para a creche, entre os anos de 2021 e 2022, sendo o município que mais ofertou o atendimento na região. Considerando que o referido município apresenta uma das menores populações da região, é possível observar que no período de 2013 a 2020 a oferta de vagas nas creches estava limitada a 73 crianças em 2013 e apenas 16 matrículas em 2020. No entanto, em 2022 há ampliação das vagas para 500 crianças matriculadas.

Conforme mostra a Tabela 4, os municípios de Guimarães, Cedral e Mirinzal ampliaram a oferta do atendimento em creches no período de forma gradual, assim como Porto Rico e Central do Maranhão que iniciaram o atendimento em 2015 e 2017, respectivamente e que também seguiram com o aumento gradativo das matrículas. É notável o

decréscimo de matrícula no município de Cururupu entre 2013 e 2022, enquanto em 2013 seu atendimento correspondia a 374 matrículas, no ano de 2017 diminuiu para apenas 46 crianças e em 2022 foram atendidas 237 crianças. Os dados são preocupantes, considerando que o município possui o maior contingente populacional da região e que, segundo o monitoramento do PNE em Movimento, via *Relatório Linha de Base 2018*, desenvolvido pelo INEP, atendia apenas 15% das crianças de 0 a 3 anos (Brasil, 2018a).

Os dados disponibilizados pelo PNAD Contínua (2013-2019), consta que no Maranhão, em 2013, 21% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, estavam matriculadas na creche, e em 2019 ampliou para 31,8%. Na região dos Guarás, segundo o monitoramento do PNE (2014 -2024), os municípios ampliaram o atendimento e embora não tenham conseguido atingir a meta estabelecida apresentaram, em média, maior percentual de ampliação ao ser comparado com os dados nacionais (Brasil, 2018a).

O governo do Estado do Maranhão, por meio de parcerias com organizações não governamentais e entidades privadas, promoveram encontros institucionais e seminários regionalizados para discutir estratégias para cumprimento da meta 1 do PNE, em 2014. O ADE dos Guarás mobilizou seus municípios para realização de campanhas nas cidades para efetivação das matrículas. Embora os municípios apresentassem severas limitações na estrutura física dos seus prédios escolares, houve significativa ampliação das matrículas.

A pré-escola compõe uma das etapas da educação infantil, sendo assegurado seu atendimento por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009 e da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 que regulamenta a obrigatoriedade das matrículas a crianças de quatro anos até dezessete anos, a partir de 2009 (Brasil, 2009a, 2013). Determina, também, a exigência mínima em 60% de frequência para as crianças com 04 e 05 anos, a partir de 2013. A Lei 13.005/2014 é outro importante instrumento jurídico que estabelece na Meta 1 a universalização da educação infantil na pré-escola (Brasil, 2014a). No entanto, a Região dos Guarás esteve na contramão de tais determinações, conforme demonstra a Tabela 4, onde é verificado a diminuição de crianças participando do espaço escolar tendo como recorte temporal o período de 2013 a 2022.

A educação infantil propicia o desenvolvimento integral das crianças até os cinco anos, em seus aspectos intelectuais, sociais, físicos e psicológicos complementando a ação da família e da comunidade (Brasil, 1996, art. 29). O Referencial Curricular Nacional Para a Educação Infantil (RCNEI) define a educação para essa faixa etária como:

[...] propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural. Neste processo, a educação poderá auxiliar o desenvolvimento das capacidades de apropriação e conhecimento das potencialidades corporais, afetivas, emocionais, estéticas e éticas, na perspectiva de contribuir para a formação de crianças felizes e saudáveis (Brasil, 1988, p. 23).

Assim, a oferta de matrículas na educação infantil deve proporcionar às crianças experiências significativas que proporcionem inserção social, aprendizagens diversificadas e através da interação, desenvolvimento de aprendizagens diversificadas (Brasil, 1988). A ausência do atendimento ou a não prioridade para sua oferta pelos entes subnacionais constitui uma séria violação ao que determina a LDBEN nº 9.394/96, artigo 4º, inciso II, que assegura o atendimento gratuito em creche e pré-escola para crianças de zero a 5 anos (Brasil, 1996).

O desafio de ampliar o atendimento escolar obrigatório para as crianças de quatro e seis anos gerou impacto de grandes proporções aos municípios, a partir de 2013, em especial para os pequenos, que dependem quase que integralmente das receitas externas para cumprir com suas obrigações legais. Houve a necessidade de ampliação de espaços físicos, admissão de novos professores, fornecimento de materiais didáticos pedagógicos para viabilização de ensino apropriado para este nível de ensino, entre outros.

Na região dos Guarás, conforme pode ser visto na Tabela 2, tal realidade é confirmada, chegando à dependência em quase 100% de verbas federais para desenvolvimento das políticas públicas, em especial a educacional, uma vez que a arrecadação da receita própria dos entes federados não consegue atender as suas despesas administrativas.

Segundo a PNAD 2012 a 2015 e PENAD Contínua 2016 a 2019, a região nordeste apresentava 271.488 crianças com idade de 4 e 5 anos, no entanto, somente 92,6% estavam matriculadas na pré-escola, em 2013. Em 2019, o cenário muda e 96,7% das crianças já estavam devidamente matriculadas. Os dados demonstram significativa ampliação de vagas na pré-escola na região nordeste, no entanto, na região dos Guarás, não seguiu o mesmo desempenho, tendo a demanda retraída (Cruz; Monteiro, 2021b).

Os municípios de Apicum-Açu e Cururupu apresentaram tímido acréscimo de ingresso de crianças no período de 2013 a 2017 na pré-escola, porém nos anos seguintes houve diminuição gradativa, e em 2022 a quantidade de crianças inseridas neste nível escolar é menor que em 2013. Ademais, é verificado que alguns municípios apresentaram queda nas matrículas numa proporção de 278% ao ser comparado o período de 2013 ao de 2022. Porém, é válido destacar que em 2022, alguns municípios apresentaram ligeiro acréscimo ao ser

comparado com o ano escolar de 2021. Nesse contexto, a exceção está no município de Porto Rico que permaneceu com diminuição nas matrículas em 2022 (Brasil, 2023a).

Como pode ser observado, a promulgação dos ordenamentos jurídicos não foi suficiente para ampliação de vagas na pré-escola. Na região dos Guarás, ocorreu o fenômeno contrário em relação a creche, que aumentou gradativamente as vagas para este público em quase todos os municípios da região dos Guarás. A mesma realidade é verificada na oferta do ensino fundamental, conforme demonstra a Tabela 5.

O ensino fundamental, etapa de ensino obrigatória a ser ofertada em todo território nacional, está sob responsabilidade dos municípios, conforme artigo 11, § 5, da LDBEN 9.394/96 (Brasil, 1996). A ampliação deste nível de ensino para nove anos, é assegurada pela Lei 11.274/2006, que além de estabelecer a obrigatoriedade da matrícula do estudante aos 6 anos, com conclusão aos 14 anos, busca a sua universalização, com maior permanência no espaço escolar devendo ser assegurado também ampla oportunidade de aprendizagem com qualidade (Brasil, 2006).

No cenário nacional, segundo o INEP, 98,4% das crianças estavam matriculadas no ensino fundamental. No Maranhão, para esse mesmo nível de ensino, 96,9% estavam vinculados junto às redes de ensino municipais (Brasil, 2023a). Na região dos Guarás, embora apresente um cenário favorável quanto a universalização do ensino fundamental, segundo a Tabela 2, ainda possuem um considerável número de crianças e adolescentes fora da escola, carecendo de ações efetivas para alcançar o que determina a meta 2 do Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação (2014-2024) (Brasil, 2018a).

Os municípios da região dos Guarás, entre 2013 e 2021, segundo INEP, apresentaram diminuição das matrículas numa proporção de 16%, considerando os anos iniciais, finais e EJA. Esses dados superam a queda de matrícula nacional no mesmo espaço de tempo que foi de 9,62% (Brasil, 2023a). A tendência de diminuição no número de matrículas no ensino fundamental, repete a mesma realidade já apresentada anteriormente no nível pré-escolar.

É importante elucidar as causas do acentuado decréscimo de matrículas na região uma vez que é assegurado por diferentes legislações quanto a competência dos municípios estabelecerem políticas educacionais para atender com equidade e qualidade 100% dos estudantes na faixa etária de 6 a 14 anos. Guazzelli (1979, p. 8), destaca a distância existente entre o que é estabelecido pela lei nacional e o que é efetivamente realizado no cenário educacional, pois na legislação educacional há previsão de situações “ideais, por isso, utópicas, mas a práxis é desastrosa”.

O IBGE apresentou em 2022, por meio da PNAD Contínua, dados que possibilitam compreender como se dá a distribuição populacional no território brasileiro, os aspectos sociais e demográficos do país, suas diferenças regionais e evolução de características gerais da população, bem como a distribuição da população por grupo de idade, analisadas no espaço de tempo compreendido entre 2012 e 2021. Segundo esta pesquisa, a pirâmide etária populacional brasileira demonstra o declínio da população mais jovem, nesse recorte temporal, em especial as crianças e adolescentes quando comparado ao público idoso (60 a 80 anos ou mais) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022a).

O declínio é evidenciado quando se compara os dados na série histórica entre 2012 e 2021, onde o público de 0 a 13 anos, em 2012, apresentava uma estimativa de 21,9% da população nacional total, enquanto em 2021 houve redução desse contingente populacional para 19,3%, representando uma diminuição de 2,6% de participação deste público na população do país. Este percentual torna-se expressivo, pois corresponde a diminuição de dois milhões de crianças e jovens (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022a).

A taxa de natalidade, tem sido considerada uma das explicações para a baixa nas matrículas, que vem apresentando acentuado declínio segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022a). Associado a esse fator, tem-se o processo acelerado de urbanização, redução na fecundidade, bem como o expressivo crescimento do público feminino assumindo o espaço no mercado de trabalho, são variáveis associadas ao decréscimo da escolaridade da população (Hasenbalg; Silva, 2003).

Ao ser analisado o acesso dos estudantes nos municípios pertencentes a Região Litoral Ocidental, anos iniciais, foi evidenciado que todos reduziram as suas matrículas numa média que varia entre 19% e 40%, conforme demonstra a Tabela 5. O município de Cururupu reduziu em 40% o acesso dos estudantes nesta etapa de ensino no período de 2013 a 2022, seguido por Guimarães e Bacuri que também apresentaram significativa baixa nas matrículas, numa ordem de 36%. Apicum-Açu apresentou menor queda no período estudado, reduzindo em 19% a matrículas nos anos iniciais. As taxas de redução de matrículas da região dos Guarás quando comparadas ao cenário nacional, que foi de 7%, saltaram aos olhos, pois alcançou a ordem de 28%, o que equivale à diminuição corresponde a aproximadamente 4 mil matrículas a menos no período estudado.

Tabela 5 – Evolução das matrículas da fundamental 1, fundamental 2 e EJA de 2013 a 2022

(continua)

NÍVEL	Município	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fundamental 1	Apicum Açú	1754	1711	1735	1581	1694	1658	1614	1608	1489	1430
	Bacuri	1940	1761	1583	1519	1505	1475	1480	1459	1400	1251
	Cedral	990	985	969	893	908	917	871	827	743	702
	Central do Ma	1006	1008	983	939	883	862	830	826	774	687
	Cururupu	3397	3017	2860	2738	2586	2659	2714	2688	2204	2041
	Guimaraes	1113	1101	1038	1011	1003	911	872	830	749	714
	Mirinzal	1281	1426	1441	1355	1356	1295	1247	1188	1090	1012
	Porto Rico	604	572	618	667	655	607	591	486	457	454
	Serrano do Ma	1277	1253	1191	1105	1213	1173	1149	1018	945	820

Tabela 6 – Evolução das matrículas da fundamental 1, fundamental 2 e EJA de 2013 a 2022

(conclusão)											
NÍVEL	Município	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fundamental 2	Apicum Açú	1726	1714	1819	1522	1532	1344	1230	1166	1251	1270
	Bacuri	1341	1427	1565	1530	1387	1260	1215	1169	1126	1089
	Cedral	795	829	800	766	757	729	696	671	677	658
	Central do MA	821	734	722	737	727	735	733	678	672	639
	Cururupu	2864	2759	2554	2477	2525	2407	2184	2159	2092	2044
	Guimarães	987	888	901	829	822	783	756	719	731	711
	Mirinzal	1342	1289	1187	1119	1146	1077	1034	1044	1065	964
	Porto Rico	524	498	490	486	529	573	497	458	473	436
	Serrano do Ma	1003	980	974	945	1000	924	849	823	857	1070
EJA	Apicum Açú	299	483	500	362	607	936	1055	880	351	301
	Bacuri	441	432	260	105	262	699	1262	1370	1293	1749
	Cedral	90	0	49	35	80	76	125	124	54	93
	Central do MA	237	154	260	219	338	130	155	131	268	189
	Cururupu	457	258	312	165	388	99	120	106	103	343
	Guimarães	52	53	56	39	157	67	65	86	59	40
	Mirinzal	166	98	82	46	259	161	160	105	30	22
	Porto Rico	80	72	0	0	135	83	56	25	26	225
	Serrano do MA	101	141	131	48	93	37	58	51	1275	1728

Fonte: Brasil (2022a).

Os anos finais também apresentaram queda acentuada nas matrículas, considerando que em 2013 havia um quantitativo de estudantes na ordem de 11.403, enquanto em 2022 estavam inseridos na escola 8.783 alunos (as), representando um decréscimo de aproximadamente 23%. No cenário nacional houve a diminuição deste público em 5% e no Maranhão foi de 11,48%. Os municípios de Guimarães, Mirinzal e Cururupu apresentaram maiores percentuais de redução nesta etapa de ensino, sendo respectivamente, 28%, 28% e 29%. Os demais municípios tiveram baixa nas matrículas que vão da ordem de 16% a 26%. Serrano do Maranhão apresenta equilíbrio na matrícula dos estudantes na faixa etária de 11 a 14 anos, durante todos os anos pesquisados, ou seja, em 2013 estavam matriculados 1003

estudantes, nos anos seguintes houve uma oscilação para menor no número de matrículas e em 2022, 1070 estudantes estavam regularmente matriculados nas escolas que oferecem o atendimento dos anos finais.

A universalização do ensino fundamental, que compreende a faixa etária de 6 a 14 anos, é inserido no Plano Nacional de Educação, em 2001, como meta a ser alcançada no período de uma década, 2001-2010, buscando proporcionar a este público maior tempo de aprendizagem e nível de sua escolaridade com qualidade. No entanto, esta realidade ainda não se concretizou nem mesmo na década seguinte, no PNE estabelecido para o período de 2014 a 2024, onde a meta 2 prevê “Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE” (Brasil, 2014b). Nos municípios da região litoral ocidental observa-se que o decréscimo das matrículas é acentuado para a faixa etária até os 14 anos, o que representa em grande desafio a busca pelas causas que impedem a universalização deste nível de ensino.

Nos relatórios emitidos pelo INEP/MEC quanto ao acompanhamento das metas do PNE e PME (2014 – 2024) demonstram que dos nove municípios pertencentes à região dos Guarás, cinco já ultrapassaram o atendimento de 97% dos estudantes na faixa etária de quatro a catorze anos, aproximando-se do cumprimento da meta 2, equiparando-se aos dados nacionais e maranhenses onde já são atendidos 99,4% e 96,9%, no ensino fundamental. No entanto, os municípios de Apicum-Açu, Cururupu, Guimarães e Serrano do Maranhão ainda apresentaram percentuais de 96,8%, 96,9%, 93,8% e 95,6%, respectivamente (Brasil, 2023a).

Embora a Constituição/1988, a LDBEN nº 9.394/1996 e a Emenda Constitucional 59/2009 asseverem sobre o ingresso e permanência do estudante na escola, ampliando o tempo escolar e sua universalização, para alunos na faixa etária de 4 a 17 anos, para proporcionar tempos de aprendizagens significativas, Cury e Ferreira (2010) chamam atenção para possíveis causas da impossibilidade de atingir a universalização do ensino obrigatório apontando que a questão é saber se a efetivação da obrigatoriedade decorre da oferta ou do seu efetivo atendimento.

Prosseguem Cury e Ferreira (2010, p. 140),

O Brasil está praticamente universalizando a matrícula das crianças e dos adolescentes. Mas isto não significa que esta etapa da educação está sendo universalizada, pois uma situação é a criança estar matriculada no ensino fundamental e outra é a criança efetivamente cursar o ensino fundamental.

Universalizamos a matrícula, mas não o ensino. O insucesso escolar em face da repetência e da evasão é bastante frequente.

Assim, a universalização do ensino fundamental, segundo Craidy e Barbosa (2012), representa apenas uma formalidade política a ser alcançada, em detrimento da busca de alternativas para os antigos e graves problemas da educação brasileira. É garantido o ingresso do estudante no espaço escolar, no entanto, a sua progressão para os anos seguintes, com aprendizagem e conclusão deste nível de ensino estão apenas num mundo ideal.

Embora o atendimento ao ensino fundamental se aproxime do cumprimento da meta 2, e universalização do ensino, uma quantidade expressiva de alunos (as) não conseguem avançar nos diferentes anos escolares, em função de repetidas reprovações, evasão ou ainda ausência de vagas, em especial nos anos finais e falta de transporte escolar, na zona rural. Tais realidades provocam atraso nos estudos, defasagem da idade/série e conseqüentemente a busca pela conclusão dos estudos através da modalidade Educação de Jovens e Adultos.

É válido notar, que assim como o abandono escolar é influenciado por diversos fatores (Bezerra *et al.*, 2020; Paro, 1996; Pereira, 2003), as razões pelas quais os jovens e adultos são atraídos novamente para o espaço escolar se dá por razões diversas. Segundo os estudos de Moraes (2013) o interesse dos jovens ocorre em função das exigências do mercado de trabalho para atender as necessidades emergenciais por mão de obra qualificada. Neri (2009), ressalta que a motivação no retorno ao espaço escolar se dá pela exigência de ampliação da escolaridade do trabalhador. O sociólogo Lahire (1997) argumenta que as exigências cada vez mais elevadas em matéria de cursos de qualificação, o diploma se torna uma necessidade (mesmo que insuficiente) de entrada no mercado de trabalho para o conjunto dos grupos sociais.

Nesta modalidade, são asseguradas as vagas ao público com idade a partir de 15 anos, que por diversos fatores foram impossibilitados de concluir os estudos na idade estabelecida pela legislação educacional nacional. Araújo e Jardimino (2015) e Frigotto (1998) afirmam que a absorção dos jovens com pouca ou nenhuma qualificação e sem a escolaridade mínima proporcionam a exclusão deste público a ocuparem posições mais elevadas no mundo do trabalho. Assim, este seria um dos principais motivos apresentados para o retorno ao espaço escolar, a habilitação de acesso ao mundo do trabalho que proporcione maior renda financeira (Arroyo, 1993; Meksenas, 1998).

Lima (2001, p. 124) ratifica que todos podem ter a oportunidade de iniciar ou retomar os estudos, independente da etapa da vida em que o indivíduo se encontra para poder acessar melhores posições sociais, e também para que se percebam preparados para atuar no

mundo que se encontra em constante processo de aceleradas transformações. A Constituição/88, no seu artigo 208, inciso I, assegura a continuidade dos estudos garantindo “oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

O PNE (2014 - 2024), meta 9 busca

[...] elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (BRASIL, 2014b).

O PEE e PME seguem as mesmas metas estabelecidas nacionalmente, que assim como seus resultados, até o presente momento não conseguiram alcançá-las. Segundo os dados apresentados pelo relatório do PNE em Movimento, no seu último relatório, até 2018, o Brasil já atendia 91,5% do público jovem acima de 15 anos, enquanto o Maranhão alcançou o atendimento de apenas 80,2% desta população.

O INEP divulgou a retração do atendimento ao público da EJA no cenário nacional em 31,5% quando comparado o seu acesso no período de 2013 a 2022. Enquanto em 2013 eram atendidos 1.520.507 estudantes, em 2022 somente 1.157.263 estavam regularmente matriculados nas diferentes regiões do país. Na região dos Guarás ocorreu o fenômeno inverso (Brasil, 2023a).

Os municípios pertencentes à região do litoral ocidental apresentaram amplo acesso à modalidade de jovens e adultos aumentando em 233% o seu atendimento no período de 2013 a 2022. No entanto, ao observar individualmente a evolução histórica de matrícula da EJA em cada município da região percebe-se uma realidade bem diversificada quanto ao aumento e diminuição de matrícula, para menos e para mais, durante a sequência histórica estudada. Enquanto Apicum-Açu atendia 299 estudantes em 2013, chegando a 1.055 em 2019, em 2022 somente 301 alunos(as) estavam inseridos nas escolas municipais. Essa oscilação de matrículas é observada em todos os municípios (Brasil, 2023a).

No ano de 2017 é observado o crescimento substancial de matrículas na modalidade EJA em todos os municípios da região, havendo sua diminuição gradativa nos anos seguintes. A exceção é observada em Bacuri que permanece ampliando consideravelmente as suas matrículas até 2022. Embora Apicum-Açu também tenha ampliado as suas vagas entre 2017 e 2019, essa oferta diminuiu drasticamente conforme mencionado acima.

A gestora escolar ao ser questionada sobre os desafios da escola para promoção da qualidade da educação, explicou que garantir a matrícula dos estudantes e sua permanência se constitui em grande desafio, visto que em muitos casos há resistência das famílias em enviar os alunos para a escola, em especial na zona rural.

É válido destacar o desempenho de Serrano do Maranhão em relação à ampliação de vagas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) entre os anos de 2013 e 2022, que ampliou em mais de 1.000%. No ano de 2013, atendia apenas 101 estudantes e no intervalo até 2020 não ultrapassou o quantitativo de 150 estudantes matriculados. No período entre 2021 e 2022 houve um salto considerável de matrículas sendo registrado 1275 e 1728 alunos(as), respectivamente.

O Município de Porto Rico em alguns anos, na série histórica estudada, não apresentou matrícula nesta modalidade de ensino, enquanto em outros anos chegou a atender apenas 26 estudantes. No ano de 2022 foram registradas 225 matrículas na EJA. Guimarães e Mirinzal apresentaram desempenho contrário de Porto Rico, pois diminuíram consideravelmente as matrículas até 2022, alcançando somente 40 e 22 estudantes matriculados, respectivamente.

Cururupu em 2013, atendia 457 estudantes e retraiu esse quantitativo a 99 matrículas em 2018, ampliando, nos anos seguintes gradativamente e alcança 343 matrículas em 2022. Cedral e Central do Maranhão apresentam o efeito sanfona quanto ao acréscimo e diminuição das matrículas finalizando em 2022 com ligeiro acréscimo de Cedral, alcançando 93 matrículas, enquanto em Central do Maranhão houve decréscimo para 189 estudantes quando comparado com o ano de 2013.

4.4 Indicadores educacionais da região dos Guarás

A análise dos dados educacionais da Região dos Guarás será apresentada, a seguir, com o propósito de conhecer o desempenho das políticas educacionais desenvolvidas em regime de colaboração no período de recorte da pesquisa (2013 a 2022) nos 09 municípios, para melhoria da qualidade da educação da região. A análise será centrada no ensino fundamental I, por ser o período em que se estabelece a construção da base educativa que possibilita aos estudantes avançarem no seu processo escolar, sendo, portanto, analisado ingresso, reprovação e evasão escolar da região.

Ao delimitar o recorte da amostra da pesquisa, foi possível concentrar esforços sobre as particularidades desses anos, analisando o desempenho do fluxo e aprendizagem dos estudantes nos diferentes municípios. Buscaremos conhecer os resultados obtidos nas avaliações do SAEB que também serão objeto de análise no período de recorte temporal da pesquisa.

4.4.1 Fluxo

Os indicadores educacionais são amplamente utilizados como ferramenta de gestão com propósito de conhecer a eficiência e eficácia das políticas educacionais desenvolvidas num território. As informações extraídas destes indicadores possibilitam análises de diferentes fenômenos num determinado recorte temporal se constituindo como imprescindível para elaboração, implantação, implementação, avaliação e mudanças nas políticas públicas do país. São, portanto, uma poderosa ferramenta de controle de gestão que segundo Kayano e Caldas (2002) possuem amplo potencial para descrever determinado aspecto de uma realidade ou as relações entre eles.

No âmbito nacional, existem diferentes instituições públicas com atribuição de monitorar o desempenho das políticas econômicas, geográficas e sociais do país. Tais instituições são responsáveis pelas produções estatísticas de dados públicos e possibilitam combinações de análises que ultrapassam os aspectos quantitativos, e quando associadas aos aspectos qualitativos, revelam a efetividade das políticas públicas no país e auxiliam na elaboração de novas políticas.

Na esfera educacional, tem-se o INEP, uma autarquia federal vinculada ao Ministério Educação responsável por coletar e divulgar dados educacionais que permitem o monitoramento da permanência dos estudantes no espaço escolar e também sobre seu aprendizado desde a educação básica até o ensino superior. As informações disponibilizadas por este órgão permitem a realização de estudos, pesquisas e diferentes análises do sistema educacional do país, podendo estabelecer comparações entre regiões, municípios e escolas.

É de responsabilidade do INEP processar os dados do IDEB, este sendo criado em 2007, é atualmente o índice de maior relevância do país por colocar o aprendizado e a regularidade na trajetória escolar dos estudantes como elementos essenciais de um sistema educacional (Soares; Xavier, 2013). O IDEB é calculado a partir do produto de dois indicadores na sua composição: média do fluxo (aprovação, evasão, reprovação), disponibilizados pelo censo escolar e a média das proficiências nas avaliações da Prova Brasil e SAEB⁸. Ressalta-se que um indicador não é independente do outro e podem interferir mutuamente no resultado do outro.

Os estudantes do 5º e 9º das escolas públicas e privadas são submetidos bianualmente a avaliação externa contendo questões de Língua Portuguesa e Matemática e o

⁸ O INEP, a partir de 2005, divide o SAEB: Prova Brasil (Brasil, 2018b) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC).

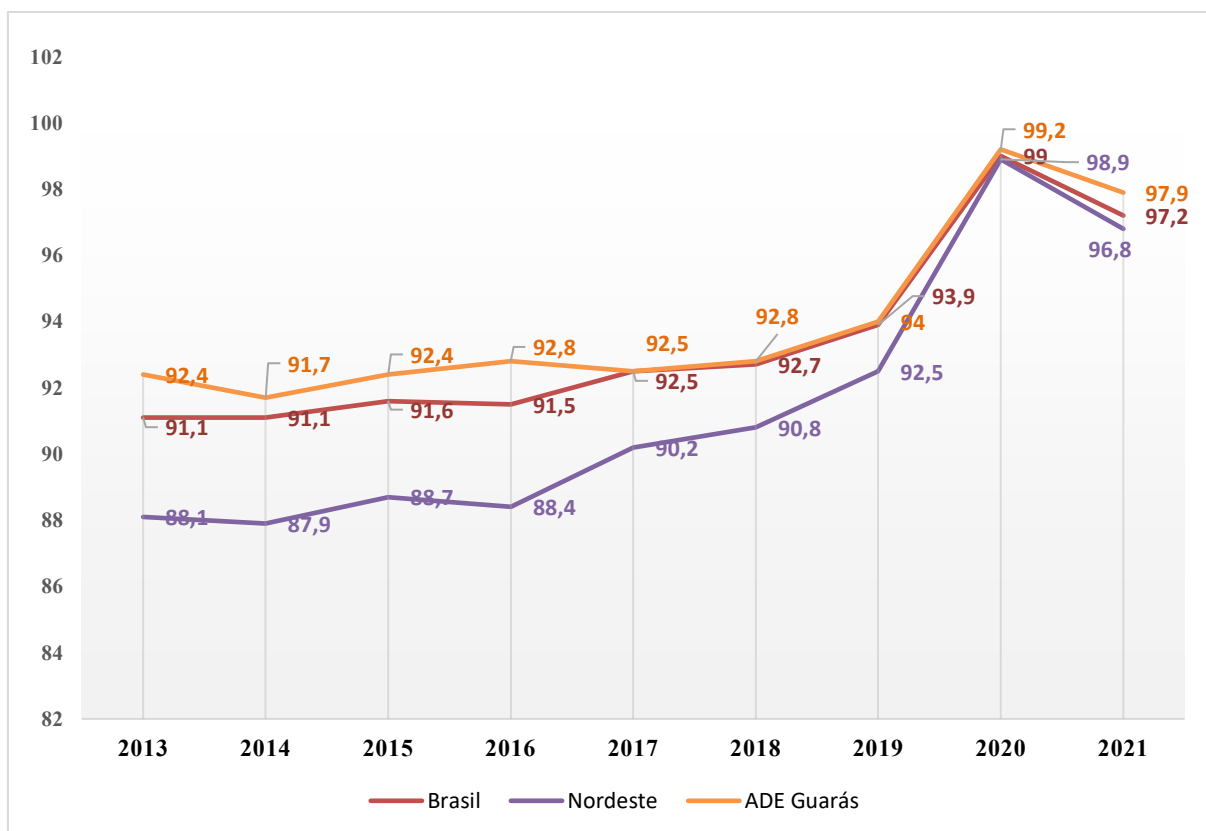
seu resultado permite acompanhar o desempenho da aprendizagem dos estudantes de cada escola, município e estado, por meio do alcance ou não das metas estabelecidas pelo INEP.

O IBGE é outra importante instituição do país responsável pela coleta, divulgação, produção de dados estatísticos e indicadores econômicos, ambientais e sociais que permitem o monitoramento de dados favorecendo amplas análises de diferentes fenômenos que ao serem estudados conjuntamente refletem sobre os aspectos e condições que permitiram sua ocorrência. É de responsabilidade desta instituição o Censo Demográfico e a PNAD Contínua que através da disseminação de informações contribuem com o desenvolvimento de políticas públicas, pois permitem aproximações de diferentes realidades.

Os dados coletados da educação nos municípios pertencentes ao litoral ocidental maranhense, no período correspondente aos últimos oito anos (2013 a 2021), apresentam informações reveladoras que, quando associadas aos dados econômicos evidenciam as condições social e financeira existentes na região, conforme mencionado na subseção 1. Os dados disponibilizados pelo IBGE revelam que a região possui indicadores econômicos baixos, os quais têm impacto na formação social, financeira e educacional dos cidadãos.

No período que compreende a presente pesquisa, o cenário educacional nacional apresentou ampliação gradativa da taxa de aprovação dos estudantes dos anos iniciais na esfera municipal, partindo de 92,4% em 2013 e alcançando 97,9% em 2021, segundo dados do INEP (Brasil, 2022d). A ampliação do rendimento escolar ao longo dos anos reflete o resultado da soma de políticas educacionais em busca da qualidade da educação, evidenciado em especial na Constituição Federal/1988, LDBEN 9.394 /96 e PNE (2014-2024). Na região dos Guarás os dados educacionais não diferem do nacional, havendo a ampliação da permanência dos estudantes na escola, cumprindo também os preceitos legais, conforme apresentado no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Taxa (%) de aprovação escolar nacional, nordeste ADE dos Guarás período de 2013 a 2021



Fonte: Censo Escolar INEP/MEC (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021).

É válido notar que o índice de aprovação da região dos Guarás, se manteve superior aos índices nacional e estadual em todos os anos estabelecidos pela pesquisa. Tomando como referência os resultados obtidos pela região nordeste, os municípios do litoral ocidental maranhense se destacam com significativo aumento da permanência do alunado no sistema educacional, apresentando em 2013 taxa de aprovação superior à média da região nordeste que obteve 88,1% para este mesmo nível de ensino.

No entanto, tal desempenho não retrata a realidade de todos os entes federados pertencentes a região dos Guarás, não sendo, portanto, uniforme os bons resultados, uma vez que se trata de uma média aritmética, onde alguns municípios da região apresentaram taxa de aprovação de 100% aprovação dos estudantes enquanto em outros obtiveram 88,6% no período estudado. A Tabela 6, demonstra o desempenho dos municípios da região dos Guarás quanto a taxa de aprovação no período de 2013 a 2021.

Tabela 7 – Taxa (%) de aprovação do Maranhão e Região dos Guarás nos Anos Iniciais (2013 a 2021)

Unidades da Federação	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
-----------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Maranhão	91,0	91,4	91,7	91,3	92,4	92,5	93,7	97,7	96,9
Apicum Açú	88,6	93,1	92,6	93,4	93,7	93,4	93,6	100	97,1
Bacuri	91,7	92,5	92,9	95,7	94	96	95,4	99,2	99,2
Cedral	93,6	87,1	92,9	91,2	90,4	88,5	92,8	99,3	95,7
Central do MA	94,3	95,3	92	90,2	95	94,5	93,1	100	97,1
Cururupu	92,9	89,2	90,7	90,9	93,3	94,1	93,5	99,9	99,6
Guimarães	91,7	90,5	89,3	91	88,1	88,6	92,2	99,6	96
Mirinzal	92,2	92,1	93,2	91,6	93	89,9	93,8	95,3	96,8
Porto Rico	95,9	91,6	94	94,9	91,7	98,2	96,8	99,8	99,8
Serrano do MA	90,6	94,6	93,7	96,8	94	92	94,8	100	100

Fonte: Brasil (2022).

Assim, durante o século XX o foco das políticas educacionais era garantir o acesso à escola para a faixa etária de 06 a 14 anos. Na primeira década do século XXI, houve um esforço para ampliar o acesso à educação básica em geral. No entanto, no contexto atual, ainda existe o grande desafio em assegurar a permanência dos estudantes no ambiente escolar. Segundo Oliveira e Araújo (2005), embora seja possível observar a melhoria da regularização do rendimento escolar tal fato não se traduz em eliminação históricas das desigualdades, tanto do ponto de vista social quanto do ponto de vista regional.

Na região dos Guarás, durante todo o período em análise, é constatado que o município de Guimarães apresenta uma das mais baixas taxas de aprovação em relação aos demais municípios da região. Especificamente no ano de 2021, verificamos uma taxa de aprovação de 96%, a qual se destaca como a mais baixa dentre todas as localidades da região.

Os municípios de Bacuri, Porto Rico e Serrano se destacaram com as melhores taxas de aprovação sendo 99,2%, 99,8% e 100%, respectivamente. Esses números superam a média nacional e da região nordeste que foram 97,9% e 96,8% respectivamente. Por outro lado, a cidade de Guimarães teve um desempenho menos favorável da região, com uma taxa de aprovação de apenas 96%, no mesmo período, aproximando-se da média da região nordeste.

A Tabela 6 demonstra que, em 2020, os municípios de Apicum-Açu, Central do MA e Serrano do Maranhão alcançaram uma taxa de aprovação de 100% entre os alunos. No entanto, em 2021, somente o último município permaneceu com a mesma taxa de aprovação, o que contribuiu, portanto, para que a região atingisse uma média mais alta de aprovação ao longo do período estudado.

Nos anos de 2020 e 2021, a sociedade enfrentou um grande impacto social e econômico causado pela covid-19. No contexto educacional, isso resultou no afastamento total e parcial dos alunos do ambiente escolar por quase dois anos. Assim, cada município implementou políticas educacionais para promoção do vínculo escolar dos estudantes

definindo alternativas para promoção do ensino. Dentre as estratégias desenvolvidas, foi comum entre os municípios o desenvolvimento de aulas remotas e híbridas, utilizando diferentes tecnologias, envio de atividades xerocadas para promoção da aprendizagem, e por fim, em resposta ao contexto desafiador, foi adotada a aprovação automática.

Os municípios seguiram, portanto, as orientações das legislações educacionais nacional, em especial a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020 que “estabelece normas educacionais excepcionais” (Brasil, 2020, ementa) a serem seguidas durante o período de calamidade pública imposta pela covid-19. A Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020 é outro instrumento normativo que instituiu Diretrizes Nacionais necessárias para a implementação da Lei nº 14.040/2020 regulamentando ações a serem adotadas durante o período pandêmico e que proporcionaram maior aproveitamento dos estudantes. No parágrafo 3º do artigo 27, a resolução orienta que

Em face da situação emergencial, cabe aos sistemas de ensino, secretarias de educação e instituições escolares promover a redefinição de critérios de avaliação para promoção dos estudantes, no que tange a mudanças nos currículos e em carga horária, conforme normas e protocolos locais, sem comprometimento do alcance das metas constitucionais e legais quanto ao aproveitamento para a maioria dos estudantes, aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, e à carga horária, na forma flexível permitida por lei e pelas peculiaridades locais. (Brasil, 2020b).

A autonomia concedida pelo CNE para a adoção da aprovação automática de todos os estudantes das redes de ensino foi implementada por 12% dos municípios maranhenses, segundo o INEP (Brasil, 2023a). Embora o restante dos municípios tenha apresentado resultados diversos em relação à aprovação dos estudantes em 2020, poucos ficaram abaixo de 99% de aprovação.

A adoção dessa medida teve como propósito minimizar os impactos provocados pelo distanciamento do ambiente escolar, especialmente para os alunos mais vulneráveis. De acordo com dados do INEP, esse público corresponde a 95% dos estudantes pertencentes às escolas públicas dos municípios da baixada maranhense sendo impactado severamente suas aprendizagens pelo distanciamento do espaço escolar (Brasil, 2022c). Segundo Senhoras (2020), os impactos da pandemia da *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sobre a educação reproduzem de modo ampliado assimetrias previamente existentes nas sociedades, de modo que os que possuíam acesso às Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) conseguiram minimizar num curto prazo o impacto na aprendizagem, em contraposição aos atores econômicos mais vulneráveis. O público mais carente economicamente, embora tenha garantida a aprovação automática durante a pandemia, foi o período que houve redução significativa nas matrículas no ensino público (Brasil, 2022a).

Conforme indicado na Tabela 5, houve um decréscimo acentuado dos estudantes matriculados no fundamental 1, entre os anos 2020, 2021 e 2022, entre os municípios do

litoral ocidental maranhense. Essa redução foi superior a 10%, contrastando com os anos anteriores, nos quais esta redução nas matrículas não ultrapassou em 5%, nesse nível de ensino. Durante o período pandêmico, foi observado dois fatores: diminuição no ingresso de alunos e aprovação em massa.

A garantia do direito ao acesso e à permanência do estudante no espaço escolar, bem como a promoção da aprendizagem, tem se tornado uma preocupação central da sociedade. Com objetivo de atender a essas demandas educacionais, foram criados dispositivos legais que buscam estabelecer mecanismos eficazes para assegurar aos alunos a conclusão dos estudos na idade adequada e no prazo estabelecido por tais dispositivos.

Assim, a garantia da permanência dos estudantes, bem como a elevada taxa de aprovação, é entendida como uma referência de qualidade nas políticas educacionais do país, adicionado a melhoria do desempenho nas avaliações externas. O cenário oposto, então é caracterizado como fracasso ou carência de políticas educacionais eficientes que garantam a progressão do estudante nos anos escolares, sem bom desempenho na aprendizagem e retenção do alunado. Na Região dos Guarás, conforme as Tabelas 7 e 8 é demonstrado que antes do período pandêmico as taxas de reprovação eram altas e constantes entres os municípios. Nos anos de 2020 e 2021 houve significativa alteração, onde alguns municípios chegaram a ter 0% de alunos reprovados.

Tabela 8 – Taxas (%) de Reprovação - Anos Iniciais Região dos Guarás (2013 – 2021)

Unidades da Federação	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Maranhão	6,8	6,7	6,5	7,1	6,2	6,2	5,3	0,7	1,6
Apicum Açu	9,6	5,5	5,3	5,4	5,4	5,7	5,1	0	0,2
Bacuri	5,9	5,4	5,6	3,7	5	3,5	3,7	0	0
Cedral	6,2	11	6,2	8,3	8,4	10,7	6,7	0	3,5
Central do MA	3,8	3,4	5,1	8,4	2,3	3,3	5,5	0	1,9
Cururupu	6,3	9	7,5	7,7	4,7	5,1	4,8	0	0,1
Guimarães	7,6	8,2	9,1	7,6	10,4	9,7	7,5	0,1	3,2
Mirinzal	5	6,7	5	5,7	5,1	7,6	5,1	0,3	0,6
Porto Rico	3,1	7,7	6	4,5	3,1	1,8	3,1	0	0
Serrano do MA	6,3	3,8	4,8	2,4	5,5	6	4,7	0	0

Fonte: Brasil (2022a).

Tabela 9 – Taxas (%) de Evasão - Anos Iniciais Região dos Guarás (2013 – 2021)

Unidades da	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
--------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Federação									
Maranhão	2,2	2,0	1,8	1,6	1,4	1,3	1,0	1,6	1,5
Apicum Açú	1,8	1,4	2,1	1,1	0,9	0,9	1,3	0	2,7
Bacuri	2,4	2,1	1,5	0,6	1	0,5	0,9	0,8	0,8
Cedral	0,2	1,9	0,9	0,5	1,2	0,8	0,5	0,7	0,8
Central do MA	1,9	1,3	2,9	1,4	2,7	2,2	1,4	0	1
Cururupu	0,8	1,8	1,8	1,4	2	0,8	1,7	0,1	0,3
Guimarães	0,7	1,3	1,6	1,4	1,5	1,7	0,3	0,4	0,8
Mirinzal	2,8	1,2	1,8	2,7	1,9	2,5	1,1	4,4	2,6
Porto Rico	1	0,7	0	0,6	5,2	0	0,1	0,2	0,2
Serrano do MA	3,1	1,6	1,5	0,8	0,5	2	0,5	0	0

Fonte: Brasil (2022a).

No período de 2013 e 2016, que corresponde a um ciclo de 4 anos e uma legislatura municipal, predominaram altas taxas de reprovação e evasão, ultrapassando a 10% de retenção dos alunos. Esses dados foram evidenciados nos municípios de Apicum-Açu em 2013, Cedral em 2014 e Guimarães, em 2015.

Entre os anos de 2017 e 2020, durante uma nova legislatura, merecem destaque os municípios de Guimarães em 2017, onde 10,4% dos estudantes foram retidos, e Cedral e Guimarães, em 2018, com taxas de reprovação e evasão de 11,5% e 11,4% respectivamente. No ano de 2017, os municípios de Porto Rico registraram uma taxa de abandono de 5,2% dos estudantes. Durante o período de recorte da pesquisa, Guimarães apresentou altas taxas de reprovação e em 2021, quando a maioria dos municípios tem taxa inferior a 1% de reprovação, a sua taxa de reprovação foi de 3,02% e de evasão foi de 0,8%. Costa (2019, p. 38) assegura que

[...] as taxas de evasão escolar no município foram reduzidas, sem, contudo, evidenciar melhoria na qualidade do ensino, visto que as avaliações mostram que uma grande parte dos estudantes chega ao final da Educação Básica sem as habilidades fundamentais requeridas para esta etapa de ensino.

Durante o período pandêmico houve uma radical diminuição das taxas de reprovação e evasão, com aprovação automática dos estudantes em alguns municípios, no entanto, ao serem analisados os dados sobre a aprendizagem, através da prova do SAEB 2021, é possível conhecer o fraco desempenho nesta avaliação externa e a dificuldade dos municípios da região em promover políticas educacionais eficientes para garantir o efetivo direito à educação de qualidade para todos(as).

4.4.2 Aprendizagem

As avaliações externas têm como proposta apresentar a qualidade da educação nas escolas com base no aprendizado dos estudantes, exigindo o domínio de conteúdos mínimos do currículo escolar, no entanto, os seus resultados têm mostrado um panorama desfavorável em relação a aprendizagem dos estudantes.

Na década de 90, seguindo a agenda neoliberal o Brasil, instituiu na sua agenda de políticas públicas educacionais, o sistema de avaliação externa, até então já implementada em vários países europeus e América desde a década de 80. A educação passou, assim, a ser pensada, negociada, e direcionada para atender os interesses hegemônicos adotando os princípios da lei de mercado. A LDBEN 9.394/96 regulamenta esse novo modelo, onde a escola é a responsável por atender as exigências do mercado, com currículo escolar elaborado com fins de desenvolver habilidades no indivíduo para uma formação rápida, sem questionamentos, para maior produtividade e competitividade no mundo globalizado.

A razão de ser da instituição escolar não se encontra mais na distribuição mais igual possível do conhecimento, mas na lógica de produtividade e rentabilidade do mundo industrial e mercantilizado [...] na virada dos anos 1980, a pedagogia se tornou ‘gestão’, ou melhor ‘gestão mental’, e alguns propunham que o professor fosse considerado um ‘gestor de turma’. Saberes, inovação, parceria, tudo está ligado a essa lógica que tem o atrativo das visões totalizantes. Esses discursos permitiram que a instituição escolar se colocasse simbolicamente na esfera de uma lógica gerencial estranha a sua antiga referência cultural e política, e também se submetesse à pressão de lógicas sociais e econômicas que até então eram exteriores a ela, favorecendo assim a interiorização de novos objetivos e a constituição de novas identidades profissionais (Laval, 2019, p. 68-69).

Portanto, atualmente, atender à lógica do capital e garantir a aprendizagem adequada dos indivíduos para atender às necessidades do mercado tornou-se um tema central nas discussões entre os especialistas da área educacional, com o objetivo de buscar a qualidade da educação. Segundo Oliveira e Araujo (2005), a CF/88 no artigo 206 e a emenda constitucional n.14/96 ratificam a garantia não só do acesso e permanência no ensino fundamental, mas também a garantia de padrão de qualidade da educação. Os autores afirmam que a ideia de qualidade vem sendo construída de três formas distintas no país: a primeira, associada a ideia de oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados.

A busca pela universalização do acesso à escola não acompanhou adequadamente a questão da permanência e aprendizagem dos estudantes no final do século XX e na primeira década do século XXI. Durante a década de 1990, o Brasil ainda enfrentava altas taxas de reprovação no ensino fundamental, com uma taxa de 10,3%, uma

distorção idade/ano de 23,6% e uma taxa de evasão escolar de 3,1% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, [1994]). É importante destacarmos que, em 2009, 36,6% dos estudantes entre 12 e 17 anos estavam fora do sistema escolar (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009). Embora ao longo das décadas esses dados tenham apresentado uma diminuição significativa, eles ainda são preocupantes no contexto atual.

Embora, na década de noventa, a qualidade da educação estivesse associada ao acesso, observou-se, que o grande número de matrículas não estava acompanhado da aprendizagem do estudante, sendo necessário usar mecanismos de controle que buscassem garantir este aprendizado. Para tanto, foi implementado um sofisticado sistema de avaliação na educação brasileira, que iniciou na década de 1990, denominado SAEB.

O SAEB é um sistema de levantamento educacional que foi implementado no processo de redemocratização política do país. Ele atende às demandas neoliberais e é realizado por meio da Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e da ANRESC/Prova Brasil. A coleta de dados é de responsabilidade do INEP que a cada dois anos aplica as avaliações externas, contendo testes padronizados dos componentes curriculares de Matemática e Língua Portuguesa.

As avaliações são aplicadas tanto em escolas públicas quanto particulares, abrangendo turmas do 5º e 9º ano do ensino fundamental, bem como do 3º do ensino médio. O objetivo é diagnosticar a qualidade do ensino fundamental e médio em todo o país (Brasil, 2022a).

As avaliações externas são aplicadas em larga escala e buscam conhecer o desempenho cognitivo dos estudantes bem como os fatores que operam no processo de ensino-aprendizagem. A formatação da Prova Brasil permitiu coletar informações detalhadas permitindo conhecer o desempenho da aprendizagem de forma individual, através da proficiência de cada escola, unidade federativa e União. O seu resultado constitui a base para realização dos cálculos do IDEB, que a partir de 2007 são estabelecidas as metas para cada escola, município e sistema de ensino.

Consta dos normativos da avaliação externa as matrizes de referências de onde são extraídos os conteúdos mínimos para elaboração das provas que os estudantes devem dominar e serem capazes de responder aos testes padronizados. Com o desempenho dos estudantes nos testes, nessa lógica, é possível avaliar se o aluno aprendeu ou não aqueles conteúdos, se estabelecendo, portanto, a aferição da qualidade da educação (Oliveira; Araujo, 2005). É válido notar que o Plano Nacional de Educação (2014-2024), na Meta 7, define

[...] fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio (Brasil, 2014b).

Conforme pode ser observado na Tabela 9, a respectiva meta foi superada, no âmbito nacional e no Nordeste, nos anos de 2013, 2015, 2017 e 2019. No Maranhão a meta não foi alcançada em nenhuma edição da avaliação externa. Na Região dos Guarás durante a sequência histórica, foi superada a meta na edição de 2015 e em 2017 foi alcançada a meta estipulada. É possível observar que em 2021, as metas não foram alcançadas por nenhuma das localidades analisadas.

Tabela 10 – Evolução do IDEB e META no Brasil, Nordeste, Maranhão e ADE dos Guarás (2013 – 2021) Anos Iniciais

Etapa de ensino	Local	IDEB					META				
		2013	2015	2017	2019	2021	2013	2015	2017	2019	2021
ANOS INICIAIS	BRASIL	4,9	5,3	5,6	5,7	5,5	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7
	NORDESTE	4,1	4,6	4,9	5,2	5,1	3,7	4	4,3	4,6	4,9
	MARANHÃO	4,2	4,3	4,1	3,9	4,1	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5
	ADE dos										
	GUARÁS	3,8	4,7	4,5	4,7	4,4	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1

Fonte: Brasil (2022a).

A região nordeste, conforme visto, apresenta o desempenho igualmente crescente no IDEB de 2013 a 2021, superando as metas estabelecidas pelo INEP em todo período. Os estudos de Padilha *et al.* (2012), apontam para a necessidade de desenvolver estudos aprofundados que elucidem o desempenho diferenciado dos municípios em alguns estados da região nordeste que apresentam a média elevada proporcionando um alto IDEB da região. Classifica em 3 níveis o desempenho dos municípios do nordeste: abaixo da média ($IDEB \leq 2,6$), na média ($2,6 < IDEB \leq 3,6$) e acima da média ($IDEB > 3,6$). Diante desses níveis, o Ceará e Piauí ganham destaque com 46% e 32% das suas escolas apresentando médias elevadas no IDEB, acima da média nacional.

Para 2021, os estados citados continuam em destaque nacional quanto ao elevado IDEB pontuando entre 7,2 e 6,1. O Maranhão, nesse cenário, ainda possui municípios apresentando IDEB na média ($\leq 3,6$), sendo que tal indicador já foi superado pelos estados citados, desde 2011. Ademais, dos 217 municípios do Maranhão, 40% alcançaram ou superaram a meta estabelecida pelo INEP, em 2019. Os dados apresentados para 2021

demonstram que apenas 20% alcançaram ou superaram a meta e 165 municípios apresentaram o IDEB abaixo da meta estabelecida. É válido notar que 7 municípios não atenderam aos critérios estipulados pelo INEP não sendo possível atribuir o indicador para as mesmas nos anos iniciais.

A Tabela 7 e Tabela 8 mostram que no Maranhão ainda havia altos índices de reprovação e evasão e, consequentemente, distorção-idade/série. Esses índices têm um impacto direto no cálculo do IDEB, que é obtido a partir da relação entre a taxa de aprovação e a pontuação da Prova Brasil, tanto para as unidades federativas quanto para as escolas.

Seguindo a orientação da Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020 e legislações locais, o estado Maranhão estabeleceu uma nova sistemática de avaliação para os estudantes, apresentando diferentes alternativas que permitiram o aproveitamento escolar com fins de garantir a permanência e vínculo dos alunos e consequentemente favorecendo melhores resultados com aprovação superior aos anos anteriores a 2021. Dentre as ações promovidas estão: aprovação automática, ensino remoto como alternativas emergenciais para promover os direitos de aprendizagem escolar, devendo ocorrer provisória e paralelamente com outras metodologias e estratégias de ensino na perspectiva de reduzir danos na democratização do acesso e permanência com qualidade (Fórum Estadual de Educação do Maranhão, 2020).

A partir das diferentes estratégias para promoção dos estudantes maranhenses foi possível alcançar melhores taxas de aprovação nos anos iniciais, na série histórica de aplicação da Prova Brasil, havendo 97% de aprovação em 2021. No entanto, no quesito aprendizagem, a nota estabelecida em 2021 foi de 4,89 numa escala que vai de 0 a 10, sendo inferior às notas do período de 2017 e 2019 (Brasil, 2022a).

Convém esclarecer que no Maranhão, 85,8% das matrículas do ensino fundamental eram ofertadas na esfera municipal em 2021, e destas, 88,1% correspondem aos anos iniciais (Brasil, 2022a). Das 8.456 escolas que atenderam os anos iniciais, apenas 22% tiveram a divulgação do IDEB. Isso ocorre porque a maioria das escolas não atenderam aos critérios estabelecidos pelo SAEB em relação à quantidade de alunos por turma e à ausência de turmas multisseriadas (Brasil, 2022b). No entanto, a realidade das turmas multisseriadas é predominante nos municípios maranhenses, especialmente nos de pequeno porte. Embora tenha ocorrido uma flexibilização das regras em relação às versões anteriores da avaliação externa no ano de 2021, é importante ressaltar que a amostragem foi menor em comparação aos anos anteriores.

Ou seja, a amostragem da avaliação externa que é referência para aferir a qualidade da educação no país, foram excluídas uma parcela significativa de escolas que ficaram invisibilizadas suas práticas educacionais e a qualidade da oferta dos serviços educacionais. Soma-se a esse fato as precárias condições de infraestrutura das escolas multisseriadas, que em grande parte funcionam em prédios residenciais alugados, adaptados para o espaço escolar, proporcionando prejuízos incalculáveis para a realização de práticas educativas adequadas para o alunado. Vale destacar, também, a carência nutricional da população mais carente localizada na zona rural, ausência de estrutura para estudantes com deficiências e transtornos, a baixa formação inicial dos professores. Diante deste cenário, é ofertado um ensino precário para uma porcentagem significativa de estudantes, que por não fazer parte do processo de avaliação do SAEB, não se conhece o seu desempenho escolar, em especial no ano de 2021, que se caracterizou como ano pandêmico.

Na região dos Guarás, a realidade educacional é caracterizada por um total de 182 escolas que oferecem o ensino fundamental, anos iniciais, sendo que 133 dessas escolas estão localizadas em áreas rurais. No entanto, apenas 22 dessas escolas, realizaram a Prova Brasil em 2021. Ao retomar a Tabela 9, é possível observar o desempenho da Região dos Guarás na Prova Brasil a partir de 2013 e constatar que a meta estabelecida pelo INEP não foi alcançada. Em 2015, houve uma superação ao atingir o índice de 4,7 enquanto a meta era de 4,5.

Ao analisar individualmente o desempenho de cada município, em 2015, conforme a Tabela 10, Porto Rico do Maranhão se destacou com um IDEB de 7,6, superando sua meta que era de 4,3. Esse resultado contribuiu significativamente para a superação da meta estipulada para a região. No entanto, nos anos de 2019 e 2021, a região ficou abaixo da meta estipulada para o período, alcançando 4,5. Isso significa que o desempenho dos estudantes e/ou a taxa de aprovação não atingiram os patamares estabelecidos como meta para aqueles anos.

Tabela 11 – IDEB anos iniciais dos municípios da Região dos Guarás (2013 a 2021)

	Apicum-Açu		Bacuri		Cedral		Central do Maranhão		Cururupu		Guimarães		Mirinzal		Porto Rico		Serrano do MA	
Anos	Meta	Nota	Meta	Nota	Meta	Nota	Meta	Nota	Meta	Nota	Meta	Nota	Meta	Nota	Meta	Nota	Meta	Nota
2013	3,9	3,3	3,9	3,8	3,9	4	3,8	3,6	4,3	4,6	-	-	3,8	-	4,1	3,6	3,5	3,9
2015	4,2	4	4,2	4,1	4,2	5	4,1	4	4,6	4,6	-	4,4	4,1	4,4	4,3	7,6	3,8	4,6
2017	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5	5	4,4	4,5	4,9	4,8	4,7	4,4	4,4	4,4	4,6	4,2	4,1	4,2

2019	4,8	4,2	4,8	4,9	4,8	5,4	4,7	4,5	5,2	4,7	5	4,8	4,7	4,7	4,9	4,6	4,4	4,4
2021	5,1	4,1	5,1	5,3	5,1	4,7	5	4,1	5,5	4,3	5,2	4,5	5	4,3	5,2	4,2	4,7	4

Fonte: Brasil (2022d).

Os dados educacionais da Região dos Guarás, a partir do resultado na Prova Brasil, visto na Tabela 10, serão analisados a seguir, porém, não se dará em função da comparação do desempenho individual dos municípios. Embora os mesmos apresentem indicadores socioeconômicos e rede de ensino equivalentes, são oriundos de territórios históricos e socioculturais distintos, complexos e multifacetados, o que não permite estabelecer qualquer comparação ou ranqueamento.

No entanto, a partir da análise do desempenho na Prova Brasil, é possível obter uma amostra mínima que nos fornece uma ideia de como ocorreu o aprendizado nas poucas escolas que foram avaliadas na região, especialmente no ano de 2021. Apresenta, portanto, um indicativo de qualidade da oferta do ensino oferecido pelas redes municipais da região. Segundo Gunther (2006), as variáveis analisadas podem revelar uma parte, mesmo que pequena, de um fenômeno estudado.

Notamos que dos nove municípios analisados, em 2013, três deles superaram a meta nos anos iniciais (Cedral, Cururupu e Serrano do Maranhão). O município de Guimarães e Mirinzal não apresentaram o resultado da Prova Brasil, enquanto os demais não alcançaram a meta estabelecida pelo INEP. Em 2015, quatro municípios (Cedral, Mirinzal, Porto Rico e Serrano do Maranhão) superaram a nota estabelecida, enquanto Cururupu alcançou a meta municipal e os outros quatro municípios ficaram abaixo da nota estabelecida pelo INEP. No ano de 2017, Bacuri, Cururupu, Guimarães e Porto Rico não alcançaram a nota do IDEB, enquanto Mirinzal atingiu a meta e Apicum-Açu, Cedral, Central do Maranhão e Serrano do Maranhão superaram a meta do IDEB. Em 2019, apenas os municípios de Bacuri e Cedral conseguiram superar a meta, enquanto Mirinzal e Serrano do Maranhão alcançam a meta do IDEB.

No ano de 2021, apenas o município de Bacuri superou a nota estabelecida, alcançando 5,3 enquanto os demais ficaram abaixo da meta. Diante dos dados, destacam-se os municípios de Cedral e Serrano do Maranhão, que ao longo dos anos apresentaram notas superiores à meta estabelecida pelo INEP, inclusive ultrapassando o ano de 2021. Vale ressaltar também que o município de Guimarães, ao contrário dos municípios mencionados, não alcançou a meta estabelecida pelo INEP para os anos iniciais em nenhum dos anos pesquisados.

Convém destacar que diferentes fatores influenciaram no desempenho dos municípios para alcançar os resultados na Prova Brasil. Entre esses fatores, podem ser considerados os sistemas de gestão de cada rede municipal, aspectos geográficos, formação docente, infraestrutura, renda, nível socioeconômico (Oliveira; Schwartzman, 2002). Além disso, é importante considerar os critérios estabelecidos pela avaliação externa, que segundo Costa (2019, p. 26) são avaliados:

[...] conteúdos gerais de Língua Portuguesa (com ênfase na leitura) e Matemática (com foco na resolução de problemas). Os resultados das provas são apresentados em intervalos de proficiência e cada escola recebe a distribuição dos seus estudantes, sendo capaz de identificar quais habilidades os estudantes provavelmente dominam e quais ainda precisam desenvolver. De forma frequente, as escolas se detêm somente sobre os resultados do IDEB, que se utiliza de dois índices para sua composição (proficiência na Prova Brasil e fluxo-aprovação). Estes não são independentes, podendo um índice influenciar o resultado do outro.

A partir dos critérios estabelecidos por este sistema de avaliação para composição da nota do IDEB, pode-se observar na Tabela 6 que, embora a taxa de aprovação dos anos iniciais, em 2021, seja superior à do ano de 2019, os municípios da região dos Guarás não obtiveram elevação dos seus índices. Este fato demonstra a dificuldade da região em avançar no outro indicador que compõe a nota do IDEB, a aprendizagem, conforme será visto, a seguir. Apesar do bom desempenho na ampliação na taxa de aprovação, em 2021, é importante considerar que um índice está correlacionado ao outro.

O desempenho dos estudantes nos componentes de Língua Portuguesa e Matemática é conhecido a partir da escala de proficiência (Qedu Academia, 2023), que possui quatro níveis: **Avançado, Proficiente, Básico e Insuficiente**. É considerado um aprendizado “**adequado**” quando os estudantes apresentam desempenho nos níveis “Proficiente e Avançado”. As informações extraídas dessa escala permitem conhecer o nível de aprendizagem dos estudantes em relação às competências e habilidades consideradas essenciais pelo INEP para o domínio desses componentes até o final do 5º e 9º ano. No Quadro 3 encontram-se os dados sobre a proficiência de Língua Portuguesa no 5º ano dos municípios localizados na Região dos Guarás no período de 2017 a 2021.

Quadro 3 – Desempenho dos estudantes – anos iniciais – proficiência de Língua Portuguesa (2017-2021) – %

Municípios	Avançado			Proficiente			Básico			Insuficiente		
	2017	2019	2021	2017	2019	2021	2017	2019	2021	2017	2019	2021
Apicum-Açu	9	3	3	22	19	16	41	63	35	28	15	45
Bacuri	5	8	13	17	27	23	42	54	37	36	11	27

Cedral	6	6	6	18	21	14	41	64	32	34	8	48
Central do MA	6	6	6	18	21	14	41	64	32	34	8	48
Cururupu	8	8	5	28	23	16	42	60	36	22	9	44
Guimarães	6	8	3	23	25	20	40	62	34	31	6	47
Mirinzal	7	9	2	19	24	20	44	59	36	30	8	41
Porto Rico	3	6	2	26	25	16	50	60	45	22	10	37
Serrano do MA	2	5	1	10	16	10	41	66	28	47	14	61

Fonte: Fundação Lemann (2021a).

Os dados coletados da Prova Brasil, no período de 2017 a 2021, na Região dos Guarás mostram a dificuldade dos municípios em garantir a aprendizagem dos estudantes do 5º ano em Língua Portuguesa. É observado que não houve variação significativa no desempenho dos estudantes em relação a sua distribuição nos níveis de proficiência ao longo do período estudado. De acordo com essa escala, a média de aprendizado dos estudantes, em Língua Portuguesa, se encontrava nos níveis “Básico” e “Insuficiente”, e essa realidade persiste nos anos de 2017, 2019 e 2021. O Quadro 3, demonstra que entre 1% a 13% dos estudantes dos diferentes municípios da Região dos Guarás apresentavam o nível de proficiência Avançado na Prova Brasil entre os anos de 2017 a 2021.

No município de Guimarães, houve ligeiro crescimento de estudantes nos níveis avançado e proficiente, entre os anos de 2017 e 2019, sendo respectivamente 29% e 33%, porém decresceu em 2021 para 23%. O município de Bacuri ampliou gradativamente a quantidade de estudantes no nível Avançado, no período em análise, sendo em 2017, 5%, em 2019, 8% e em 2021, alcançou o maior percentual da região neste nível, sendo 13%. Convém destacar, que o município de Bacuri, foi o único na região dos Guarás a superar a meta estabelecida pelo INEP e alcançar o IDEB de 5,3. Esses resultados sugerem que Bacuri tem realizado ações efetivas para melhorar a qualidade da educação em seu município.

Ainda em relação ao nível avançado, observam-se distintas alterações na quantidade de estudantes que apresentaram esse nível entre os municípios durante os anos analisados. Enquanto Apicum-Açu, Cururupu, decresceram quanto a quantidade de alunos no nível avançado, entre 2017 a 2021, em Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão e Serrano do Maranhão apresentaram um aumento de estudantes nesse nível de 2017 para 2019. No entanto, em 2021 houve uma substancial diminuição de estudantes nesse nível de proficiência. Cedral e Central do Maranhão, permaneceram com o mesmo percentual de alunos, sendo 6% no período de 2017 a 2021.

Em relação ao nível “Proficiente” da escala de proficiência de Língua Portuguesa, verifica-se a partir do Quadro 3, que em Apicum-Açu e Cururupu houve diminuição gradativa de estudantes neste nível, entre os anos estudados. Em contrapartida, observa-se um aumento no percentual de estudantes classificados nos níveis Básico e Insuficiente nessas localidades. Em Apicum-Açu, a proporção de estudantes nesse nível era de 22% em 2017, diminuindo para 19% em 2019 e, posteriormente, para 16%, em 2021. Já em Cururupu, esses números foram de 28%, 23% e 16%, respectivamente entre os anos de 2017, 2019 e 2021. É importante analisar de forma aprofundada os fatores que contribuíram para essas variações e buscar identificar quais políticas e práticas educacionais foram eficazes para promover o avanço dos estudantes para os níveis Proficiente e Avançado em alguns municípios e quais aspectos podem ter levado à queda em outros em alguns anos.

Quanto aos demais municípios, observa-se um padrão semelhante de distribuição dos estudantes na escala de proficiência ao longo dos anos em análise, apresentando aumento na porcentagem de estudantes no nível Proficiente de 2017 para 2019, porém, em 2021, foi registrado um significativo decréscimo nesse indicador. Dessa forma, constatou-se que não houve melhoria da aprendizagem na região, uma vez que o resultado obtido em 2021 foi inferior ao apresentado em 2017.

Os dados indicam que a maioria dos estudantes da Região dos Guarás apresentavam níveis de proficiência “Básico” e “Insuficiente” em Língua Portuguesa, entre os anos de 2017, 2019 e 2021. Considerando que esses níveis são considerados de baixa aprendizagem, é aceitável afirmar que em média, em 2017, 73% dos estudantes não eram proficientes em português, o que demonstra uma situação preocupante em relação à aprendizagem nessa área. Merece destaque os municípios de Apicum-Açu e Cururupu que na sequência histórica de aplicação da Prova Brasil apresentou aumento de estudantes nesses níveis de proficiência, alcançando 80% de seu alunado, em 2021. Isso indica que esses municípios enfrentaram desafios significativos no que diz respeito à qualidade de ensino da Língua Portuguesa e à promoção da aprendizagem adequada dos estudantes.

Fenômeno inverso ocorreu no município de Bacuri, onde houve diminuição gradativa dos estudantes nesses níveis, sendo 78% em 2017, 65% em 2019, chegando a 64%, em 2021. Embora essa diminuição seja positiva, ainda é considerado um percentual alto de estudantes com baixa proficiência em Língua Portuguesa. O município de Serrano do Maranhão apresenta a mais elevada porcentagem de estudantes no nível Básico e Insuficiente, em Língua Portuguesa, sendo em 2017, 88%, 2019, 80% e em 2021, 89%.

É importante destacar que é esperado que os estudantes desenvolvam em Língua Portuguesa habilidades essenciais em cada etapa da educação básica, com foco na leitura e competências de interpretação e identificação de informações implícitas e explícitas em diferentes gêneros textuais. Essas habilidades são apresentados a partir de uma matriz de referência (Brasil, 2023b).

É importante destacar que as matrizes de referência não se confundem com os currículos, que são muito mais amplos, e não podem ser confundidas com procedimentos, estratégias de ensino ou orientações metodológicas, pois são recortes dos conteúdos curriculares estabelecidos para determinada etapa ou ciclo escolar. Portanto, constituem-se uma referência tanto para aqueles que irão participar do teste, garantindo transparência ao processo e permitindo-lhes uma preparação adequada, quanto para a análise dos resultados dos testes aplicados (Brasil, 2023b).

É importante ressaltar que existem diversos condicionantes que interferem no processo de ensino e aprendizagem influenciando diretamente no resultado da avaliação externa (SOUZA; PIMENTA; MACHADO, 2012). Além disso, é necessário considerar as limitações inerentes ao próprio teste, que se baseia nas respostas dos estudantes para fazer inferências sobre um sistema de educação (Gusmão, 2010). Nesse contexto, observa-se que há uma dificuldade severa dos estudantes em adquirir as aprendizagens de leitura e interpretação esperadas para o ano em análise (5º ano) na Região dos Guarás. Em matemática, conforme demonstrado o Quadro 4, a dificuldade dos estudantes é ainda mais acentuada.

Quadro 4 – Desempenho dos alunos na proficiência de Matemática (2017-2021) - %

Municípios	Avançado			Proficiente			Básico			Insuficiente		
	2017	2019	2021	2017	2019	2021	2017	2019	2021	2017	2019	2021
Apicum-Açu	3	2	1	12	10	12	43	43	34	41	45	53
Bacuri	1	4	8	11	17	20	36	44	40	52	35	32
Cedral	1	4	0	15	28	20	57	52	36	27	17	44
Central do MA	0	2	0	11	12	2	36	36	37	53	50	61
Cururupu	2	5	2	16	16	7	44	45	39	37	34	52
Guimarães	0	2	1	17	18	11	36	47	36	47	33	52
Mirinzal	1	5	1	9	16	7	39	42	40	52	37	52
Porto Rico	0	2	1	15	16	9	53	43	45	32	39	46
Serrano do Ma	2	0	1	7	11	6	29	35	28	62	54	65

Fonte: Fundação Lemann (2021b).

A matriz de referência em matemática indica as habilidades e competência que os estudantes devem desenvolver ao término do 5º e 9º ano. Essas habilidades são apresentadas em uma escala de proficiência composta por quatro níveis de aprendizagens. Cada aluno é posicionado em um desses níveis com base em seu desempenho e no desenvolvimento das habilidades necessárias para resolver os itens do teste. Os itens que compõem a avaliação de matemática propõe identificar e compreender as fragilidades no processo educacional e que ainda não foram superadas (Oliveira, 2013).

Assim, para os anos iniciais do ensino fundamental, prioriza a resolução de problemas. O resultado apresentado nos sucessivos anos de aplicação do teste, demonstram baixo desempenho dos estudantes, o que desafia as redes de ensino a se mobilizarem em busca da garantia do direito à aprendizagem e melhoria da qualidade do ensino.

O desempenho dos estudantes do 5º ano, avaliados pela Prova Brasil, na Região dos Guarás, esteve concentrado no nível Básico e Insuficiente nos anos analisados, portanto, não alcançaram a proficiência esperada ao término dos anos iniciais. Em 2017, os estudantes se concentraram nesses níveis numa ordem de 80% a 91%, nos diferentes municípios da região. Em 2019, a porcentagem dos alunos que não conseguiram desenvolver as competências avaliadas, com prioridade na resolução de problemas e interpretação de informações, diminuiu timidamente em relação a 2017.

É preocupante observar a quantidade de alunos do 5º ano com dificuldades em desenvolver as habilidades esperadas para resolução de questões em matemática, no município de Guimarães. Em 2017, 83% dos estudantes estavam concentrados nos níveis

Básico e Insuficiente; embora em 2019 esse percentual tenha reduzido 80%, em 2021 voltou a crescer para 88%. No município de Apicum-Açu é similar a dificuldade em matemática, em 2017, 84% dos alunos estavam nos níveis “Básico” e “Insuficiente”, e esse número aumentou para 88% em 2019. Esses dados indicam um desafio significativo na promoção da aprendizagem adequada nesse município. Além disso, em 2021, os municípios de Central do Maranhão, Cururupu, Mirinzal, Porto Rico e Serrano do Maranhão também apresentaram um alto percentual de alunos com dificuldades nas habilidades esperadas para o 5º ano, apresentando respectivamente, 98%, 91%, 92%, 91% e 93% . Esses números revelam a existência de uma grande desigualdade educacional na região, demonstrando a persistência de dificuldades no desenvolvimento das habilidades básicas dos estudantes. O encerramento da série histórica de aplicação da Prova Brasil e o período de reabertura das escolas após o covid-19 demonstraram a grande desigualdade que ainda assola a educação, reforçando ainda mais este cenário de baixa aprendizagem quando mensuradas por meio de testes padronizados.

Nos níveis “Avançado” e “Proeficiente” estão localizados um quantitativo ínfimo de alunos da Região dos Guarás. Observa-se que, enquanto o município de Bacuri registrou um aumento significativo na quantidade de alunos com bom desempenho de 2017 para 2021, os demais municípios apresentaram um crescimento no percentual de alunos no nível “Proficiente” em 2019, porém, em 2021, houve uma diminuição considerável desse percentual de estudantes nesse nível. A cidade de Central do Maranhão apresentou em 2021 apenas 2% de estudantes no nível Proeficiente e zero no nível Avançado. Esta realidade torna-se preocupante, pois segundo a matriz da Prova Brasil, são exigidos apenas um recorte dos conteúdos a serem apresentados aos alunos, no que se refere ao conhecimento acadêmico de matemática ao término de cada nível escolar, e nem mesmo esse mínimo estava sendo alcançado para mais de 90% dos estudantes da região.

É importante frisar que os estudos científicos apontam para os limites da avaliação externa quanto aos propósitos que se propõe a executar (Horta Neto; Junqueira; Oliveira, 2016). Como política de estado busca-se conhecer a aprendizagem dos estudantes, a partir de conteúdos previstos no currículo escolar que são voltados para o desenvolvimento de competências e habilidades em português e matemática associando ao fluxo escolar. No entanto, deixam de ser considerados importantes variáveis que influenciam diretamente para a boa aprendizagem dos estudantes e consequentemente para melhoria da qualidade da educação.

A infraestrutura escolar, formação inicial e contínua do professor, escolaridade dos pais, valorização profissional, número de alunos por turma, condições de vida dos estudantes, acesso a transporte escolar, dentre outros, influenciam diretamente na aprendizagem dos estudantes e podem interferir nos resultados das avaliações externas e nos indicadores educacionais dos entes federados. Casassus (2007), afirma que os testes não proporcionam somente a constatação da existência da desigualdade que existe, como não dá respostas que provoquem mudanças, sendo ineficaz atribuir às avaliações externas a legitimidade para propor políticas educacionais.

No Maranhão, a carência de infraestrutura, a falta de formação continuada para os docentes e ausência de apoio suplementar aos estudantes e outras dificuldades no âmbito educacional, tem sido desafios permanentes no campo educacional desde o início da sua constituição enquanto ente federado. Essas dificuldades tem acentuando os problemas educacionais enfrentados pelos estudantes, apontando para a necessidade de elaboração de políticas educacionais que favoreçam a aprendizagem de todos os estudantes, para além das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Soligo (2013, p. 21) assevera que

Tais desafios são estendidos aos municípios maranhenses, que a partir do processo de descentralização, estabelecido na CF/88, foi garantido o status de ente federado com autonomia para criar sistemas de ensino próprios, em regime de colaboração (Souza e Farias, 2004). Por consequência, diante da reforma estruturante do Estado brasileiro, ocorrido na década de 1990, os municípios, em especial os menores, são fortemente impactados quanto ao processo de municipalização do ensino e o desafio de promover a universalização do ensino fundamental. No entanto, não houve o devido planejamento e nem foi considerada a análise dos limites e possibilidades dos municípios para assumirem determinadas atribuições oriundas desse processo.

A transferência da quantidade expressiva de alunos da rede estadual para a rede municipal, sem o devido planejamento dos municípios para conduzir o processo educacional, ocorrido de forma abrupta na década de 1990, contribuiu para o baixo desempenho na aprendizagem dos estudantes maranhenses, somados a outros fatores estruturantes, citados anteriormente.

O regime de colaboração entre os entes federados estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), ainda hoje não regulamentado por lei complementar, que deveria articular a organização dos sistemas de ensino, vem ocorrendo, na maioria das vezes, sem considerar as especificidades regionais e restringindo-se a promoção de ações administrativas, política e institucional, conduzido pela União, voltados a atender os propósitos neoliberais. Com isso, há o impacto direto na aprendizagem sendo demonstrado através do baixo desempenho dos estudantes nas avaliações externas, revelando a fragilidade do regime de

colaboração estabelecido entre os entes federados. As autoras Souza e Faria (2004, p. 939) afirmam que:

A municipalização, como hoje se afigura no Brasil, mantenedora da centralização do poder decisório no âmbito da União, acabou por evidenciar, também, a existência de uma intensa divisão técnica e política do financiamento e da gestão da Educação Básica no Brasil, dissociada, portanto, do espírito de solidariedade e colaboração [...]. Em grande medida, essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do ‘velho’ federalismo brasileiro, pois fiel às tradições da cultura política do país.

Até o ano de 2015 havia pouca articulação e colaboração entre os municípios maranhenses e o governo do estado, predominando a promoção de políticas independente sem construção de política conjunta institucionalizada (Segatto, 2015). A partir do governo Flávio Dino, em 2016, foi estabelecido ampla parceria entre os municípios maranhenses para fortalecimento do regime de colaboração por meio da implementação de políticas educacionais que visavam ao alcance das metas projetadas pelo sistema nacional de avaliação e melhora dos indicadores educacionais. Dentre as principais iniciativas estão o Plano Mais IDH, A Política Educacional Escola Digna, Pacto pela Aprendizagem, Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA) e o Documento Curricular do Território Maranhense. A construção de escolas e formação continuada de professores estão inseridos nos respectivos planos e programas com vistas à garantia da qualidade social da educação.

Na expectativa de resolver os graves problemas educacionais que assolavam os municípios, adicionados à pressão para melhoria da qualidade da educação, os entes federados são impulsionados a buscar apoio, em especial, na iniciativa privada que oferecem soluções para os antigos e diversos problemas educacionais. É observado a orquestração de diferentes formas de transferência de recursos públicos para favorecimento do setor privado sendo fortalecido o ideário neoliberal e sua solução “econômica” e viável que proporcionará o desenvolvimento das políticas públicas educacionais. É nesse cenário que os municípios maranhenses têm se ajustado aos requisitos impostos pela reestruturação produtiva do capital, tendo a avaliação da aprendizagem uma condição de aferir a produtividade (Chirinéa; Brandao, 2015).

Desse modo, será investigado o desempenho dos estudantes do município de Guimarães na Prova Brasil juntamente com seus indicadores socioeconômicos, considerando que no contexto do Estado Avaliador, a qualidade da educação é conhecida a partir do desempenho das redes municipais de educação quanto ao alcance ou não das metas estipuladas pelo INEP.

4.5 Participação de organizações não-governamentais

A possibilidade de participação de ONGs e entidades privadas junto aos ADEs foi devidamente assegurada pela Resolução nº 1/2012. Nesta, é determinado no artigo 7º a previsibilidade de assumir o modelo de consórcio público.

O ADE pode assumir o modelo de consórcio, nos termos da Lei nº 11.107/2005, constituído exclusivamente por entes federados como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podendo realizar acordos de cooperação e parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais (Brasil, 2012, não paginado).

Esse mesmo documento, porém, estabelece no artigo 2º, Parágrafo 1º, limitação quanto a transferência de recursos públicos para entidades privadas e ressalta que a “colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações (Brasil, 2012). A Resolução nº 1/2012 foi elaborada a partir do Parecer nº 9/2011, que fora aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, onde são apontados as alternativas e exemplos de colaboração horizontal entre os entes subnacionais via ADE. Consta neste Parecer a devida legitimidade para estabelecimento de parcerias com entidades sem fins lucrativos e entidades privadas. Merece destaque os exemplos exitosos dos ADEs apontados no referido Parecer, onde a presença de entidades não governamentais foi predominante e contaram com apoio do Movimento Todos pela Educação conforme consta na seção III deste trabalho.

No âmbito do ADE dos Guarás, as ações promovidas em regime de colaboração são oriundas da atuação dos 09 dirigentes municipais de educação, que articulam com diferentes entidades a promoção de eventos em busca de soluções de diferentes demandas educacionais, quer sejam oriundas de órgãos federais, estaduais ou locais. Assim, ao longo da sua constituição, vem contando com diferentes parcerias para solucionar tais demandas. A UNDIME, Instituto Natura, o Itaú Social, entre outros, são parceiros que têm favorecido as ações educacionais na Região dos Guarás.

As instituições Natura e Itaú Social, possuem representatividades jurídicas e são organizações não governamentais que ao estabelecer parcerias com as prefeituras, adotam a lógica do capital visando ao lucro. A Undime é constituída por dirigentes municipais de educação que se organizam em cada unidade da federação para advogar a favor das questões educacionais e com forte influência política nas diferentes regiões do país.

A pesquisa desenvolvida por Strelec (2017) relata que a aproximação com o Instituto Natura se deu a partir da participação dos secretários municipais pertencentes ao ADE dos Guarás no Fórum Nacional da UNDIME, realizado na Bahia, em junho de 2015. Na oportunidade, houve interesse em estabelecer parceria para realização de formação aos

técnicos das secretarias de educação para uso da plataforma “Conviva”,⁹ na região dos Guarás, “além de conhecer outras oportunidades de trabalharem juntos” (Strelec, 2017, p. 208).

Nesse primeiro encontro com a equipe do Instituto Natura, foi firmado parceria para realização de ação colaborativa para promoção do I Fórum de Educação do CONGUARÁS.¹⁰ O evento se concretizou em setembro de 2015, reunindo 150 técnicos de 10 municípios da região, seus respectivos secretários de educação e secretários adjuntos, bem como, vereadores e prefeitos. Neste evento, estavam presentes também várias instituições e representatividade diversas ligadas à educação do estado. O objetivo do encontro, conforme relatado anteriormente, foi a capacitação dos técnicos das SEMEDs para uso da Plataforma Conviva. No entanto, o evento, também foi oportunizado para que “diversos atores e instituições vinculados à educação no estado conhecessem as ações desenvolvidas pelo Instituto Natura” (Strelec, 2017, p. 209).

Vale notar que para concretização desta ação, segundo a pesquisadora Strelec (2017), os dirigentes municipais encaminharam ofício aos prefeitos apresentando uma planilha com os custos na ordem de R\$1.300,00 para cada município para custear as despesas decorrentes da ação (diárias, alimentação, entre outros). O evento contou, também, com a parceria de editoras, que contribuíram com pastas, crachás de identificação, fornecedores de materiais escolares, que proveram camisetas para os participantes do evento, bem como, com o apoio da SEDUC/MA e UNDIME/MA.

Outra importante parceria externa firmada com o ADE dos Guarás ocorreu em 2019, quando foi integrado à Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação,¹¹ que conta com a participação de grandes institutos e fundações para financiar ações no âmbito educacional, como Itaú Social,¹² Instituto Positivo¹³ e Colabora Educação.¹⁴ O fruto desta

⁹ A plataforma Conviva Educação iniciou as atividades em 2013, ano de renovação de mais de 70% dos gestores municipais. Desenvolvida pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) em parceria com o Itaú Social. Essas duas instituições uniram esforços para criar a ferramenta de apoio à gestão educacional nos municípios brasileiros. A UNDIME, com sua expertise na área de gestão educacional municipal, contribuiu com a expertise técnica e a orientação dos conteúdos e funcionalidades da plataforma. Itaú Social, por sua vez, disponibilizou recursos e apoio financeiro para o desenvolvimento e manutenção da plataforma. Conta atualmente com a colaboração de 12 entidades não governamentais que atuam em atividades ou colaboração direta com os entes federados desenvolvendo ações educacionais (Conviva Educação, 2022).

¹⁰ O nome faz referência a primeira identificação do ADE dos Guarás.

¹¹ Atualmente tem como parceiros institucionais: Itaú Social, Colabora Educação e Instituto Positivo e Instituto de Políticas Relacionais (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2023).

¹² Conta com 69 parceiros institucionais, entre eles: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundação Getúlio Vargas (FGV), MEC, Todos pela Educação, UNDIME, Instituto Unibanco, Fundação Roberto Marinho, Fundação Lemann e outros (Itaú Social, 2023).

parceria resultou no financiamento do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás sendo financiado pelo Itaú Social, que buscou a equipe técnica da FGV para desenvolver o Projeto FGV Currículo em ação, conforme é detalhado no item anterior. Quanto ao financiamento de entidades privadas nas ações do ADE, e especificamente para elaboração do Documento Curricular, obtivemos as seguintes respostas:

Houve a distribuição de 10 exemplares para cada município do ADE dos Guarás e cada município se responsabilizou em confeccionar para seu público. Aqui nós já estamos realizando o processo licitatório e iniciaremos a Jornada Pedagógica de 2023 trabalhando com o Documento Curricular. Quanto as outras ações desconheço se houve financiamento. (Dirigente Municipal I, Entrevista Individual, 2022).

Sabemos que o trabalho com o Documento Curricular Integrado será um divisor de águas. Iremos trabalhar as formações dos educadores a partir do Documento, que contempla as particularidades da nossa região e está de acordo com a BNCC e DCTMA. Sei que foi financiado pela parceria privada, mas não sei o custo, a prefeitura não gastou nada (Dirigente Municipal II, 2022).

As parcerias com as Ongs são muito válidas, nos ajudam nas realizações das ações da educação, são mais experientes e sabem como fazer para melhorar a educação. Não sei sobre financiamento. (Coordenação 2, Entrevista Individual).

As parcerias externas vêm gradativamente ampliando sua atuação junto ao ADE dos Guarás, atuando no processo formativo da equipe técnica, coordenadores e assessores educacionais dos municípios como também na construção do currículo unificado para o território dos Guarás. Nesse processo, foram realizadas mobilizações de prefeitos, vereadores e demais atores educacionais para divulgação de ações realizadas no âmbito educacional em diferentes localidades do país, apresentando resultados positivos e também apresentando seus projetos com fins de melhorar a educação, mas também de promoção do acúmulo de capital.

Assim, como os documentos legais que regulamentam os ADEs permitem a participação de organismos não governamentais e entidades privadas, estas possuem o campo aberto para atuar junto ao setor público, em especial os municípios pequenos, conforme pode ser visto nos ADEs do Maranhão, uma vez que a União, conforme determina a Constituição, através do federalismo, não consegue desenvolver políticas públicas educacionais com qualidade para todos e todas.

4.6 As repercussões do ADE na qualidade da educação no município de Guimarães

¹³ Instituto Positivo: faz parte do Grupo Positivo que possui um conjunto de empresas atuando em diferentes áreas voltadas para o ramo educacional, sendo: Editora Positivo, Positivo Tecnologia Positivo Informática, Positivo Soluções Didáticas, Posigraf, entre outros.

¹⁴ Atualmente tem como parceiros institucionais: BID, Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Natura, Instituto Positivo, Instituto Unibanco, Todos pela Educação, Itaú Educação e Trabalho (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2023).

Na seção anterior, discurremos sobre os aspectos geopolítico e econômico-social da região dos Guarás, bem como, um quadro geral da educação dos municípios pertencentes ao ADE dos Guarás. Foram apresentados e discutidos, também, os indicadores educacionais, assim como a proficiência e o fluxo de cada ente federado. Nesta seção, será discutido a realidade educacional do município de Guimarães e de uma escola municipal, escolhida como campo de pesquisa empírica, de acordo com critérios apresentados no capítulo metodológico desta pesquisa. A intenção é conhecer as repercussões das ações do ADE dos Guarás no cenário educacional do município.

4.6.1 Panorama educacional de Guimaraes

No município de Guimarães, são contemplados todos os atendimentos da Educação Básica assegurados na LDBEN 9.394/96 em escolas públicas municipais e estaduais. No ano de 2021, foram atendidos nas 16 escolas locais, 2.626 estudantes, sendo 1.115 nas escolas urbanas e 1.394 nas escolas rurais. Considerando o quantitativo total, são 288 (11%) que frequentaram a creche, 289 (11%) a pré-escola, 774 (30%) os anos iniciais do ensino Fundamental; 731 (29,06%) os anos finais do ensino fundamental, 453 (18,2%) o Ensino Médio; 91 (0,04%) a Educação de Jovens e Adultos e 79 estudantes atendidos na Educação Especial, contando com 105 docentes efetivos. É de competência do município o atendimento aos 81% do alunado local.

O quantitativo expressivo de atendimento educacional representa um desequilíbrio significativo na distribuição de responsabilidade pela escolarização das crianças e adolescentes, em especial aos mais carentes, repercutindo assim na qualidade do ensino ofertado aos estudantes. Diante de tal cenário, quando questionada sobre as orientações do ADE quanto ao desequilíbrio no atendimento da educação básica, a Secretária Municipal esclarece no ADE são priorizadas as demandas coletivas e que o esforço da administração atual está em ofertar as condições materiais elementares para o desempenho do trabalho docente, evidenciando na sua fala preocupação com a oferta de uma educação de qualidade.

As escolas do município, nesta gestão, estão todas equipadas com computadores, impressoras, possuem coordenadores e equipe multiprofissionais que garantem todo apoio aos professores e a comunidade local. Estamos ofertando deste o pincel de quadro branco com recarga para que todos tenham condições de ministrar uma boa aula. Sou incansável junto ao gestor municipal que tem se empenhado em não deixar

faltar os materiais para os professores (Dirigente Municipal I, Entrevista Individual, 2022).

Das unidades escolares existentes no município, 06 estão localizadas na área urbana, sendo 01 escola estadual e 05 escolas municipais, atendendo os diferentes níveis de ensino e 11 escolas municipais estão localizadas na área rural, atendendo a 46% do alunado da educação infantil, fundamental e EJA.

É possível verificar no Quadro 5 que 70% das escolas do município estão localizadas na zona rural, sendo predominante as salas multisseriadas, onde diferentes anos escolares são agrupados para oferta do ensino. Convém destacar que o Ministério da Educação, por meio da Resolução nº 2 de 28 de abril de 2008, no seu artigo 3, parágrafo 2 orienta que em nenhuma hipótese deverão ser agrupadas na mesma turma estudantes do ensino fundamental e crianças de Educação Infantil. Tal realidade é prudencialmente evitada no município de Guimarães, conforme informação da secretaria de educação que informa “não aceitar que crianças sejam enturmados com os alunos do fundamental” (Dirigente Municipal I, Entrevista Individual, 2022).

Quadro 5 – Relação de escolas do município de Guimarães – 2021

N.	Escolas	Nível	Localidade	Salas		
				Infantil	Fund	Matriculas Especial
1	Jardim De Infância Prof. Edson Anchieta	Infantil / Fundamental	Urbana	7	3	7
2	Creche Municipal Anjinhos De Deus	Infantil	Urbana	6	-	1
3	UEB Maria Firmina Dos Reis	Infantil / Fundamental	Rural	3	7	3
4	UEB Governador José Sarney	Infantil	Rural	1	-	-
5	UEB Artur Raimundo Farias	Infantil / Fundamental	Rural	4	9	8
6	UEB Sagrado Coração De Jesus	Infantil	Rural	1	-	-
7	UEB Manoel Martins da Silva	Infantil / Fundamental	Rural	3	9	5
8	Centro De Ensino Juliana Cunha Bastos	Infantil	Rural	4	-	2
9	UEB Mateus Avelar	Infantil / Fundamental	Rural	2	9	6
10	UEB Sousândrade	Infantil / Fundamental	Rural	1	8	2
11	UEB Dr Urbano Santos	Fundamental	Urbana	-	8	1
12	UEB Nossa Senhora da Assunção	Fundamental	Urbana	-	12	5
13	UEB Professor Antônio Reginaldo Lopes	Fundamental	Urbana	-	7	4
14	UEB Dr João Henrique Bello	Fundamental	Rural	-	9	5
15	UEB Maria da Conceição Borges de Souza	Infantil	Rural	2	-	-

16	UEB Sotero dos Reis	Fundamental	Rural	-	2	-
----	---------------------	-------------	-------	---	---	---

Nota: Unidade de Educação Básica (UEB).

Fonte: Brasil (2023a).

Até o ano de 2012, a rede estadual ofertava o ensino fundamental, anos iniciais e finais, sendo transferido a responsabilidade a esfera municipal no ano seguinte, atendendo, assim, ao dispositivo legal da Lei nº 11.494/2007, que determina no art. 18 sobre a celebração de convênio entre os entes federados para transferência de atendimento educacional aos estudantes, assim como recursos humanos, encargos financeiros. Essa transferência de recursos financeiros equivalente ao quantitativo de matrículas assumidos pelo município (Brasil, 2007).

Com isso, em Guimarães, conforme demonstrado na Tabela 3, o acesso dos estudantes à educação, no período de 2013 a 2021, no âmbito municipal, entre perdas e ganhos, houve significativo decréscimo nos diferentes níveis de ensino, com exceção da creche que aumentou sua matrícula no período delimitado pela pesquisa, alcançando o número de 279 crianças matriculadas em 2022. Essa realidade foi comum entre os municípios pertencentes ao ADE dos Guarás que, segundo consta no Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás, foram

[...] alinhados os seus planos municipais ao nacional e, apesar de a maioria dos municípios não ter prédios construídos com estrutura física adequada para o atendimento dessa clientela, começou a atender crianças de creche. Outro importante aspecto que pode explicar o aumento das matrículas da creche são as formações continuadas realizadas no ADE em parceria com UNICEF, SEDUC, UNDIME para realização de *busca ativa* nos municípios (Documento Curricular, 2020, p. 16).

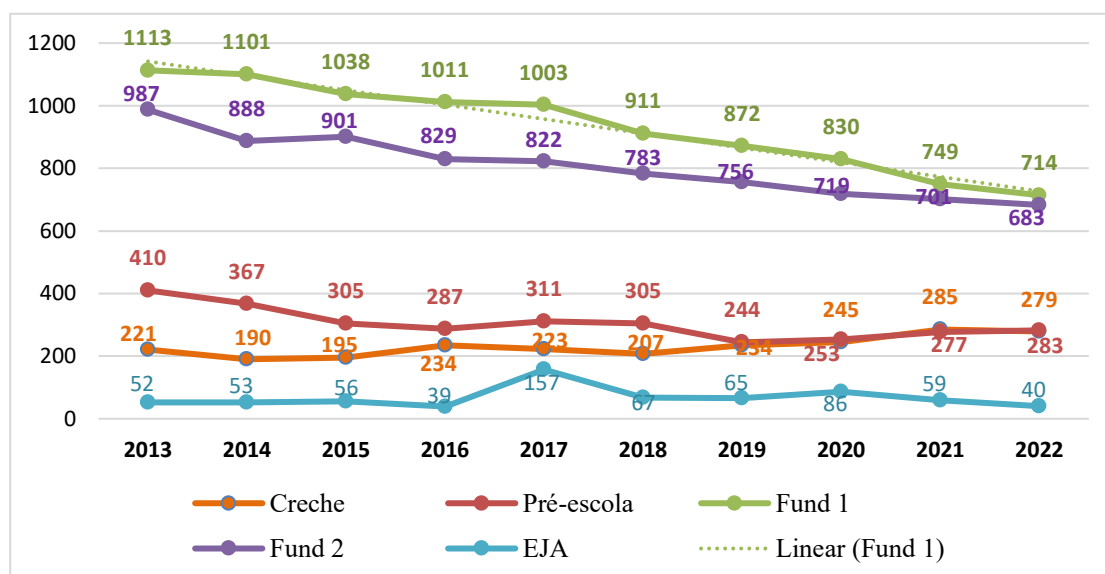
A Secretária de Educação ratifica a preocupação no atendimento às crianças e o empenho em proporcionar espaço adequado para as atividades escolares com as crianças, ao ser questionada quanto as ações para ampliação das matrículas, afirma:

A educação infantil esteve sempre entre as prioridades do município para ampliação do atendimento uma vez que durante a pandemia em 2020 tivemos uma diminuição considerada o que exigiu da equipe da SEMED e das escolas muito engajamento e realização de muitas campanhas para que as crianças voltassem a frequentar a escola. Foram realizadas campanhas nos bairros e promovido melhorias nos espaços escolares para melhor atendê-las (Dirigente Municipal I, Entrevista Individual, 2022).

A pré-escola, ao contrário do que determina a Lei nº 12.796/2013 e a meta 1 do PNE (2014 – 2024), quanto a universalização, obrigatoriedade e gratuidade da matrícula de crianças de 4 (quatro) anos), não conseguiu atender ao que está determinado em tais ordenamentos jurídicos, embora tenha ampliado ligeiramente o atendimento entre os anos de 2019 e 2020 (Brasil, 2013a, 2014b).

O acentuado decréscimo de matrículas apresentados no Gráfico 2, no ensino fundamental, nos anos iniciais e finais (31% e 36%, respectivamente), sinalizam para dois fatores: a taxa de natalidade reduzida anualmente no país e a redução da fecundidade, segundo apontam os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013).

Gráfico 2 – Evolução de matrículas na Educação Básica em Guimarães-MA (2013 a 2022)



Fonte: Brasil (2023a).

O atendimento aos jovens e adolescentes no âmbito escolar através da modalidade EJA, ainda é mínimo e não tem evoluído ao longo dos anos pesquisados. Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano, o município apresentou, em 2010, 48,74% da população, na faixa etária de 18 anos ou mais, sem ensino fundamental completo e o público de 25 anos ou mais, apresentava a taxa de analfabetismo de 20,48% (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

No tocante a aprendizagem, é válido conhecer o resultado da avaliação externa, Prova Brasil, realizada nas escolas do município de Guimarães e o desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, juntamente com o IDEB, para que se tenha um retrato da realidade educacional e como a atuação do ADE dos Guarás contribuiu para obtenção de tal resultado.

Segundo demonstra os dados do Quadro 6, nos anos de 2013 e 2015 não foram atribuídas as metas para o município, anos iniciais. No período de 2017 a 2019 o município não alcançou a meta embora tenha apresentado evolução do indicador saltando de 4,4 para 4,8. Ao comparar o desempenho do município com o resultado apresentado pelo estado do Maranhão e a região dos Guarás, pode ser observado que os seus resultados são similares a este e superiores àqueles.

Quadro 6 – IDEB anos iniciais do Maranhão, Região dos Guarás e Guimarães (2013 – 2021)

ANOS	MARANHÃO		ADE dos GUARÁS		GUIMARÃES	
	META	NOTA	META	NOTA	META	NOTA
2013	4,3	4,2	3,9	3,8	0	0
2015	4,6	4,3	4,2	4,7	0	4,4
2017	4,9	4,1	4,5	4,5	4,7	4,4
2019	5,2	3,9	4,8	4,7	5	4,8
2021	5,5	4,1	5,1	4,4	5,2	4,5

Fonte: Brasil (2022d).

É possível observar que, em 2021, o município de Guimarães, assim como a Região dos Guarás e o Maranhão, não alcançou a meta proposta em nenhuma das edições da avaliação externa, nos anos iniciais. O Quadro 7 demonstra que ao contrário dos anos iniciais, o município alcançou as metas estabelecidas pelo Inep nos anos de 2013 e 2021, nos anos finais. No entanto, nos demais anos, teve dificuldades em atingir tais metas.

Quadro 7 – Evolução do IDEB de Guimarães anos finais (2013 – 2021)

Etapas de ensino	Municípios	IDEB					META				
		2013	2015	2017	2019	2021	2013	2015	2017	2019	2021
ANOS FINAIS	GUIMARÃES	3,6	-	3,9	4,2	4,8	3,5	-	4,2	4,5	4,7

Fonte: Brasil (2022d).

Embora o município apresente o resultado favorável nos anos finais, na edição de 2021 da avaliação externa, permanece o desafio em garantir amplo atendimento com qualidade a todos os estudantes, em especial, aos anos iniciais que não alcançou as metas em nenhuma das edições da avaliação externa. Esse cenário foi influenciado pela realidade socioeconômica e educacional do país, uma vez que as escolas tiveram que suspender seus serviços devido às medidas legais impostas durante o cenário pandêmico, ocorrido em 2020 e 2021.

Nesse período, as instituições de ensino empenharam-se em desenvolver estratégias para promover o vínculo dos estudantes com a escola, a fim de mitigar as defasagens educacionais e garantir a continuidade do processo de aprendizagem dos discentes. Como resultado, durante a pandemia, novos hábitos foram estabelecidos, sendo atribuída às famílias a responsabilidade de acompanhar as atividades escolares diárias de seus filhos e contribuir para sua aprendizagem. Tal cenário revelou-se desafiador, especialmente

para a população de Guimarães, que enfrentou dificuldades para estabelecer novas rotinas a fim de conciliar o trabalho, as responsabilidades domésticas e o acompanhamento escolar de seus filhos. De acordo com a secretária do município:

O período pandêmico se apresentou como um período mais desafiador. No período mais severo (da pandemia) houve a elaboração de apostilas com o auxílio da equipe gestora das escolas e confeccionadas na SEMED uma vez que a maioria das escolas ainda não disponibilizavam de computadores e internet. Em seguida, com o apoio integral do promotor de justiça e do prefeito, elaboramos um plano piloto de retorno presencial à sala de aula. As escolas apontaram os estudantes mais vulneráveis, sem acessibilidade à tecnologia – celular, internet ou computador, e fomos montando as turmas com um pinguinho de alunos, em média 6 alunos por turma. Tivemos inicialmente resistência dos professores que diziam nas redes sociais que estávamos querendo expor ao perigo a classe de profissionais, mas logo em seguida tivemos também o apoio da categoria (Dirigente Municipal I, entrevista individual, 2022).

Em Guimarães, foi preponderante o ensino remoto com envio de atividades xerocadas com reorganização curricular, sendo priorizado as habilidades essenciais para cada ano escolar. A coordenadora, ao ser investigada sobre os desafios em atender a todos os estudantes no período pandêmico:

A SEMED se transformou numa grande gráfica. Os materiais elaborados pelos professores eram enviados para SEMED e cada professor era responsável em reproduzir as apostilas que eram enviados para as escolas após ser estabelecido uma rota do ônibus escolar. Depois eram recolhidos os materiais, corrigidos e enviados novamente para as escolas realizarem sua devolução. Houve, também, formações continuadas para os professores ampliarem seus conhecimentos sobre a mediação do ensino por meio da tecnologia (Coordenador 1, entrevista individual, 2022).

Como visto, os entes federados desenvolveram diferentes estratégias que possibilitaram aos alunos a continuidade da aprendizagem, que mesmo distantes do espaço escolar foram adotaram novas mediações de ensino, revendo seus currículos e critérios (Brasil, 2021b). Nesse cenário, o SAEB implementou novos critérios que permitiram a continuidade da comparabilidade dos dados em relação às edições anteriores (Qedu Academia, 2023).

Assim, o município de Guimarães, para os anos iniciais, obteve discreta oscilação nos elementos que compõem o cálculo do IDEB nas edições que antecederam a pandemia, ou seja, a taxa de aprovação, reprovação e abandono escolar, conforme evidenciado nas Tabelas 6 a 8. São observados que, enquanto em 2014 a taxa de aprovação foi de 89,3%, em 2017 diminuiu para 88,1% e, em 2019 aumentou para 92,2%, saltando para 96%, em 2021, representando a menor taxa de aprovação da região dos Guarás. Quanto à reprovação e ao abandono escolar, o município apresentou as taxas mais altas da região durante o período analisado. O desempenho dos estudantes na Prova Brasil, no que se refere à proficiência, também não demonstrou resultados encorajadores, como ilustrado no Quadros 3 e 4.

A Prova Brasil apresenta o seu resultado através da Escala SAEB, sendo uma escala para cada componente curricular – português e matemática. É através destas escalas

que é possível conhecer o desempenho dos estudantes em cada nível, podendo relacionar com as competências e habilidades desenvolvidas em cada disciplina. Para Matemática são estabelecidos 10 níveis, com pontuação que variam de 0 (nível 1) a 350 ou maior ou igual a 350 pontos (10º nível). Em Língua Portuguesa são 9 níveis que vão de 0 pontos (nível 1) a 350 ou mais pontos (9º nível).

Para fins didáticos, o movimento Todo pela Educação definiu 4 níveis de desempenho dos estudantes, a partir de uma escala de proficiência, sendo: Avançado, Proficiente, Básico e Insuficiente (Qedu Academia, 2023). A quantidade de pontos alcançados na Prova Brasil irá determinar o nível dos estudantes.

Em Guimarães, a proficiência média de Matemática e Língua Portuguesa, no 5º ano, nas edições da Prova Brasil, estiveram nos níveis, Insuficiente e Básico. A trajetória geral de desempenho na nota do SAEB, no período estudado, aponta para uma discreta variação, porém sem uma evolução consistente na aprendizagem dos estudantes, nos anos iniciais. Em 2015, a pontuação média em Matemática foi de 189,28 e em 2021 182,63; em Língua Portuguesa, a nota foi de 184,33 em 2015, reduzindo para 176,64 em 2021.

O Quadro 8 demonstra a relação de escolas avaliadas pelo Inep, no período de 2013 a 2021. Embora algumas escolas não apresentem suas proficiências na série histórica, é possível acompanhar o aprendizado dos alunos nos diferentes anos que são disponibilizadas as médias. Por se tratar de um amplo campo de fenômenos multidimensional e multifacetado, a compreensão do desempenho das escolas não deve ser reduzida à comparação de pontos na escala de proficiência. As escolas se diferenciam quanto a sua história, infraestrutura física, condição social dos pais, formação dos professores e outros fatores que impedem qualquer comparação de desempenho entre si.

Quadro 8 – Evolução das proficiências médias dos alunos do 5º ano em Português e Matemática (2013 – 2021)

ESCOLAS	2013		2015		2017		2019		2021		Local
	PRT	MTM	PRT	MTM	PRT	MTM	PRT	MTM	PRT	MTM	
UEB Maria Firmina dos Reis	-	-	169,51	171,2	171,62	184,3	197,32	219,9	-	-	Rural
UEB Artur Raimundo Farias	138,20	147,9	-	-	-	-	187,26	187,5	-	-	Rural
UEB Manoel Martins Da Silva	141,46	149,8			186,07	182,6	174,11	193,9	153,07	167,50	Rural
UEB Mateus Avelar	-	-	176,55	189,6	168,32	188,4	158,40	187,3	-	-	Rural
UEB Dr Urbano Santos	172,42	181,1	-	-	207,63	203,8	198,39	205,7	178,64	185,70	Urbana
UEB Prof. Antônio Reginaldo Lopes	-	-	184,33	189,3	180,39	183,6	179,22	187,10	-	-	Urbana
UEB Dr Joao Henrique Bello	175,69	181,4	160,52	178,9	179,94	185,5	183,30	190,3	187,86	190,5	Rural
UEB Maria da Conceição	-	-	-	-	144,02	162,50	-	-	--	-	Rural

Borges de Souza											
UEB Sotero dos Reis	-	-	-	-	164,40	181,20	182,01	184,7	--	-	Rural

Fonte: Brasil (2022d).

Souza (2010) afirma que os indicadores nos permitem dimensionar com clareza a magnitude do fenômeno estudado, bem como possibilita ter acesso a sua evolução temporal. Assim, por meio dos dados do Quadro 8 é possível conhecer a evolução do desempenho das escolas através da proficiência em português e matemática dos estudantes do 5º ano, no período de 2013 a 2021. O recorte temporal se deu em função do início de atuação do ADE dos Guarás na região, podendo então verificar a repercussão de sua atuação para melhoria da aprendizagem local.

A UEB Dr. Urbano Santos, situada na zona urbana e nosso campo de estudo, apresentou sua mais baixa nota na edição de 2013. Não houve a divulgação dos dados da escola em 2015, no entanto, em 2017, a proficiência da escola foi de 207,63, em português, sendo categorizado no nível Proficiente. Neste nível, segundo os critérios estabelecidos, os estudantes apresentam a aprendizagem adequada. Em matemática, neste mesmo ano, embora sua nota tenha alcançado 203,8 pontos, a escola permaneceu no nível Básico, isso se deve em função das pontuações dos componentes curriculares avaliados possuírem pontos diferenciados em cada nível. É válido notar que na sequência histórica das edições da Prova Brasil, a disciplina matemática possui um ligeiro aumento na proficiência de 2019 e decrescendo consideravelmente em 2021, alcançando resultado equiparado ao desempenho dos estudantes em 2013. Em português, há o decréscimo acentuado a partir da edição de 2019.

A escola UEB Maria Firmina dos Reis, situada na zona rural, no período de 2015 a 2019, apresentou crescimento gradativo das proficiências de matemática e português e no último ano avaliado, obteve a melhor pontuação na escala de proficiência em matemática, alcançando 219,9 pontos. A escola UEB Dr. João Henrique Bello, zona rural, na sequência histórica da avaliação externa, obteve em 2013, resultado superior ao ano de 2015, no entanto, a partir desse ano, foi gradativo a elevação da proficiência nos componentes curriculares de português e matemática. Em matemática evoluiu de Insuficiente para o nível Básico, enquanto em português permaneceu no nível Básico em toda sequência histórica.

A UEB Artur Raimundo Farias, atendendo aos critérios estabelecidos pelo INEP, foram apresentados apenas o desempenho dos estudantes nas edições de 2013 e 2019, onde é demonstrado acréscimo significativo na proficiência entre esses anos, saindo do nível Insuficiente para o Básico (Brasil, 2022b).

A UEB Manoel Martins da Silva, situada na zona rural, apresentou desempenho crescente na proficiência em matemática entre os anos de 2017 e 2019 e em português o desempenho foi inverso no mesmo período. Nesta escola não houve apresentação do resultado na edição de 2015. Em 2013 apresentou a sua mais baixa pontuação na escala de proficiência da sua sequência histórica.

A UEB Mateus Avelar, localizada na zona rural, teve sua nota divulgada nas edições entre 2015 a 2019 e apresentou um decréscimo nos pontos da escala de proficiência dos componentes avaliados neste período. Enquanto em 2015, pontuava em português 176,55, no ano de 2019 o seu resultado foi de 158,40 e em matemática, em 2015, alcançou 189,6 pontos, no ano de 2019 foi de 187,3 pontos.

A escola UEB Professor Antônio Reginaldo Lopes, localizada na área urbana, obteve o decréscimo na nota do SAEB consecutivamente no período de 2013 a 2019, em português. Em matemática a escola diminuiu os pontos na escala de proficiência em 2017 quando comparado com as pontuações de 2015, voltando a crescer em 2019. No entanto, seu desempenho ficou inferior ao ano de 2015. Em 2021, não foi divulgada a nota do SAEB da escola.

As escolas UEB Maria da Conceição Borges de Souza e UEB Sotero dos Reis, escolas rurais, atualmente estão com suas atividades paralisadas no sistema Educacenso, porém participaram da edição da avaliação externa no ano de 2017 e seus índices compuseram a nota do IDEB do município. A UEB Sotero dos Reis, participou também da avaliação no ano de 2019 havendo elevação dos seus pontos na escala do SAEB em português e matemática.

No tocante ao desempenho dos estudantes que foram avaliados pela Prova Brasil, é possível verificar no Quadro 9 a dificuldade do município em ampliar o nível de proficiência nas diferentes edições da avaliação externa. Em 2017, apenas 6% dos estudantes apresentaram nível avançado, em 2019; o percentual subiu para 8% em 2019 e na edição de 2021 decresceu para 3%. O quantitativo de alunos que estavam no nível proficiente em 2017, era de 23%, foi ligeiramente ampliado para 25%, em 2019 e decresceu para 20%, em 2021.

Quadro 9 – Distribuição do percentual de alunos nos níveis de proficiência em Língua Portuguesa 5º ano – 2017 a 2021

Ano	Insuficiente	Básico	Proficiente	Avançado	Qtd alunos
2017	31%	40%	23%	6%	242
2019	6%	62%	25%	8%	209
2021	43%	34%	20%	3%	172

Fonte: Fundação Lemann (2021a).

Considerando que o nível de desempenho adequado dos estudantes são os que se encontram nos níveis avançado e proficiente, o município possui poucos alunos com a aprendizagem esperada para este ano escolar em análise. É válido destacar que em 2019 houve uma discreta ampliação, uma vez que a soma dos avançados e proficientes eram de 33% enquanto em 2017 era de 29% de estudantes nesses níveis. Em 2021, houve um significativo decréscimo de estudantes nesses níveis de proficiências atingindo um percentual inferior ao alcançado em 2017, diminuindo, portanto, para 23%. Os dados demonstram, assim, o impacto imposto pela pandemia de covid-19 que para além do período de suspensão das atividades de ensino, levou boa parte das escolas a adotarem novas mediações de ensino (Fundação Lemann, 2023a).

A secretária de educação ressalta que das diferentes estratégias adotadas no período pandêmico, a formação dos professores para promoção do ensino por meio da tecnologia foi uma das prioridades, no entanto, essa foi uma iniciativa do município, sem articulação com os outros municípios:

Durante a Jornada Pedagógica de 2021, foi abordada a temática plataformas digitais para mediação do ensino. A gente pensou de imediato vamos colocar as plataformas digitais porque em três dias quem já usa a tecnologia vai aprimorar conhecimento e quem não usa vai conhecer, vai aprender e o outro vai ajudar e assim foi e fez o diferencial. É importante dizer que todas as escolas possuem acesso à internet. Em algumas o governo federal instalou através do programa Conectividade na Escola e em outras tem a contrapartida da prefeitura (Dirigente Municipal 1, Entrevista individual, 2022).

É possível observar, também, no Quadro 9, que a quantidade expressiva de estudantes está localizada nos níveis básico ou insuficiente, no componente curricular da Língua Portuguesa. Em 2017, eram 40% dos estudantes localizados no nível básico de proficiência, havendo uma significativa ampliação deste percentual na edição de 2019, saltando para 62% e diminuindo para 34% na última edição da avaliação, em 2021. Observando o desempenho dos estudantes no nível insuficiente, verifica-se que, em 2017, 31% estão localizados neste nível, havendo uma redução significativa em 2019 para 6% e em 2021 esse percentual salta para 43%.

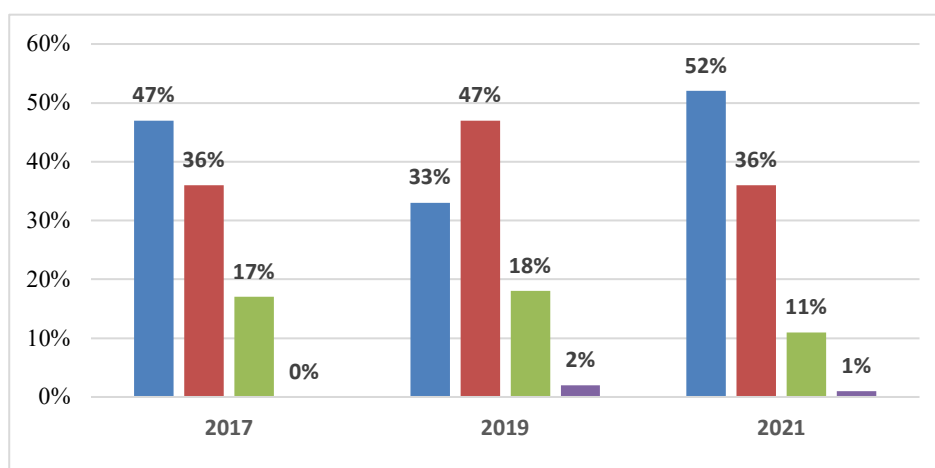
Somando os dois níveis, básico e insuficiente, nas diferentes edições da Prova Brasil, no período em estudo, verifica-se que houve pouca mudança no quantitativo de

estudantes que apresentavam baixa aprendizagem, podendo ser observado discreta diminuição deste público em 2019 sendo de 71%, quando comparado com a edição de 2017, que eram 68% nestes níveis. Em 2021, são 77% de estudantes com baixo desempenho na aprendizagem, havendo um crescimento substancial quando comparado com o ano de 2019 e superando o quantitativo de estudantes que estavam neste nível em 2015.

O Quadro 9, revela também, que embora ao longo das edições da avaliação externa houvesse um decréscimo de aproximadamente 30% da participação dos estudantes, ainda assim, a quantidade de estudantes que não apresentaram a aprendizagem adequada não diminuiu, pelo contrário, ampliou ainda mais na última edição da prova Brasil. Diante dos dados apresentados, é possível mensurar, as consequências dos fechamentos das escolas e os prejuízos provocados, em especial, para o público mais carente da população.

De fato, quando comparado ao desempenho em Língua Portuguesa, o desempenho dos estudantes em Matemática costuma ser ainda pior e mais preocupante. Isso pode ser observado na distribuição dos estudantes na escala de proficiência apresentada pelo SAEB ao longo das diferentes edições da avaliação externa. Os resultados revelam uma maior proporção de estudantes em níveis de proficiência mais baixos em Matemática, indicando uma dificuldade significativa nessa disciplina. Essa disparidade entre o desempenho em Matemática e Língua Portuguesa ressalta a necessidade de investimentos e estratégias direcionadas para melhorar a aprendizagem dos estudantes. No período de 2017 a 2021, é possível analisar, pelo Gráfico 3, que embora o nível avançado tenha partido de 0%, em 2017, para 2% em 2019, houve a diminuição deste percentual para 1% em 2021. No nível proficiente, houve o acréscimo de 1% de estudantes no ano de 2019 quando comparado à edição anterior da avaliação sendo em 2017 e 18% em 2019. Em 2021, houve a diminuição de alunos proficientes, diminuindo para 11% de participação dos estudantes no nível proficiente.

Gráfico 3 – Distribuição do percentual de alunos nos níveis de proficiência em Matemática 5º ano de 2017 a 2021



Fonte: Fundação Lemann (2023a).

Quanto ao nível Básico e Insuficiente, no período de 2017 a 2021, houve aumento expressivo de estudantes que menos pontuaram na escala de proficiência e são interpretados, portanto, com baixa aprendizagem. O nível básico subiu de 36% para 47% em 2019 e em 2021, decresceu à taxa de participação dos estudantes para 36% novamente. No entanto, o decréscimo desejado pelas redes de ensino é que os alunos se desloquem para os níveis com pontuações mais elevadas, proficiente e avançado, o que se traduz em maior aprendizagem, porém, no município houve o efeito inverso, havendo aumento considerável no nível insuficiente em 2017 e 2021, onde 47% e 52% dos estudantes do 5º ano apresentaram baixa aprendizagem.

Conforme evidenciado pelo Gráfico 3 e Quadro 9, a soma dos percentuais dos níveis insuficiente e básico apresentou pouca alteração no período de 2017 a 2021. Mesmo diante do contexto pandêmico, que impactou significativamente a aprendizagem dos estudantes, especialmente em municípios pequenos como Guimarães e na região dos Guarás, os baixos níveis de proficiência se mantiveram constantes ao longo do período analisado. Em Língua Portuguesa, tanto em 2017 quanto em 2021, o percentual de estudantes nos níveis de proficiência insuficiente e básico foi de 71%. Já em Matemática, no mesmo período, esses percentuais foram de 83% e 88%, respectivamente. Esses dados evidenciam a persistência dos desafios no desenvolvimento da aprendizagem nessas áreas específicas.

Os dados demonstram que o município apresenta muitas dificuldades em atender as metas estabelecidas pelo Inep, em melhorar o desempenho dos estudantes e consequentemente a qualidade da educação, de acordo com os parâmetros nacionais definidos pela avaliação externa.

Para tanto, devem ser considerados que fatores externos e internos interferem diretamente no desempenho dos estudantes e, portanto, somente os resultados do IDEB e da Prova Brasil não podem ser usados como único indicador de qualidade das escolas municipais de Guimarães. Porém, nesse contexto de regulação da educação, com preponderância do Estado Avaliador e seus mecanismos de responsabilização e de controle e do quase mercado que tem se expandido no cenário educacional do país ao longo das décadas, a qualidade da

educação do município é questionada por não alcançar as metas e por apresentar baixo desempenho na aprendizagem nas avaliações externas.

4.6.2 Caracterização da Unidade Escolar Básica Dr. Urbano Santos

São cinco escolas situadas na zona urbana da cidade de Guimarães, três delas oferecem exclusivamente o ensino fundamental, uma escola atende crianças da educação infantil e fundamental e outra atende apenas o público da educação infantil. A Unidade Escolar Básica Dr. Urbano Santos, localizada na zona urbana, unidade de análise da pesquisa, oferta o ensino fundamental, anos iniciais. Participa do seu quadro de servidores, 01 Diretor Geral, 01 Diretora Adjunta, 02 Coordenadores e 11 professores. Estavam matriculados em 2022, 151 estudantes, distribuídos do 1º ao 5º ano, nos turnos matutino e vespertino.

Os estudantes matriculados nessa escola, especificamente os que cursavam o 5º ano e realizaram a avaliação externa do SAEB, responderam os questionários contextuais que permitiram identificar o padrão de vida das suas famílias por meio do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE)¹⁵ do INEP. Nesses instrumentos, são realizadas perguntas relacionadas a renda familiar, equipamentos pertencentes na residência, empregada doméstica, renda familiar, entre outros. Em 2021, com os dados socioeconômicos coletados dos alunos, foram classificados no nível 4, o que significa que os estudantes basicamente possuem dois ou mais quartos, banheiro, pelo menos um televisor, geladeira, computador, entre outros e renda familiar de 1,5 a 4 salários mínimos tendo os seus pais concluído o ensino médio ou faculdade.

No Censo Escolar de 2022, consta que a UEB Dr. Urbano Santos atendeu 151 estudantes, dentre estes, distribuídos entre os anos do 1º ao 5º ano, nos turnos matutino e vespertino (Brasil, 2023a). Consta, também, a matrícula de 4 estudantes público alvo da educação especial. As informações sobre as taxas de rendimento podem ser observadas na Tabela 11:

Tabela 11 – Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono escolar anos iniciais UEB Dr. Urbano Santos – (2013 – 2021)

¹⁵ Cf. Brasil (2015a).

Período	Taxa de Aprovação	Taxa de Reprovação	Taxa de Abandono
2013	84,6%	14,6%	0,8%
2015	96,3%	-	3,7%
2017	91,1%	7,3%	1,6%
2019	94,6%	4,9%	0,5%
2021	100%	-	-

Fonte: Fundação Lemann (2023b).

Os dados mostram que a UEB Dr. Urbano Santos registrou em 2013 a menor taxa de aprovação nos anos iniciais, no período de recorte da pesquisa, sendo 84,6%. Houve a elevação dessa mesma taxa em 2015, alcançado 96,3%. É observado que em 2017 e 2017, há uma significativa diminuição na taxa de aprovação, sendo 91,1% e 94,6%, respectivamente e em 2021, 100% dos estudantes obtiveram aprovação.

A taxa de reprovação, no ano de 2013, foi de 14,6% e nos anos de 2017 e 2019, 7,3% e 4,9%, respectivamente. Nos anos de 2015 e 2021 não foram registradas reprovações na escola. Em 2021, houve a regulamentação pelo Conselho Nacional de Educação que por meio da Resolução nº 2/2020, orientou os sistemas municipais de ensino, que diante do cenário pandêmico da COVID-19, deveriam buscar estratégias para promoção da aprendizagem dos estudantes e fortalecimento do vínculo escolar (Brasil, 2020b). Assim, a escola promoveu ações de sensibilização e orientação com as famílias para que incentivassem a participação dos estudantes nas aulas remotas; houve entrega de atividades escolares xerocopiadas; foram utilizados aplicativos e plataformas educacionais para garantir a aprendizagem e vínculo escolar. A taxa de abandono, embora tenha alcançado 3,7%, em 2015, a maior taxa do período estudado, nos anos subsequentes houve significativo decréscimo e em 2021 não foram registrados nenhum estudante na situação de abandono.

No que tange a infraestrutura, a escola apresenta “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996, art. 4º). Assim, conforme determina a Lei 9.394/96, no inciso 9º, art. 4ª, consta na escola: salas de aulas climatizadas, banheiros, sala de professores, sala de Atendimento Educacional Escolar (AEE), extenso espaço destinado para horta escolar. Há equipamentos como Televisão, Computador, Internet banda larga para utilização dos professores e administrativo. A escola tem acesso a água tratada e esgoto, bem como a coleta de lixo.

De acordo com os dados disponibilizados pelo INEP, apresentamos, a seguir, o desempenho da escola a partir das metas e notas alcançadas no período de 2013 a 2021.

Tabela 12 – Notas e metas do IDEB anos iniciais UEB Dr. Urbano Santos – (2013 – 2021)

Local	IDEB					META				
	2013	2015	2017	2019	2021	2013	2015	2017	2019	2021
MARANHÃO	4,2	4,3	4,1	3,9	4,1	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5
ADE dos GUARÁS	3,8	4,7	4,5	4,7	4,4	3,9	4,2	4,5	4,8	5,1
UEB Dr. Urbano Santos	3,9	-	5,0	5,2	4,8	5,3	5,6	5,9	6,1	6,4

Fonte: Fundação Lemann (2023c).

A Tabela 12, demonstra que nas edições de 2013, 2017 a 2021, as metas dos anos iniciais não foram alcançadas pela escola. No ano de 2015 não foram registrados o resultado da avaliação externa na escola. No entanto, ao ser analisado o desempenho da escola, em relação ao ADE dos Guarás e do estado do Maranhão, é observado que no período de 2017 a 2021, a escola obteve maior pontuação que estes.

A escola, que vinha obtendo crescimento gradual no IDEB no período de 2017 e 2019, em 2021, teve significativo decréscimo no seu índice. Analisando o resultado a partir da composição do cálculo do IDEB, (aprendizagem x fluxo escolar), é observado, conforme apresenta a Tabela 11, que a escola não registrou estudantes reprovados ou em situação de abandono. Portanto, o decréscimo se deu em função do baixo desempenho de proficiência dos estudantes na Avaliação do Saeb 2021.

4.6.3 A concepção de qualidade da educação alcançada

A qualidade da educação é considerada princípio basilar, conforme expressa o inciso VII, art. 206 da CF/88 onde é garantido um padrão de qualidade do ensino para todos. A LDBEN 9.394/96, art. 3º, Parágrafo IX, ao estabelecer as diretrizes da educação nacional, aponta a garantia do padrão de qualidade da educação a ser proporcionada pelo Estado (Brasil, 1996). Consta na legislação, que a União e os diferentes entes federados devem, em regime de colaboração, garantir o direito à educação de qualidade.

O tema ganha destaque há algumas décadas nas políticas públicas educacionais brasileiras, sendo influenciado pelos Estados Unidos, conforme esclarece Castro (2008).¹⁶

¹⁶ O Brasil, a partir da década de 1990, introduz mecanismos de avaliação, responsabilização e controle, na área educacional, seguindo os primeiros passos dado pelos Estados Unidos, que através do relatório Uma Nação

Convém ressaltar que a noção de qualidade na educação é um termo polissêmico e por vezes subjetivo, sendo amplamente debatida entre os estudiosos e pesquisadores Astorga *et al.* (2008), Brasil (2004), Lima (1998), Nóvoa (1999), dentre outros, evidenciando que diferentes elementos devem ser considerados “para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis à Educação, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania” (Soligo, 2013, p. 74).

Por ser um fenômeno complexo e envolver múltiplas dimensões, dentre outras, a política, há que se considerar que existem diferentes maneiras de evidenciar a qualidade da educação: gestão da escola, currículo, planejamento, e tais concepções são alteradas no contexto histórico, a depender das exigências sociais e políticas de cada época. Dourado *et al.* (2016, p. 114) destaca que:

É extensa a lista de elementos que podem ser considerados indispensáveis para uma educação escolar eficaz, assim como são profundos e diversificados os aspectos que podem levar a uma compreensão consistente da problemática, em razão da multiplicidade de significados do que seja uma boa educação ou uma escola de qualidade. Assim, só têm sentido falar em escola de qualidade ou escola eficaz se considerarmos um conjunto de qualidades ou de aspectos envolvidos. Isso significa dizer, no entanto, que é fundamental identificar e apontar elementos constituintes comuns de uma boa escola ou escola eficaz, identificando as similitudes a serem consideradas para essa qualificação, mesmo tendo em conta que as escolas de boa qualidade são produzidas em realidades e em condições objetivas bastante diferentes.

Oliveira e Araújo (2005) discutem o percurso histórico da política educacional brasileira para garantia de um **padrão de qualidade para todos** afirmando que a qualidade do ensino se apresenta de três formas específicas na legislação: oferta, fluxo ao longo do ensino fundamental e finalmente por meio de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. Esse último, em vigor na legislação brasileira desde a década de 1990, se configura como modelo condizente às determinações de ordem econômica (Gomes, 2016).

São observados, assim, que a inserção da lógica do mercado junto aos sistemas educacionais deixou as escolas isoladas e responsabilizadas em atender as exigências do mercado. Segundo essa lógica, as políticas educacionais brasileiras promovem o ajuste estrutural do estado seguindo as determinações dos organismos internacionais, que buscam ampliar a produtividade a partir do papel coadjuvante da educação. É nesse contexto que a educação nacional padronizou o seu sistema de ensino a partir de uma base nacional

em Risco: O imperativo para a Reforma Educativa, elaborado pela Comissão Nacional de Excelência em Educação, apresentar dados sobre a qualidade da educação norte-americana. O relatório foi apresentado em 1983 estabelecendo padrões de desempenho educacional mais rigorosos e consistentes para os alunos em áreas como alfabetização, matemática, ciências e estudos sociais

curricular comum adotando um sistema de avaliação focado em índices e competição por recursos públicos (Freitas, 2016). Nessa perspectiva, Araújo e Oliveira (2005, p. 14), apresentam as limitações dessa política de avaliação externa, pois se:

[...] por um lado, aferem competências e habilidades requeridas para um ensino de qualidade, por outro não possuem efetividade, visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados, ou seja, não possuem validade consequential. Dessa forma, os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino.

Assim, a avaliação em larga escala se consolidou como política pública educacional que disseminando os preceitos neoliberais promovendo modificações profundas na organização do trabalho pedagógico sob a perspectiva de melhoria da qualidade da educação, dentre outras: a rotina escolar e a prática docente que precisaram ser adaptadas aos conteúdos exigidos na avaliação externa, a redução da autonomia docente em função da priorização da padronização, maior responsabilização (*accountability*), treino dos alunos para questões objetivas. Inclui-se também maior demanda de trabalho, que envolve maior quantidade de tempo para elaboração de provas, tabulação de resultados, aulas de reforço, assim como, o currículo tem valorizado apenas o conteúdo exigido nas avaliações o que provoca o seu estreitamento. Tais práticas vêm acarretando a perda da criatividade e, consequentemente, a autonomia dos professores e ampliação do controle do seu trabalho.

Nesse cenário, a avaliação externa cumpre, também, o papel de monitorar a qualidade da educação, onde os sistemas de ensino buscam melhorar a aprendizagem dos estudantes sem que haja aumento das reprovações e evasões. O IDEB, nesse contexto, é o indicador que assume a função de monitoramento e elaboração das políticas educacionais no país. Sendo, portanto, essa a concepção vigente do sistema educacional brasileiro quando se questiona sobre a qualidade da educação (Barbosa; Vieira, 2019).

Nos municípios pertencentes ao ADE dos Guarás, não é diferente, sendo essa a concepção de qualidade presente nas falas dos entrevistados,

Os secretários de educação vizinhos ficaram curiosos com nosso resultado na Prova Brasil e como nossa educação está melhorando. Tomamos a iniciativa de retornar com os alunos para escola logo no início de 2021, e para isso, tivemos o apoio do promotor, prefeito e de parte da população escolar. Fizemos pequenos grupos de alunos, oferecemos formação continuada para que os docentes se familiarizassem com uso de tecnologia, colocamos internet em todas as escolas, assim como impressora e outros recursos tecnológicos. Acreditamos que tais práticas nos ajudaram a melhorar a qualidade da educação e tivemos um ótimo resultado na avaliação externa (Dirigente Municipal I, Entrevista Individual, 2022).

Nossos resultados na avaliação externa não foram favoráveis, temos muitos professores contratados, o que nos impede de avançar nos nossos indicadores e na qualidade da educação. Todo processo formativo é reiniciado a cada legislatura o que prejudica muito a continuidade das ações pedagógicas (Dirigente Municipal II, Entrevista Individual, 2022).

As escolas têm se empenhado bastante no trabalho com os descritores e isso tem garantido o avanço do IDEB no nosso município. (Coordenador 1, 2022).
Embora seja cansativo, temos feito simulados, oficinas e o resultado está chegando, nosso IDEB tem pequeno crescimento, mas já nos incentiva. (Professor 1, 2022).

Nesse contexto, a melhoria da qualidade da educação está diretamente relacionada à elevação do IDEB, sendo favorecido pelas condições materiais ofertadas pela administração municipal e pelo esforço dos profissionais da educação. É ressaltado pelo dirigente municipal de educação que o apoio do poder executivo juntamente com o Ministério Público foi essencial para que houvesse o retorno presencial dos estudantes no espaço escolar, após o período pandêmico, o que se constituiu uma iniciativa pontual do município favorecendo a melhoria da qualidade da educação.

O Secretário ressaltou que nas conversas do grupo de *WhatsApp* havia sempre os questionamentos sobre as ações que cada município estava realizando durante a pandemia e assim, cada secretário compartilhava as ações realizadas, havendo muita troca de experiências, no entanto, cada município realizava as ações condizentes com a realidade local.

Ao serem questionados sobre as repercussões da qualidade da educação nos municípios, a partir do regime de colaboração no formato de ADE, encontramos falas divergentes:

Acredito que é possível observar a atuação do ADE impactando na educação do município de forma indireta. A maioria das ações ainda está concentrada entre os dirigentes da educação e a equipe técnica da secretaria. Como iniciamos agora na gestão, nos reunimos, decidimos muitas coisas, nosso desejo, claro, é melhorar a educação dos nossos municípios, é pra isso que trabalhamos muito. Houve a elaboração no ano passado do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás com a representatividade da categoria de professores de todos os municípios. No ano de 2023, iremos colocar em prática, então penso que aí podemos dizer que houve a atuação do ADE. Chegou nos alunos e proporcionando a qualidade da educação. (Dirigente Municipal I, Entrevista Individual, 2022).

Sim, claro que a atuação do ADE impacta diretamente e indiretamente na qualidade da educação dos municípios. Tudo é planejado para melhorar a qualidade da educação e a aprendizagem dos alunos. Trabalhamos em conjunto e unimos forças para a melhoria da educação, então tudo que já fizemos tem colaborado para isso. (Dirigente Municipal II, Entrevista Individual, 2022).

Nosso IDEB tem elevado e através do compartilhamento de experiências dos colegas vizinhos temos realizado algumas ações que tem favorecido a melhoria da educação no nosso município. Nos encontros do ADE ficamos mais fortalecidos, havendo maior segurança na tomada de decisão. (Coordenação 2, Entrevista Individual, 2022).

São apresentados como resultados satisfatórios do Arranjo, a conquista do maior IDEB do Maranhão, em 2015, pelo município de Porto Rico do Maranhão, conforme relato de experiência apresentado pela assessoria pedagógica à Revista Colabora:

[...] não apenas o IDEB apresentou melhorias, mas houve aumento no número de matrículas na educação infantil, na educação especial e na educação em tempo integral, melhorando também a qualidade da oferta, sendo esses resultados tão visíveis que já começaram a influenciar gestores de outras regiões do Estado a também se organizarem em ADEs. (Camelo, 2022, p. 18).

A pergunta aos professores quanto às contribuições do Arranjo para qualidade da educação nos municípios e na sua prática docente, unanimemente informaram que não conheciam o ADE e não tinham condições de elencar suas ações para melhoria da qualidade da educação do município. A coordenadora pedagógica e o secretário de educação, assim justificam as respostas dos professores:

As ações do ADE são coordenadas pelos secretários de educação, que definem as parcerias que serão realizadas, como farão, quem será chamado e a coisa acontece. No entanto, não é divulgado que é uma ação do ADE (Coordenação 1, entrevista individual, 2022).

A maioria das ações são gerenciais, nós realizamos as demandas vindas de diferentes órgãos, Tribunal de Contas, Ministério Público, MEC, FNDE, buscamos parcerias. Já foram feitas muitas ações, nós, secretários conduzimos as ações. Como houve mudança na legislatura alguns professores não conhecem o trabalho do ADE. Na elaboração do Documento Curricular houve a integração das SEMEDs com envolvimento de profissionais da educação dos 09 municípios (Dirigente Municipal II, entrevista individual, 2022).

Já ouvi falar no ADE de que estavam fazendo algo, mas não sei explicar (Gestor 2, Entrevista individual, 2022).

Recentemente foi construído, em regime de colaboração, o Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás contando com a participação de professores e equipe técnica dos 9 municípios da região sendo orientados por professores e tutores da Fundação Getúlio Vargas e Organização não Governamental Itaú Social. É explicado no Documento Curricular que o seu conteúdo encontra-se em sintonia com a Base Nacional Comum Curricular e com o Documento Curricular do Território Maranhense para a educação infantil e o ensino fundamental.

Ressalta-se que este documento teve a participação de aproximadamente 40 profissionais da área da educação dos 9 municípios pertencentes ao ADE dos Guarás, que durante cinco meses, por meio de formações e experiências profissionais diversificadas, e discussões, houve a sua elaboração. A sua produção ocorreu no âmbito do projeto FGV Currículo em Ação, sob a orientação de professores e tutores da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com o Itaú Social. Consta no Documento que na sua elaboração seguiu a seguinte metodologia de trabalho:

Foram realizados encontros diversos entre os profissionais envolvidos na produção do documento. Alguns encontros envolveram todos, simultaneamente, e outros foram realizados com grupos menores, por etapa – como foi o caso da educação infantil – e por componente curricular – no caso do ensino fundamental. O resultado desse trabalho é uma produção coletiva que valoriza a diversidade e riqueza natural e cultural da região do ADE dos Guarás, conforme é apresentado, em detalhes, nas partes subsequentes deste documento (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2021, p. 56).

É citado pelos dirigentes municipais da educação a importância da elaboração do Documento Integrado para promoção da qualidade da educação nos municípios, uma vez que

estarão alinhados aos seus PNE (2014-2024) que tem como metas e estratégias, implantação de diretrizes pedagógicas que promovam a elevação da aprendizagem dos estudantes a partir da Base Nacional Comum Curricular. No Documento Integrado são listadas as ações coletivas que possibilitaram a sua elaboração:

[...] estudo de teorias de currículo e conceitos introdutórios; aprofundamento em aspectos da BNCC e de sua relação com currículos e PPP; análise de modelos de currículos estaduais, municipais e de consórcios ou arranjos educacionais; discussão de metodologia para construção de um currículo, incluindo a redação do documento e a articulação com profissionais da educação; definições e pactuações acerca do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás; estudo de caso municipal de sucesso na garantia do direito à educação; redação do documento com orientações em grupos específicos, e apresentação e análise da produção de modo coletivo (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2021, p. 7).

Nesse, são apresentados os aspectos históricos, geográficos, econômicos, políticos e educacionais da Região dos Guarás, descrição sucinta dos aspectos históricos e econômicos de cada município pertencente ao ADE, assim como, concepção de currículo, de avaliação institucional e aprendizagem. Constatam, também, os desafios para implementação do currículo nas escolas do ADE dos Guarás, modalidade de ensino e temas integradores regionais.

O Documento foi organizado em três seções: Textos Introdutórios, Educação Infantil e Ensino Fundamental, com o propósito de contribuir para a garantia do direito de aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos do seu rico e peculiar território, por meio de proposições educacionais democráticas e essencialmente alinhadas à sua própria realidade (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2021).

Assim, o Documento se configura como um importante orientador do currículo das escolas da Região dos Guarás, onde os gestores municipais, diretores escolares, coordenadores, professores e demais envolvidos na elaboração e atualização dos projetos político-pedagógicos e planos de aula se articularão para promoção da qualidade da educação da Região.

5 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO: Guia de Implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás

O Produto Técnico Tecnológico (PTT) se constitui uma exigência do Programa de Mestrado Profissional em Educação (PPGE) da Universidade Estadual do Maranhão, que seguindo as normas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), regulamenta sua elaboração através da Portaria nº 47/1995. Consta nesse documento, diretrizes sobre os trabalhos de conclusão dos cursos

O estudante deve apresentar trabalho final que demonstre domínio do objeto de estudo e capacidade de expressar-se lucidamente sobre ele. De acordo com a natureza da área e com a proposta do curso, esse trabalho poderá tomar formas como, entre outras, dissertação, projeto, análise de casos, performance, produção artística, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos e protótipos (Brasil, 1995).

É, portanto, uma exigência que busca superar o distanciamento do pesquisador da realidade escolar, conforme visto nos mestrados acadêmicos, com vistas a preparação do profissional para atuar de forma crítica, diversificando sua prática pedagógica, estabelecendo uma conexão mais enriquecida e produtiva entre as escolas e as universidades ou ainda entre a Educação Básica e o Ensino Superior (Ferreira, 2021).

O PTT é, portanto, um elemento prático, originário da pesquisa científica realizada num determinado espaço, apresentado a comunidade escolar como uma alternativa de superação de um problema de onde a pesquisa originalmente emergiu. O produto deverá ser disponibilizado para a equipe escolar e contribuir de forma prática com o ensino e aprendizagem em busca da qualidade da educação.

É com esse propósito que apresentamos o Guia de Implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás, que tem como proposta colaborar com o ADE dos Guarás na implementação do seu Currículo nos nove municípios pertencentes a Região dos Guarás. Esse Guia se constitui como produto da pesquisa de Mestrado Profissional intitulado “COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL NO MARANHÃO: O caso do ADE dos Guarás e suas repercussões na qualidade do ensino”. Busca, portanto, estar em consonância com as normativas da CAPES/PPGE/UEMA/MA, como também, contribuir com a educação do litoral ocidental maranhense. Assim, o Produto Técnico Tecnológico indica uma possibilidade de concretização do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás nos espaços escolares da Região dos Guarás.

É válido destacar que o referido Documento Curricular Integrado emerge da orientação da determinação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que estabeleceu às

redes de ensino pública e privada a elaboração dos seus currículos, assegurando a todos os estudantes Direitos e Objetivos de Aprendizagens essenciais para promoção da continuidade das aprendizagens, as quais precisam ser consolidadas ao longo dos anos e nas diferentes modalidades educacionais da Educação Básica. Diante dessa exigência, o Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Região dos Guarás estabeleceu parceria com o Itaú Social e Fundação Getúlio Vargas, que juntamente com as equipes escolares da região, realizaram encontros formativos para promoção de diálogos, escutas, discussões e reflexões sobre os aspectos teóricos e práticos necessários para elaboração de um currículo que contemplasse os aspectos históricos, econômicos, políticos, geográficos e culturais da região dos Guarás.

Dessa feita, o Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás, é oriundo desse trabalho colaborativo entre professores e equipe gestora dos 9 municípios pertencentes ao ADE dos Guarás que mediados por tutores, redatores e especialistas de diferentes áreas de conhecimento, elaboraram, em 2020, o citado Documento, tendo como referência as habilidades e competências definidas na BNCC e no Documento Curricular do Território Maranhense (DCTM). O currículo escolar está vinculado ao contexto social e se materializa por meio de múltiplas manifestações sociais de um determinado tempo, portanto, no processo de apropriação deste material é imprescindível a multiplicidade de olhares para sua implementação. Por tanto, ao lançarmos o Guia de Implantação do Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás, consideramos ser imperioso a realização de adaptações regionais e locais para atender às especificidades de cada um dos nove municípios pertencentes ao ADE dos Guarás.

O Guia tem o propósito de sugerir alternativas que orientem o trabalho das redes de ensino que compõem o ADE dos Guarás, mais especificamente dos anos iniciais do ensino fundamental. Isso se deve ao fato de que, conforme evidenciado pela pesquisa realizada no âmbito do Mestrado, é nesse nível de ensino que ainda encontramos baixos índices de alfabetização, o que historicamente tem resultado em baixa aprendizagem nos níveis subsequentes de ensino, gerando aumento nas taxas de reprovação e abandono escolar. Nos documentos introdutórios da BNCC, é estabelecido o processo de alfabetização como uma prioridade nos primeiros anos iniciais do ensino fundamental.

Nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos (Brasil, 2017, p. 57).

É válido destacar novamente que o Guia de Implantação do Documento Integrado se apresenta como uma alternativa de socialização para implantação do Currículo regional. Para tanto, tomamos como referência as orientações do Guia de Implantação da

BNCC (Brasil, 2017). Nesse, são disponibilizados um conjunto de etapas necessárias para a efetivar a implementação do novo referencial curricular. Buscamos, também experiências bem sucedidas de outros contextos educacionais, no cenário nacional, que pudessem contribuir com a proposta de efetivação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás.

As etapas foram cuidadosamente elaboradas para guiar o processo de implementação do Documento Curricular de forma gradual e sistemática, visando garantir a sua apropriação de maneira tranquila e eficiente, conforme apresentado abaixo:

Assim, será apresentado, a seguir, as sugestões das etapas necessárias para implementação do Documento Curricular Integrado: Estabelecer os objetivos da ação, organizar o grupo de governança, planejar o processo de implementação do currículo, elaborar cronograma, avaliação e perfil dos atores envolvidos

5.1 Objetivo geral

Apresentar uma proposta de implantação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás (DCIAG), para os municípios pertencentes ao ADE dos Guarás visando garantir apropriação e aplicação prática do Documento Curricular pela comunidade escolar com vista a proporcionar uma educação de qualidade na região dos Guarás.

5.2 Objetivos específicos

- a) Organizar o Grupo de Governança do ADE dos Guarás no processo de implantação do Documento Curricular Integrado na Região dos Guarás;
- b) Apresentar de forma clara e acessível a estrutura organizacional e as orientações pedagógicas para implantação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás;
- c) Propor a logística para promoção de espaços formativos de apropriação do Documento Curricular Integrado no território da Região dos Guarás;
- d) Apresentar um cronograma de ações que possibilite a efetiva implantação do Documento Curricular Integrado definindo as diferentes etapas e datas para a realização das ações.

5.3 Governança da implementação

Nessa seção estão distribuídas as ações que deverão ser realizadas em regime de colaboração, com vistas à implementação do Documento Curricular Integrado no território. Nesse processo, são considerados aspectos regionais e culturais assegurando aspectos próprios de cada município. Para tanto, foram definidas 05 etapas:

A organização do grupo de governança é a primeira etapa para iniciar o processo formativo para implementação do Documento. plantação do Documento Curricular em toda Região dos Guarás.

5.4 Metodologia da implementação do documento curricular

Para definição da metodologia dos encontros formativos, o Grupo de Governança e a equipe técnica deverão promover o levantamento das demandas regionais e definir roteiro das ações. Os encontros serão no formato presencial e semipresencial, contando com a seguinte organização: Formação de Formadores, Formação Regional, Formação Local.

5.5 Processo avaliativo da implementação do documento curricular

Será realizado durante todo o processo com o intuito de diagnosticar sua efetividade, aferir resultados e conhecer indicadores que poderão subsidiar a permanência ou mudança do que foi planejado inicialmente, assegurando assim a eficácia das atividades.

5.6 Cronograma de implementação gradativa do Documento Curricular

Definição de datas e ações para implementação do Documento.

5.7 Atores e competências

Os atores envolvidos no processo de implementação terão a missão de articular todo processo de implementação do Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás, nos encontros formativos regionais e locais.

- a) Grupo de Governança;
- b) Formador de Formadores;
- c) Formador-Multiplicador;
- d) Secretaria Municipal de Educação.

5.8 Avaliação da Implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás

Busca conhecer os percursos adotados por cada municípios e indicar novos caminhos para assegurar a realização de um trabalho eficaz. Para tanto utilizará de estratégias diferenciadas, como relatórios, questionários abertos e fechados, reuniões com grupo de governança e formadores regionais e locais;

5.9 Cronograma

Nessa seção são distribuídas as ações organizadas por datas, de forma a auxiliar na realização bem sucedida da proposta de Implementação do Documento Curricular. Consta deste o processo de divulgação nos municípios pertencentes ao ADE dos Guarás até o processo final de Certificação dos profissionais da educação.

Com vistas a colaborar com comunidade pertencente a Região dos Guarás, buscamos indicar um caminho para a implementação do seu currículo escolar denominado Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás considerando suas peculiaridades regionais e educacionais. Sabemos que um trabalho dessa envergadura é complexo e requer esforço e muita dedicação dos seus dirigentes para que o regime de colaboração seja efetivado em mais uma ação educacional, essa que irá repercutir diretamente na aprendizagem e na qualidade da educação da região.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma educação de qualidade e, principalmente, com equidade tem sido foco de inúmeras discussões e pesquisas no que diz respeito a necessidade e urgência de políticas públicas educacionais.

Neste sentido, esta dissertação teve como objetivo geral investigar o processo de colaboração intermunicipal no Maranhão enfatizando suas repercussões para a qualidade da educação tendo como referência a experiência do ADE dos Guarás, mais precisamente o município de Guimarães. E objetivos específicos: discutir os condicionantes econômicos, políticos e sociais que ensejaram os ADE; analisar a colaboração intermunicipal como estratégia para melhoria da qualidade da educação no Maranhão; examinar as repercussões do ADE Guarás a partir da ótica dos educadores do município de Guimarães; elaborar um Guia de Orientação com sugestões para implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás. Acreditamos que esses objetivos foram alcançados, porém os propósitos pretendidos foram cumpridos em parte considerando os percalços enfrentados durante a realização da pesquisa.

Ao investigamos o regime de colaboração entre os municípios maranhenses buscamos elencar, a partir da primeira Constituição Nacional (1891) até a Constituição Cidadã (1988), os principais fatos históricos e princípios políticos que conduziram o país ao federalismo cooperativo e os contornos jurídicos decorrentes deste sistema que possibilitaram a descentralização política-administrativa dos municípios. Observamos, pelo próprio desenho constitucional vigente, a indicação pela cooperação entre os entes federados, haja vista a necessidade de políticas públicas voltadas para a superação de assimetrias e das desigualdades de diferentes ordens: econômica, política, educacional, entre outras.

Compreendemos que a cooperação federativa, num país heterogêneo como o Brasil, busca corrigir as disparidades, principalmente socioeconômicas, entre os municípios. Dessa forma, a autonomia concedida pela CF/88 aos entes federados municipais, promovendo sua descentralização política e administrativa, possibilitou uma alternativa para superar essas limitações financeiras e a busca por soluções para diferentes problemas estruturais de cada território. Todavia, isso não tem acontecido, pois os municípios, em especial os menores, continuam na dependência das transferências de receitas da União e do estado para poderem desenvolver as suas políticas públicas locais.

No entanto, não podemos negar a significativa importância das políticas redistributivas para redução das desigualdades no país, em especial as políticas fiscais, como

o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o FUNDEB e a Complementação da União. Estas receitas, contudo, apenas minimizam as desigualdades, pois o índice de pobreza continua crescente no país. Isto demonstra que a dependência financeira acentuada dos municípios menores e rurais, os impulsionam na busca de estratégias para desenvolvimento de políticas essenciais para sua população, principalmente no tocante à educação.

São comuns as dificuldades dos municípios – estes responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, o que corresponde 80% do alunado – para desenvolvimento das políticas educacionais e, como consequência, temos: planejamento educacional frágil, descontinuidade de programas, infraestrutura escolar inadequada, ausência de formação continuada, falta de valorização dos professores, entre outros. Ou seja, percebemos que a descentralização, sem a devida repartição da responsabilidade, apenas acentuou as disparidades entre os entes subnacionais.

Soma-se a esse cenário, a ausência do Sistema Nacional de Educação que deveria atuar no papel central de articulação nacional, de forma colaborativa, entre os diferentes entes federativos, promovendo o fenômeno educativo, uma vez que isso garantiria, entre outras coisas, o investimento adequado para promoção de um padrão de qualidade da educação nacional. A falta desse sistema, representa um obstáculo para a concretude do regime de colaboração no sistema federativo de cooperação. Apesar disso, há outros fenômenos ou arranjos jurídicos existentes que visam favorecer o regime de colaboração.

Ao buscarmos conhecer uma das formas de materialidade do regime de cooperação horizontal existente no país, denominado Arranjo de Desenvolvimento da Educação, especificamente, o ADE dos Guarás, observamos que, embora a CF/88 e LDB nº 9.394/96 já estabelecessem o regime de colaboração entre os entes federados(vertical), não instituíram o regime de colaboração intermunicipal(horizontal). Nesse sentido, para sua normatização, torna-se necessário pôr em vigor o regime de colaboração a partir de Lei Complementar, assim como preconizado pelo Parágrafo Único do Artigo 23 da CF/88.

Neste trabalho ao investigarmos a atuação do Arranjo fizemos o levantamento de dados socioeconômicos, histórico, demográficos dos municípios pertencentes a ADE dos Guarás, com ênfase ao município de Guimarães. Realizamos, também, a caracterização detalhada da educação básica e dos indicadores educacionais dos 9 municípios, com foco nos anos iniciais do ensino fundamental, no período de 2013 a 2022. Ao aplicarmos as entrevistas semiestruturada junto aos secretários, equipe pedagógica e professores de dois municípios pertencentes ao ADE averiguamos as repercussões da qualidade da educação, a partir do regime de colaboração.

As análises dos dados socioeconômicos da região nos permitiram observar a similaridade que apresentam os municípios quanto aos indicadores sociais, que são traduzidos em baixos índices de desenvolvimento humano, o que se reflete em números crescentes da população vulnerável à pobreza, com baixa empregabilidade e de geração de trabalho local. Soma-se a estes fatores a grande desigualdade social na região, sendo agravada pela dependência das transferências federais feitas aos municípios. Acreditamos que algumas ações poderão contribuir para a mudança desse cenário: efetivar o CAQ (custo aluno qualidade) para que seja possível se aproximar das metas estabelecidas no PME das cidades; maior participação na Complementação da União; maior fiscalização dos recursos públicos, uma vez que a maioria dos gestores municipais da região apresentam pendências junto ao Tribunal de Contas.

Ao fazermos o recorte de 2013 a 2022, um ano anterior à implementação do ADE, visávamos examinar o desempenho educacional da região para que pudéssemos refletir acerca dos resultados educacionais anteriores à sua atuação no território e estabelecermos uma comparação dos seus desempenhos, a partir das ações realizadas via arranjo. Assim, utilizamos os dados educacionais (acesso, permanência e aprendizagem), o IDEB e o desempenho da aprendizagem na Prova Brasil. Ressaltamos que muitas variáveis são postas nesse cenário, onde a pesquisa não teve condições de alcançar, devido ao tempo e as condições impostas pelo período pandêmico.

Constatamos que, nesse período, em alguns municípios pertencentes ao ADE houve substancial aumento de matrículas, porém em Guimarães, locus da pesquisa, observou-se a diminuição acentuada no acesso à educação nos diferentes níveis e modalidades de ensino. Apesar de estarmos investigando o município citado não foi possível perceber as causas que provocaram essa situação, uma vez que ainda vivenciávamos a pandemia de covid-19, o que limitou o tempo para levantamento de outros dados. Destacamos que, para maior compreensão desses fenômenos, é imprescindível desenvolvimento de outras pesquisas que se comprometam em conhecer as diversas particularidades locais, regionais, políticas e sociais, que ajudem a clarificar os fenômenos apresentados.

Assim, no cômputo geral das matrículas da região dos Guarás, observamos o saldo positivo nas matrículas da creche, EJA e educação especial, no recorte temporal da pesquisa. O aumento nas matrículas na creche é justificado no Documento Curricular (Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2021), pela atuação do ADE dos Guarás, que em parceria com Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), SEDUC e UNDIME promoveram formações continuadas e campanhas para realização de busca ativa das crianças.

Já nos outros níveis e modalidades de ensino, prevalecem os aspectos gerenciais de cada município - sem a intervenção do ADE – onde o quantitativo de matrículas é alternado durante os anos, no mesmo município, sinalizando que há prevalência das políticas educacionais locais desenvolvidas nas gestões administrativas de cada município.

Quanto aos indicadores educacionais, no que tange a permanência, foi observado que no computo geral, a região dos Guarás, no período de 2013 a 2022, apresentou crescente taxa de aprovação nos anos iniciais ultrapassando a média nacional. Vale destacar que até 2018, na análise individual dos dados educacionais dos municípios da região, havia altas taxas de reprovação e evasão na ordem de 12%, demonstrando dificuldades na promoção de políticas educacionais que possibilitassem a melhoria desses indicadores. Em 2020, com as implicações provocadas pela COVID-19 houve a necessidade de adaptação do currículo e também da tomada de decisão baseada nas legislações brasileiras, quanto a aprovação automática dos estudantes a partir de critérios estabelecidos por cada cidade.

Assim, mediante as entrevistas realizadas com os dirigentes municipais e equipe gestora, pudemos perceber que os municípios utilizaram estratégias diferenciadas para criação do vínculo escolar dos estudantes, bem como para promoção da aprendizagem. Dessa forma, realizaram atividades xerocopiadas, utilização de tecnologias, tomada de decisão de retorno as aulas presenciais logo no início de 2021. Salientamos que não houve atuação do ADE na condução dessas ações, uma vez que cada município apresentava particularidades de ordem política, jurídica e econômica.

Quanto a aprendizagem, observamos que o desempenho de todos os municípios do ADE dos Guarás, em especial nas disciplinas de Português e Matemática, necessitam de atenção imediata. No período de 2017 a 2021, a partir do resultado da Prova Brasil, foi possível perceber a grande dificuldade dos estudantes nesses componentes curriculares. Considerando os níveis estabelecidos pelo movimento Todos pela Educação, mediante a escala de proficiência do SAEB (Avançado, Proficiente, Básico e Insuficiente), o município que apresenta o melhor desempenho, encontra-se com 64% dos estudantes nos níveis básico e insuficiente, em Língua Portuguesa, em 2021. O que indica mais da metade dos estudantes não aprenderam os conteúdos elementares exigidos para o ano escolar avaliado. Quando observamos os níveis avançado e proficiente deste componente curricular, no citado ano, verificamos que as taxas são bem baixas, a ponto de um município ter apenas 11% do seu alunado nos níveis adequados de aprendizado. Dito de outro forma, 89% dos estudantes não conseguiram aprender o adequado ao longo do período de 2017 a 2021. Em matemática a dificuldade de aprendizagem se acentua e novamente os indicadores são alarmantes,

apresentando taxa de 93% dos estudantes nos níveis básico e insuficiente, ou seja, que não conseguiram desenvolver as habilidades esperadas para o 5º ano, em 2021.

Conforme já citado no trabalho, a pandemia da Covid-19 exigiu novos procedimentos pedagógicos para promoção da aprendizagem, assim como tomada de decisão em relação ao fluxo escolar. No entanto, mesmo antes desse período, é possível observar, em alguns municípios, que o baixo desempenho dos estudantes esteve presente em toda a série histórica de avaliação externa. Assim, tendo em vista estes dados, não foi possível identificar a atuação do ADE dos Guarás para melhoria da aprendizagem nessa região.

Na análise do IDEB dos municípios foi possível conhecer superficialmente como se deu o desempenho da rede de ensino e consequentemente a aprendizagem dos estudantes, no recorte temporal da pesquisa na região dos Guarás. No período de 2013 a 2019, houve regularidade na superação e alcance das metas entre três municípios pertencentes ao ADE, Cedral, Mirinzal e Serrano do Maranhão. Ou seja, os municípios em anos seguidos da aplicação da avaliação externa, conseguiram apresentar bons resultados. Os demais, conseguiram superar ou atingir a meta em dois períodos, consecutivos ou não, da aplicação da Prova Brasil.

Nesse contexto, podemos inferir que há uma política educacional contínua, nos municípios citados acima, que tem proporcionado bons resultados na avaliação externa, mas não podemos afirmar que são decorrentes da atuação do ADE. Nas entrevistas realizadas com os secretários municipais e na pesquisa documental, não foram encontradas ações voltadas para formação continuada de professores, coordenadores ou gestores, em regime de colaboração, acerca de temáticas como: aprendizagem, avaliação, entre outros. Foram citadas apenas Jornadas Pedagógicas, evento pontual que ocorre no início de cada ano, porém não há continuidade.

Ao investigarmos especificamente o município de Guimarães buscamos analisar o seu desempenho educacional, considerando o acesso, permanência, aprendizagem e seus indicadores educacionais, no período de 2013 a 2022, tendo em vista refletir sobre o impacto das ações do ADE e suas repercussões especificamente no município. Merece destaque o crescente decréscimo nas matrículas no ensino fundamental, anos iniciais e finais e discreta ampliação do atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Com base aos dados de proficiência do SAEB, percebemos que mais de 70% dos estudantes estão posicionados nos níveis Insuficiente e Básico, nas edições da avaliação externa de 2017 a 2021, anos iniciais. Isso indica que o município não alcançou as metas do IDEB nas edições que participou da avaliação externa, porém, vale ressaltar que o mesmo apresentou discreto avanço na edição de

2019. Nos anos finais, o resultado do IDEB (2021) foi superior ao desempenho do índice apresentado pelo Estado, o que não significa que o município tenha alcançado ou superado a meta. Concluimos que, historicamente, os resultados educacionais das avaliações externas, não apresentam avanços significativos, demonstrando, também, não ser perceptíveis as ações do ADE voltadas para promoção da aprendizagem dos estudantes guimaraninos.

Durante as entrevistas, constatamos que os professores desconheciam o arranjo em funcionamento no município. Portanto, esse fato revelou a falta de divulgação das ações promovidas pelos municípios em regime de colaboração e também nos levou a inferir que as ações do ADE, ainda estão restritas ao atendimento aos aspectos administrativos e gerenciais das secretarias municipais.

Percebemos que as ações realizadas de forma colaborativa, embora favoreçam o aspecto pedagógico, ainda não repercutiram na qualidade da educação local, conforme as análises realizadas ao longo da atuação do ADE na região. Porém, com a elaboração do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás, em parceria com o Itaú Social e FGV, foi apontado que as ações do Arranjo estarão voltadas para implementação do currículo na região dos Guarás, havendo prioridade para as questões pedagógicas, como formações continuadas, tendo em vista a melhoria da educação. Entre outras ações já planejadas para 2023, está a realização dessas formações aos profissionais da educação, que serão coordenadas pelos municípios de maior proximidade com intuito de analisar e estudar coletivamente o Documento Curricular.

As parcerias com organismos não governamentais e entidade privadas, como o Itaú Social, Instituto Natura e Undime são destacadas pelos entrevistados como grande conquista realizada pelo arranjo, pois colaboram com sua *expertise* educacional para melhoria da qualidade da educação local. Porém não ficou claro quais são as vantagens dessas parcerias, ou em que medida isso tem favorecido a qualidade e equidade da educação na região. Também não foi esclarecido a forma de colaboração entre as empresas privadas e os municípios quanto a financiamento de projetos, investimento na formação de professores, entre outros. Outrossim, não pudemos perceber os interesses dessas entidades privadas em firmar parcerias com entidades públicas. No entanto, supomos que essa colaboração tem o intuito de promover as marcas, destacar a empresa no mercado, o que consequentemente irá aumentar a sua lucratividade.

Nesse sentido, pontuamos que o regime de colaboração horizontal, nos termos como vem sendo experienciados no Maranhão, cumprem importante papel de compartilhamento de experiências gerenciais e administrativas. Reconhecemos os aspectos

positivos da atuação dos municípios em regime de colaboração uma vez que ao se ajudarem nas demandas administrativas, empreendem menos esforços para dirimir as exigências dos órgãos externos e também possuem maior representatividade junto a diferentes esferas administrativas na tentativa de solucionar as questões educacionais locais.

No entanto, no que diz respeito a promoção da qualidade da educação não foram identificadas ações que promovessem significativa alterações nos resultados da aprendizagem dos estudantes, até o momento desta pesquisa. Assim, sugerimos a criação de instrumentos de monitoramento das políticas educacionais, pela União e Estados para acompanhar as ações desenvolvidas através do regime de colaboração horizontal no intuito de garantir a qualidade da educação desses municípios.

Para além dos achados, a presente pesquisa aponta para algumas questões relevantes para o aprofundamento dos estudos com vista ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os municípios de pequeno porte. Dentre outras questões que ainda permanecem em aberto aponto: realização de estudos aprofundados sobre a descentralização das políticas pública educacionais nos municípios de pequeno porte, buscando compreender os mecanismos e práticas que promovem uma gestão eficiente e que contribuam para a qualidade da educação; investigar de forma sistemática o regime de colaboração horizontal entre os municípios de pequeno porte e novos mecanismos de colaboração federativa, pesquisar sobre acentuada redução das matrículas no ADE dos Guarás e seus desafios para atender a universalização das Metas 1 e 2 do PNE 2014-2024.

Apresentamos, também, como colaboração da pesquisa um Guia contendo sugestões para implementação do Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás visamos contribuir diretamente para o fortalecimento do regime de colaboração dos municípios. Dessa forma, esperamos que a nossa pesquisa possa trazer contribuições para reformulação e formulação de políticas educacionais que venham garantir a aprendizagem dos estudantes e conseqüentemente melhoria da qualidade da educação dessa região.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Cooperação intermunicipal**: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017.
- ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da Educação. São Paulo: Moderna, 2012.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos ADENAUER**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 91-110, 2011. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_a_experiencia_de_cooperacao_interestadual_no_brasil_formas_de_atuacao_e_seus_desafios.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.
- ADERA OESTE MARANHÃO. **Quem somos**. [S. l.]: Adera, 202-?. Disponível em: <https://aderaoestema.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 13 abr. 2022.
- ADRIÃO, T. *et al.* Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p. 113-131, 2016.
- AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 2000.
- ANDRADE, L. A. G. de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- ANTUNES, R. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: FRIGOTTO, G.; GENTILI, P. (org.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez; Buenos Aires, Argentina: Clacso, 2001.
- ARAÚJO, G. C. de. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, DF, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012.
- ARAÚJO, G. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PnvpkHJgRr7P4TnsyC6Sb4Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 mar. 2022.
- ARAÚJO, R. M. B. de; JARDILINO, J. R. L. **Educação de jovens e adultos**: sujeitos, saberes e práticas. São Paulo: Cortez, 2015.

ARGOLLO, J. **Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE):** regime de colaboração de “novo” tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ARROYO, M. G. Educação e exclusão da cidadania. *In*: BUFFA, E.; ARROYO, M. G.; NOSELLA, P. (org.). **Educação e cidadania:** quem educa o cidadão. São Paulo: Cortez, 1993. p. 31-80.

ASTORGA, A. *et al.* **Educación de calidad para todos:** un asunto de derechos humanos. Santiago: Orealc/UNESCO Santiago, 2008. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150585?posInSet=1&queryId=59a7c944-b5b4-4d73-b49e-5fb5203eabad>. Acesso em: 10 set. 2022.

AWASU, L. A. **A importância da sustentabilidade do pacto federativo no Brasil e sua relação com o desenvolvimento nacional.** 2012. 198 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARBOSA, L. C. de M.; VIEIRA, L. F. Avaliações externas estaduais: possíveis implicações para o trabalho docente. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 2, n. 11, p. 409-433, ago. 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** 4. ed. Lisboa: Editora 70, 2004.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2000.

BATISTA, S. *et al.* **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos.** Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEZERRA, L. F. *et al.* Análise da correlação entre a média de alunos por turma na taxa de rendimento de alunos nas escolas públicas de Ensino Médio no Município do Rio de Janeiro. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, 22 set. 2020. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/20/36/analise-da-correlacao-entre-a-media-de-alunos-por-turma-na-taxa-de-rendimento-de-alunos-nas-escolas-publicas-de-ensino-medio-no-municipio-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 30 set. 2020.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade para uma teoria geral da política.** 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação:** uma introdução a teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História constitucional do Brasil.** 8. ed. São Paulo: OAB Editora, 2008.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 1º jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 1º maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 1º maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Mesa da Assembléia Constituinte, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade,

mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Rio de Janeiro: Governo Provisório, 1889. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm#:~:text=DECRETO%20N%201%2C%20DE%2015,devem%20reger%20os%20Estados%20Federais. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7480.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1939. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1202.htm. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020.** Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114040.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Base Nacional Comum Curricular:** educação é a base. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_20dez_site.pdf. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional Para a Educação Infantil:** introdução. Brasília, DF: Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental, 1998. v. 1. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliações da aprendizagem.** Brasília, DF: MEC, 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/proinfancia/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/18843-avaliacoes-da-aprendizagem>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 9, de 30 de agosto de 2011.** Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2011a. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECEBN92011.pdf?query=INOVAÇÃO. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 2, de 16 de agosto de 2021.** Dispõe sobre Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2021-pdf/202771-rceb002-21/file>. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução nº 2, de 10 de dezembro de 2020.** Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e

redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2020-pdf/167141-rcp002-20/file>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 7, de 10 de dezembro de 2020**. Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/janeiro-2021-pdf/168171-pceb007-20/file>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portaria nº 47, de 17 de outubro de 1995**. Determina a implantação na Capes de procedimentos apropriados à recomendação, acompanhamento e avaliação de cursos de mestrado dirigidos à formação profissional. Brasília, DF: Capes, 1995. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=1054>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica: Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse)**. Brasília, DF: Inep/Mec, 2015a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2015/nota_tecnica/nota_tecnica_inep_inse_2015.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório problematização da qualidade na pesquisa**: levantamento do custo-aluno ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade. Brasília, DF: Inep, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar**: resultados. Brasília, DF: Inep, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Informativo Ideb 2021**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2021b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ideb_2021.pdf. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ideb**: resultados 2021. Brasília, DF: Inep, 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar 2022**: divulgação dos resultados. Brasília, DF: Inep, 2022c. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2022/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar**: resumo técnico do estado do Maranhão: censo escolar da educação básica 2021. Brasília, DF: Inep, 2022a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/2021/resumo_tecnico_do_estado_do_maranhao_censo_escolar_da_educacao_basica_2021.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **MEC e Inep divulgam resultados do Saeb e do Ideb 2021**. Brasília, DF: Inep/Mec, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-saeb-e-do-ideb-2021#:~:text=No%20ensino%20fundamental%20dessa%20rede,94%2C4%25%20em%202020>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Matrizes e escalas**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/matrizes-e-escalas>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. PNE em movimento. **Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014**: metas. Brasília, DF: MEC, 2014b. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. PNE em movimento. **Relatório Linha de Base 2018 – INEP**. Brasília, DF: MEC, 2018a. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012**. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012b. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/Portaria_1238_2012_GT_ADE_consolidado.pdf. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório final do GT-ADE**: Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2015b. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192#:~:text=RESOLUÇÃO%20Nº%201%2C%20DE%2023,da%20qualidade%20social%20da%20educação. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Relatório de Gestão do Exercício 2013**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2013b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16578-sase-relatorio-de-gestao-2013&Itemid=30192. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação: cadernos de orientações**. Brasília, DF: MEC, 2014c. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 18 nov. 2022.

CABRAL, D. Assembleia Nacional Constituinte. In: ARQUIVO NACIONAL. Memória da Administração Pública Brasileira. **Dicionário período imperial**. Rio de Janeiro, 2 jun. 2021a. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/257-assembleia-nacional-constituente.%20Acesso%20em:%205>. Acesso em: 2 maio 2022.

CABRAL, D. Constituição de 1824. In: ARQUIVO NACIONAL. Memória da Administração Pública Brasileira. **Dicionário período imperial**. Rio de Janeiro, 8 jun. 2021b. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/305-constituicao-de-1824>. Acesso em: 2 maio 2022.

CABRAL, D. Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834. In: ARQUIVO NACIONAL. Memória da Administração Pública Brasileira. **Dicionário período imperial**. Rio de Janeiro, 17 abr. 2020. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/278-lei-de-interpretacao-do-ato-adicional-de-1834>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CAMELO, G. Guarás: um ADE inspirador que nasceu no litoral norte do Maranhão. **Revista Colaboração**, [S. l.], ano 1, n. 1, p. 16-18, 2022. Disponível em: https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2018/11/colaboracao_ed01_v02a.pdf. Acesso em: 2 mar. 2023.

CANZIAN, F. *et al.* Ranking de eficiência dos municípios. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 31 out. 2022

CARNEIRO, J. M. B. O município e as relações intergovernamentais no cotidiano da base federativa. **Cadernos Adenauer: Os municípios e as eleições de 2000**, São Paulo, v. 4, p. 57-79, jun. 2000.

CARVALHO, J. M. de. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 141-157, jun. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3dyYfEP> (<https://bit.ly/3dyYfEP>). Acesso em: 22 mar. 2020.

CASASSUS, J. **A escola e a desigualdade**. Brasília, DF: Liber Livro Editora/ UNESCO, 2007.

CASTRO, M. H. G. de. O mérito do professor. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 15 out. 2008. Opinião.

CAVALCANTI, A. **Regime federativo e a República Brasileira**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1983. (Coleção Temas Brasileiros).

CENTENAS de municípios não conseguem se manter com recursos próprios. **Jornal da Globo**, Rio de Janeiro, 25 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2019/05/22/centenas-de-municipios-nao-conseguem-se-manter-com-recursos-proprios.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2022.

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C. da F. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, 2015.

COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília, DF]: CAPES/UAB, 2009.

CONVIDA EDUCAÇÃO. **União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação**. Brasília, DF: Conviva Educação, 2022. Disponível em: <https://convivaeducacao.org.br/#:~:text=O%20Conviva%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20uma,dos%20Conselhos%20Municipais%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o> . Acesso em: 12 dez. 2022.

COSER, I. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008.

COSTA, V. A. **Os novos indicadores educacionais brasileiros**: um estudo sobre a Rede Municipal de Ensino de São Paulo. 2019. 150 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais, São Paulo, 2019.

CRAIDY, C. M.; BARBOSA, M. C. S. Ingresso obrigatório no Ensino Fundamental aos seis anos: falsa solução para um falso problema. In: BARBOSA, M. C. S. *et al.* (org.). **A infância no ensino fundamental de 9 anos**. Porto Alegre: Penso, 2012. p. 19-36

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (org.). **Anuário brasileiro da educação básica**: Maranhão. São Paulo: Moderna, 2021a. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/estados-maranhao.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CRUZ, P.; MONTEIRO, L. (org.). **Anuário brasileiro da educação básica**: educação infantil. São Paulo: Moderna, 2021b. Disponível em: <https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/educacao-infantil.html>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? **Nuances: Estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010.

DALLARI, D. de A. **Elementos de teoria geral do estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOURADO, L. F. *et al.* Qualidade da educação socialmente referenciada na construção do Sistema Nacional de Educação. *In*: AZEVEDO, J. M. L. de; AGUIAR, M. A. da S. A. (org.). **Qualidade social da educação básica**. Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/3-Coletanea/COLETANEA2.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

DOURADO, L. F. O público e o privado na agenda educacional brasileira. *In*: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. A. (org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congresso Geral. **Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 4 de julho de 1776**. [S. l.], 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/declaraindepeEUAHISJNeto.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2022.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119- 144, jan./fev. 2001.

FERREIRA, F. dos S. **Políticas Públicas Educacionais para o Ensino Médio**: uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019. 2021. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2021.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO MARANHÃO. **Nota Técnica do Fórum Estadual de Educação do Maranhão (FEEMA) “Educação em tempos de pandemia da Covid-19”**. São Luís: Feema, 2020. Disponível em: https://www.mppma.mp.br/arquivos/CAOPID/Nota_Técnica_Educação_em_Tempos_de_Pandemia_da_COVID-19_FEEMA.pdf. Acesso em: 2 mar. 2022.

FRANCO, M. L. P. B. Representações sociais, ideologia e desenvolvimento da consciência. **Cadernos de Pesquisa**, São Luís, v. 34, n. 121, p. 169-186, jan./abr. 2004.

FREITAS, L. C. de. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 127-139, 2016. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3156/2891>. Acesso em: 10 set. 2022.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, L. C. de. Os Reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FRIAS, J.; SOBRAL, P.; FERREIRA, A. Organic pollutants in microplastics from two beaches of the Portuguese coast. **Marine Pollution Bulletin**, London, v. 60, n. 11, p. 1988-1992, 2010.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, G. Educação, crise e trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998.

FUNDAÇÃO LEMANN. **QEdu**: aprendizado em matemática. [S. l.], 2021b. Disponível em: <https://qedu.org.br>. Acesso em: 10 set. 2022.

FUNDAÇÃO LEMANN. **QEdu**: aprendizado em português. [S. l.], 2021a. Disponível em: <https://qedu.org.br>. Acesso em: 10 set. 2022.

FUNDAÇÃO LEMANN. **QEdu**: Brasil: Maranhão: Guimarães. [S. l.], 2023a. Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio/2104909-guimaraes>. Acesso em: 10 set. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **QEdu**: Brasil: Maranhão: Guimarães: UEB Dr Urbano Santos. [S. l.], 2023b. Disponível em: <https://qedu.org.br/escola/21006458-ueb-dr-urbano-santos/taxas-rendimento>. Acesso em: 10 set. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **QEdu**: Brasil: Maranhão: Guimarães: UEB Dr Urbano Santos: Ideb. [S. l.], 2023c. Disponível em: <https://qedu.org.br/escola/21006458-ueb-dr-urbano-santos/ideb>. Acesso em: 10 set. 2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **A educação que protege contra a violência**. Brasília, DF: Unicef, 2019. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/4091/file/Educacao_que_protege_contra_a_violencia.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

GIL, A. C. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, A. O. **Implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA**. 2016. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

GRAUE, M. E.; WALSH, D. J. **A investigação etnográfica com crianças**: teorias, métodos e ética. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Inovação no associativismo territorial no Brasil: os arranjos de desenvolvimento da educação. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, p. 39-64, set./dez. 2017.

GUAZZELLI, E. T. F. **A criança marginalizada e o atendimento pré-escolar**. Porto Alegre: Globo, 1979.

GUIMARÃES, Ulisses. **Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães (10' 23")**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GUSMÃO, J. B. B. de. **Qualidade da educação no Brasil**: consenso e diversidade de significados. 2010. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **Os artigos federalistas: 1787 - 1788**. Tradução Maria Luiza X. de A Borges. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1993. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=61669. Acesso em: 10 mar. 2023.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. **Origens e destinos**: desigualdades sociais ao longo da vida. Rio de Janeiro: TopBooks, 2003.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX 1914-1991. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORN, C. I. Pesquisa etnográfica com crianças: algumas possibilidades de investigação. **Enfoques**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-19, dez. 2013.

HORTA NETO, J. L.; JUNQUEIRA, R. D.; OLIVEIRA, A.S. Do Saeb ao Sinaeb: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 29, n. 96, p. 177-193, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em síntese**: população: taxas brutas de natalidade. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/taxas-brutas-de-natalidade.html>. Acesso em: 7 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, [1994]. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv83476.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e estados**: Maranhão: Guimarães. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/guimaraes.html>. Acesso em: 30 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 37). Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Educação. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**, Rio de Janeiro, v. 30, p. 55-60, 2009. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_2009_v30_br.pdf. Acesso em: 7 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama: Brasil: Maranhão: Cururupu.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022d. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/cururupu/panorama>. Acesso em: 30 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama: Brasil: Maranhão.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022e. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>. Acesso em: 30 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: educação 2019.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: características gerais dos moradores 2020-2021.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101957_informativo.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Maranhão.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022c. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/pesquisa/10070/64506?localidade2=0>. Acesso em: 30 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pnad contínua: em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no Nordeste. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 7 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37089-em-2022-analfabetismo-cai-mas-continua-mais-alto-entre-idosos-pretos-e-pardos-e-no-nordeste>. Acesso em: 7 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pnad Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 16 jul. 2020a. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio#:~:text=Em%202019%2C%2023%2C8%20milh%C3%B5es,de%20cor%20preta%20ou%20par da>. Acesso em: 7 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2010-2060**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>. Acesso em: 15 fev. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Consulta**: planilha. Brasília, DF: Ipea, 2023. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>. Acesso em: 14 fev. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Macroeconômico, regional, social**. Brasília, DF: Ipea, [201-?]. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 14 fev. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**: entenda o cálculo do IDH Municipal (IDH-M) e saiba quais os indicadores usados. Brasília, DF: Ipea, 2009. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/idhm/idh_m_entenda_calculo2.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

INSTITUTO POSITIVO. **ADE território dos Balaies**. Curitiba: Instituto Positivo, 2022. Disponível em: <https://institutopositivo.org.br/download/ade-territorio-dos-balaies/>. Acesso em: 5 jan. 2023.

ITAÚ SOCIAL. **Institucional**: parceiros. [São Paulo]: Itaú Social, 2023. Disponível em: <https://www.itausocial.org.br/parceiros/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

KAYANO, J.; CALDAS, E. de L. **Indicadores para o diálogo**. São Paulo: GT Indicadores, 2002. (Série Indicadores, 8). Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Indicadores-para-o-Dialogo.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

LAHIRE, B. **Sucesso escolar nos meios populares**: as razões do improvável. São Paulo: Ática, 1997.

LASCOUTES, P. La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. **Le Portique – Revue de philosophie et de sciences humaines**, Strasbourg, n. 13/14, p. 1-15, 2004. Disponível em: <http://leportique.revues.org/625>. Acesso em: 7 jul. 2022.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEITE JÚNIOR, A. D. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração / UFSC; Brasília, DF: CAPES/UAB, 2009.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, L. C. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Braga: Universidade do Minho, 1998.

LIMA, M. S. L. **A formação contínua do professor nos caminhos e descaminhos do desenvolvimento profissional**. 2001. 169 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

LIMA, R. A divisão territorial administrativa e judiciária do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 687-688, 1945. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/issue/view/871>. Acesso em: 12 jun. 2022.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos Federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 48, n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011.

MALUF, S. **Teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Programas Estratégicos. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Regiões de desenvolvimento do estado do Maranhão: proposta avançada**. São Luís: Imesc, 2020. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/382564664c4eb6e9b71374f5eda9fa18162222.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, C. A. **Diccionario historico-geographico da província do Maranhão**. Maranhão: Typ. do Frias, 1870. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/221726>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MEKSENAS, P. **Sociologia da educação: introdução ao estudo da escola no processo de transformação social**. 9. ed. São Paulo: Loyola, 1998.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MORA, M.; VARSANO, R. **Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brasil: some facts of the nineties**. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2001.

MORAES, C. S. V. M. Educação de jovens e adultos trabalhadores de qualidade: regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 979-1001, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/P8cQDsqqSnqqvmF9b89KZkq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2023.

MOTA FILHO, C. As transformações do Federalismo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 46, p. 197-212, 1951. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66145>. Acesso em: 12 maio 2022.

MOTTA, V. C. **Ideologia do Capital Social**: atribuindo uma face mais humana ao capital. Rio de Janeiro: Eduerj/Faperj, 2012.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO. **Sistematização da política colaborativa do Maranhão**. [S. l.]: Movimento Colabora Educação, 2021. Disponível em: https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2021/01/Movimento-Colabora_-Sistematizacao-Politica-Colaborativa-do-MA.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

NERI, M. C. **Motivos da evasão escolar**. Rio de Janeiro: FGV/IBRES, 2009. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgleclefindmkaj/https://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/finais/Eta pa3-Pesq_MotivacoesEscolares_sumario_principal_anexo-Andre_FIM.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

NEVES, G. H. O município no Brasil: marco de referência e principais desafios. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, n. 14, p. 9-34, 2000.

NOGUEIRA, O. **1824**. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

NÓVOA, A. (coord.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1999.

OLIVEIRA, J. B. A.; SCHWARTZMAN, S. **A escola vista por dentro**. Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2002.

OLIVEIRA, J. C. de; SILVA, P. F. e. **Reflexões sobre o caso do Brasil**. Santiago de Chile: Cepal, 2000.

OLIVEIRA, M. C. M. dos S. **Avaliação, IDEB e nossos professores**. 2013. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Petrópolis, Petrópolis, 2013.

OLIVEIRA, R. P. de.; ARAÚJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-24, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/t64xS8jD8pz6yNFQNCk4n7L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 set. 2022.

PADILHA, F. V. *et al.* As regularidades e exceções no desempenho no Ideb dos municípios. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 58-81, jan./abr. 2012.

PARO, V. H. **A produção do fracasso escolar**. 4. ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1996.

PAULANI, L. M. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PELAYO, G. **Derecho constitucional comparado**. 8. ed. Madrid: Manual de la Revista de Occidente, 1967.

PEREIRA, Fernanda Cristina Barbosa. **Determinantes da evasão de alunos e os custos ocultos para as instituições de Ensino Superior**: uma aplicação na Universidade do Extremo Sul Catarinense. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

PERONI, V. M. V. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. *In*: PERONI, V. M. V. (Org.) **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013, p. 9-32.

PINO, M. del. Política educacional, emprego e exclusão social. *In*: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (org.). **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 65-88.

PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, DF: PNUD, IPEA, FJP, 2021. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 30 mar. 2023.

QEDU ACADEMIA. **Aprendizado adequado**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://academia.qedu.org.br/prova-brasil/aprendizado-adequado/?repeat=w3tc>. Acesso em: 24 mar. 2023.

RAMOS, M. N. Arranjos de desenvolvimento da educação. *In*: FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, 5., 2010, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: Câmara Temática de Educação da Região Metropolitana de Campinas/ Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, 2010.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. **Documento curricular integrado do ADE dos Guarás**. [S. l.]: ADE Guarás, 2021.

REDE DE COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. **Integrantes**. [S. l.]: Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, 2023. Disponível em: <https://www.redeintermunicipaledu.com.br/integrantes>. Acesso em: 16 fev. 2023.

ROLIM FILHO, C. M. **Formação econômica do Maranhão**: de província próspera a estado mais pobre da federação: o que deu tão errado? 2016. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Setor Público, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 8. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

ROSSI, R. de O. S. **Consórcios públicos educacionais**: o cooperativismo intermunicipal e a sua relevância para implementação das políticas públicas educacionais. 2021. 172 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília, DF]: Capes/Uab, 2009.

SALAMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford: Editora Oxford, 2002.

SALLES, H. da M. **Gestão democrática e participativa**. 3. ed. ver. ampl. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília, DF]: Capes/Uab, 2014.

SCAFF, E. A. da S.; FONSECA, M. (org.). **Gestão e planejamento da educação básica nos cenários nacional e internacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2016. (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador).

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

SENHORAS, E. M. Coronavírus e educação: análise dos impactos assimétricos. **Boletim de Conjuntura**, Boa Vista, ano 2, v. 2, n. 5, p. 128-136, 2020.

SILVA, L. R. C. da. *et al.* Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 9. ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 3., 2009, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: PUCPR, 2009. Disponível em: <https://proinclusao.ufc.br/wp-content/uploads/2021/08/pesquisa-documental.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SINGER, P. A cidadania para todos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2012. p. 191-263.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, 2013.

SOLIGO, V. **Qualidade da educação**: relações entre características de contexto e os resultados das avaliações em larga escala nos municípios de pequeno porte da região sul do Brasil. 2013. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

SORTO, F. O. O federalista e a constituição dos Estados Unidos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 82, p. 134-158, jan. 1996.

SOUSA, S. Z. L.; PIMENTA, C.; MACHADO, C. Avaliação e Gestão Municipal da Educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 14-36, set./dez. 2012.

SOUZA, A. M. A relevância dos indicadores educacionais para educação básica: informação e decisões. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 153-179, maio 2010.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, C. J. de A. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Brasília, DF: Secretaria de Educação Básica, 2005.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós - LDBEN 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SPINK, P.; CARNEIRO, J. M. B.; TEIXEIRA, M. A. C. Apresentação. In: SPINK, P.; CARNEIRO, J. M. B.; TEIXEIRA, M. A. C. (org.). **Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 7-12. (Cadernos Adenauer, 4).

STRELEC, T. C. **Relações Intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1997.

UNITED NATIONS. **The sustainable development goals report 2000**. New York: United Nations, 2000. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>. Acesso em: 10 jan. 2023.

UNITED NATIONS. **The sustainable development goals report 2017**. New York: United Nations, 2017. Disponível em: <https://desapublications.un.org/publications/sustainable-development-goals-report-2017>. Acesso em: 10 jan. 2023.

VILLA, M. A. **A história das constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio**. São Paulo: Leya, 2011.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO COM OS DIRIGENTES MUNICIPAIS

- 1 Quais os desafios educacionais do município no cenário atual?
- 2 Quais os objetivos de implantar o ADE no município?
- 3 Como o ADE se desenvolve no município? (mobilização, reuniões, definição de prioridades, periodicidade)?
- 4 Quais os desafios para organizar e executar as ações do Arranjo no município. Como elegem as ações prioritárias, organização e implementação). Quanto aos desafios locais e ao desequilíbrio em relação ao atendimento da educação básica, por exemplo, há orientação específica?
- 5 Houve contribuições do Arranjo para melhoria da qualidade da educação no município? Quais?
- 6 Como você avalia a implementação do Arranjo no seu município? (entraves, avanços quais?)
- 7 Quais as repercussões promovidas pelo ADE com vistas a melhoria da qualidade da educação no município?
- 8 Quais as parcerias privadas participam do Ade e qual sua contribuição?
- 9 Houve repasse financeiro ou outro tipo de auxílio material?

APÊNDICE B – ROTEIRO ENTREVISTA GESTORES

- 1 Você conhece o ADE dos Guarás e o trabalho desenvolvido no município e região?
- 2 Quais os objetivos de implementar o Ade no município?
- 3 Como o ADE se desenvolve no município?
- 4 Quais as contribuições do Arranjo para a escola, professores e alunos?
- 5 Como você avalia a implementação do Arranjo no seu município? (entraves, quais?)
- 6 Houve repasses financeiros ou outro tipo de auxílio material para escola em que atua?
- 7 Na sua opinião a melhoria do IDEB no município está relacionada as ações do Ade?
- 8 Quais as alterações/repercussões promovidas pelo ADE com vistas a melhoria da qualidade da educação no município?
- 9 Quais as parcerias privadas participam do Ade Guarás e qual sua contribuição?

APÊNDICE C – ROTEIRO ENTREVISTA GESTORES

- 1 Você conhece o ADE dos Guarás e o trabalho desenvolvido no município e região?
- 2 Quais os objetivos de implementar o Ade no município?
- 3 Como o ADE se desenvolve no município?
- 4 Quais as contribuições do Arranjo para a escola, professores e alunos?
- 5 Como você avalia a implementação do Arranjo no seu município? (entraves, quais?)
- 6 Houve repasses financeiros ou outro tipo de auxílio material para escola em que atua?
- 7 Na sua opinião a melhoria do IDEB no município está relacionada as ações do Ade?
- 8 Quais as alterações/repercussões promovidas pelo ADE com vistas a melhoria da qualidade da educação no município?
- 9 Quais as parcerias privadas participam do Ade Guarás e qual sua contribuição?



APÊNDICE D – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO PROFESSORES(AS)

- 1 Quais os desafios da escola para promoção da qualidade da educação?
- 2 Você conhece o ADE dos Guarás e o trabalho desenvolvido no município e região?
- 3 Qual o objetivo do Ade Guarás no seu município?
- 4 Quais os desafios para organizar e executar as ações do Arranjo na escola. Como se realizou as ações pedagógicas durante o período pandêmico?
- 5 Houve contribuição do Arranjo para desenvolvimento das ações pedagógicas na escola que você trabalha? Quais?
- 6 A qualidade da educação melhorou com a implantação do ADE no município? Quais os avanços?
- 7 Como você avalia o Ade Guarás no seu município?
- 8 Em sua opinião, o Regime de Colaboração entre os municípios através de Arranjo de Desenvolvimento pode melhorar a qualidade da educação da cidade? Por que?



Uema
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO MARANHÃO

PPGE
Programa de
Pós-Graduação em Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

Hélia de Jesus Souza

GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO DOCUMENTO CURRICULAR INTEGRADO DO ADE DOS GUARÁS



HÉLIA DE JESUS SOUZA

**GUIA DE IMPLANTAÇÃO DO DOCUMENTO CURRICULAR INTEGRADO DO
ADE DOS GUARÁS**

Produto Técnico Tecnológico apresentado ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes

São Luís
2023

Souza, Hélia de Jesus.

Guia de implementação do documento curricular integrado do ADE dos Guarás /
Hélia de Jesus Souza. – São Luís: [s.n.], 2023.

21 f.

O guia constitui-se produto educacional do Mestrado Profissional em Educação,
da Universidade Estadual do Maranhão.

1.Implementação. 2.Currículo. 3.ADE dos Guarás. I.Título.

CDU: 37.016(036)

Nome: Guia de Implantação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás

Natureza do Curso: Formação Continuada

Carga Horária: 180h

Modalidade de Oferta: Remoto e Presencial

Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Escolar

Público-alvo: Secretários Municipais de Educação, Gestores, Coordenadores e Professores

Estudante: Hélia de Jesus Souza

Titulação: Mestranda em Educação

E-mail: heliahjs@gmail.com

Orientadora: Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes

Curriculum Lattes: <http://lattes.cnpq.br/ID> Lattes: 2000850391605148

E-mail: albianegomes@professor.uema.br

EDUCADORAS E EDUCADORES PERTENCENTES AO ARRANJO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DOS GUARÁS

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) estabeleceu que as redes de ensino pública e privada elaborassem seus currículos, assegurando a todos os estudantes Direitos e Objetivos de Aprendizagens essenciais para promoção da continuidade das aprendizagens, as quais precisam ser consolidadas ao longo dos anos e nas diferentes modalidades educacionais da Educação Básica. Diante dessa exigência, o Arranjo de Desenvolvimento da Educação da Região dos Guarás estabeleceu parceria com o Itaú Social e Fundação Getúlio Vargas, que juntamente com as equipes escolares da região, realizaram encontros formativos para promoção de diálogos, escutas, discussões e reflexões sobre os aspectos teóricos e práticos necessários para elaboração de um currículo que contemplasse os aspectos históricos, econômicos, políticos, geográficos e culturais da região dos Guarás.

O Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás, é oriundo desse trabalho colaborativo entre professores e equipe gestora dos 9 municípios pertencentes ao ADE dos Guarás que mediados por tutores, redatores e especialistas de diferentes áreas de conhecimento, elaboraram, em 2020, o citado Documento, tendo como referência as habilidades e competências definidas na BNCC e no Documento Curricular do Território Maranhense (DCTM).

Desta feita, com o propósito de subsidiar as equipes escolares da região dos Guarás no processo de implementação do Documento Curricular no seu território, foi elaborado o Guia de Orientações Pedagógicas para Implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás. Ele se constitui como produto da pesquisa de Mestrado “COLABORAÇÃO INTERMUNICIPAL NO MARANHÃO: O caso do ADE dos Guarás e suas repercussões na qualidade do ensino”. Aqui, são apresentadas possibilidades de organização do trabalho **didático** para as redes municipais de educação e, especificamente, para o Grupo de Governança do ADE dos Guarás e formadores regionais. Esta proposta de implementação poderá ser reorganizada e adaptada contando para isso, com a participação dos educadores, o que consequentemente proporcionará maior envolvimento no processo de implantação do Documento Curricular Integrado.

O Guia está estruturado em quatro partes:

UNIDADE 1	Governança da Implementação
UNIDADE 2	Atores e Competências
UNIDADE 3	Avaliação da Implementação do Guia
UNIDADE	Cronograma

Finalmente, nossa expectativa é que este Guia contribua para a reelaboração dos Projetos Político-Pedagógicos da Região dos Guarás, ampliem os olhares para discussões locais, regionais e globais e que, essencialmente, assegurem a aprendizagem dos alunos(as).

Contem conosco!

INTRODUÇÃO	7
OBJETIVO GERAL	9
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
GOVERNANÇA DA IMPLEMENTAÇÃO	10
ATORES E COMPETÊNCIAS	13
AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO DOCUMENTO CURRICULAR	
INTEGRADO DO ADE DOS GUARÁS	17
CRONOGRAMA	18
INSCRIÇÃO	20
CERTIFICAÇÃO	20
REFERÊNCIAS	21

INTRODUÇÃO

O **Guia de Orientações Pedagógicas para Implementação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás** é oriundo da determinação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que por via da Portaria nº 60/2019, orienta no artigo 55 que a Resolução nº 1.393/2019 – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE)/Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), dispõe que “para obtenção do título de Mestre em Educação do Mestrado Profissional, será exigida também, a elaboração de um Produto Pedagógico, como parte integrante da Dissertação (Universidade Estadual do Maranhão, 2019).

Assim, o Produto Técnico Tecnológico que apresentamos no formato de **Guia**, indica uma possibilidade de concretização do Documento Curricular Integrado do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) dos Guarás nos espaços escolares da Região dos Guarás. O currículo escolar está vinculado ao contexto social e se materializa por meio de múltiplas manifestações sociais de um determinado tempo, portanto, no processo de apropriação deste material é imprescindível a multiplicidade de olhares para sua implementação. Por tanto, ao lançarmos a ideia do Guia de Implantação do Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás, consideramos ser imperioso a realização de adaptações regionais e locais para atender às especificidades de cada um dos nove municípios pertencentes ao ADE dos Guarás.

O Guia tem o propósito de sugerir alternativas que orientem o trabalho das redes de ensino, mais especificamente dos anos iniciais do ensino fundamental. Isso se deve ao fato de que, conforme evidenciado pela pesquisa realizada no âmbito do Mestrado, é nesse nível de ensino que ainda encontramos baixos índices de alfabetização, o que historicamente tem resultado em baixa aprendizagem nos níveis subsequentes de ensino, gerando aumento nas taxas de reprovação e abandono escolar. Nos documentos introdutórios da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), é estabelecido o processo de alfabetização como uma prioridade nos primeiros anos iniciais do ensino fundamental.

Nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos (Brasil, 2017, p. 57).

Nesse sentido, são indicados no Guia de Implementação da BNCC, ações necessárias para a efetivar a implementação do novo referencial curricular, dentre as quais destacamos: Estabelecer uma Governança, planejar o processo de implementação do Currículo, elaborar um Cronograma, Perfil dos Atores Envolvidos.

Assim, conforme previsto no Guia de Implementação da BNCC, aqui você encontrará um conjunto de etapas para implantação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás, que se baseiam em experiências bem sucedidas de outros contextos educacionais (Brasil, 2020). Essas etapas foram cuidadosamente elaboradas para guiar o processo de implantação do Documento Curricular de forma gradual e sistemática, visando garantir a sua apropriação de maneira tranquila e eficiente.

Desejamos a todos(as) uma excelente jornada na implantação do currículo, repleta de trocas de experiências e muito aprendizado para os estudantes.

Bom trabalho!

OBJETIVO GERAL

Apresentar uma proposta de implantação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás (DCIAG), para os municípios pertencentes ao ADE dos Guarás visando garantir apropriação e aplicação prática do Documento Curricular pela comunidade escolar com vista a proporcionar uma educação de qualidade na região dos Guarás.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Orientar o Grupo de Governança do ADE dos Guarás no processo de implantação do Documento Curricular Integrado na Região dos Guarás.
- b) Apresentar de forma clara e acessível a estrutura organizacional e as orientações pedagógicas para implantação do Documento Curricular Integrado do ADE dos Guarás;
- c) Propor a logística para promoção de espaços formativos de apropriação do Documento Curricular Integrado no território da Região dos Guarás.
- d) Apresentar um cronograma de ações que possibilite a efetiva implantação do Documento Curricular Integrado definindo as diferentes etapas e datas para a realização das ações.

GOVERNANÇA DA IMPLEMENTAÇÃO

A homologação da BNCC em 2017, o DCTM, em 2019, e o Documento Curricular Integrado da Região do Guarás em 2020, permitem com que as redes municipais de educação iniciem o processo de implementação do Documento em seus territórios. Para tanto, é adequado que sejam organizadas ações, em regime de colaboração, que assegurem a efetivação de um currículo que considere as regionalidades e aspectos próprios dos municípios.

Indicaremos cinco etapas para implementação do Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás:

a) Criação de Grupo de Governança da Implementação

O Grupo será composto pelos secretários de educação dos nove municípios que compõem o ADE dos Guarás, juntamente com suas equipes técnicas de educação. O Grupo de Governança, em regime de colaboração, deverá conduzir o processo de formação dos profissionais da educação nas diferentes fases da implementação do Documento. Para tanto, deverão criar uma estrutura organizativa definindo as competências de cada instância, quais sejam: Secretaria Municipal de Educação, Formadores, Equipe Escolar, Parcerias.

A organização do grupo de governança é a primeira etapa para iniciar o processo formativo para implementação do Documento. Compete ao Grupo definir os polos, considerando as especificidades locais, para promoção das formações regionais e elaboração de cronograma das ações para acompanhamento e, se necessário, definição de novos encaminhamentos para garantia da efetividade da implantação do Documento Curricular em toda Região dos Guarás.

b) Formação de Formadores

A equipe de governança será responsável por estabelecer os critérios de seleção dos profissionais que comporão a equipe de formação de formadores. Esses profissionais, poderão ser provenientes de parcerias com a Secretaria de Educação (SEDUC), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), entre outras, ou profissionais da educação dos municípios da região dos Guarás. Esses profissionais terão a função de conduzir as capacitações

dos **formadores-multiplicadores** em diferentes locais a serem determinados e organizados pelo Grupo de Governança.

c) Metodologia da Implementação do Documento Curricular

Para definição da metodologia dos encontros formativos, o Grupo de Governança e a equipe técnica deverão promover o levantamento das seguintes demandas:

- quantidade de profissionais envolvidos na formação por município;
- definir município para instalação de polo formativo;
- logística de deslocamento dos profissionais;
- definição de carga-horária no formato presencial e semipresencial;
- Formação Regional
- Formação Local

Os encontros serão no formato presencial e semipresencial, de acordo com a organização apresentada abaixo:

Formação de Formadores: ocorrerá em formato semipresencial, com carga horária de 80h, a ser realizada em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) – mediadora na elaboração do Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás – para formação de 18 formadores-multiplicadores, sendo 02 profissionais da educação por município pertencente ao ADE dos Guarás.

Formação Regional: ocorrerá após a formação de formadores. Nos polos, que serão definidos pelo Grupo de Governança, acontecerá os encontros regionais, no formato presencial e semipresencial. As formações serão ministradas pelos **formadores-multiplicadores** tendo carga horária de 50h.

Formação Local: Cada secretário municipal e sua equipe pedagógica definirão a logística dos encontros formativos para implementação do Documento Curricular no seu território. Será ministrada pelos **formadores-multiplicadores** pertencentes ao município que está vinculado, com carga horária de 120h.

d) Processo Avaliativo da Implementação do Documento Curricular

É um mecanismo que necessariamente deve estar presente em todo o processo de implementação do Documento Curricular Integrado. Tem o intuito de diagnosticar sua efetividade, aferir resultados e conhecer indicadores que poderão subsidiar a permanência ou mudança do que foi planejado inicialmente, assegurando assim a eficácia das atividades. Para tanto, serão promovidos encontros regionais para apresentação das atividades realizadas e alinhamento coletivo das ações futuras. Participarão destes encontros, grupo de governança, equipe técnica e formadores regionais e locais.

e) Cronograma de implementação gradativa do Documento Curricular

Definição de datas e ações para implementação do Documento: Divulgação do Evento Promoção do *marco inicial* de implantação do Documento Curricular da Região dos Guarás contando com a participação dos prefeitos municipais e educadores em geral;

ATORES E COMPETÊNCIAS

O ADE dos Guarás irá compor equipe de gestão e formação que contará com a participação dos secretários municipais de educação dos 9 municípios pertencentes ao ADE dos Guarás, equipe técnica-pedagógica de cada município e formadores-multiplicadores. A equipe terá a missão de articular todo processo de implementação do Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás, nos encontros formativos regionais e locais. A seguir, são apresentados os atores e suas competências:

- a) **Grupo de Governança:** pertencem a esse grupo os secretários de educação pertencentes ao ADE dos Guarás. Competem a eles:
- Planejar diretrizes e critérios que garantam a organização das equipes de formação, em articulação com a equipe de profissionais da educação da região;
 - Definir, em regime de colaboração, os polos regionalizados para realização das formações de implantação do Documento Curricular Integrado;
 - Articular com diferentes instituições o apoio formativo para a implementação do Documento Curricular Integrado da Região dos Guarás;
 - Organizar o processo de execução das formações regionais e locais;
 - Providenciar, em regime de colaboração, que haja condições adequadas para que a realização das formações ocorra nos polos, municípios e nas unidades educacionais;
 - Garantir a participação e a permanência efetiva do formador regional e local durante todas as etapas de implantação do Documento Curricular Integrado;
 - Realizar a avaliação periódica do processo de implementação do Documento Curricular Integrado, com o propósito de redirecionar as ações, quando necessárias, assegurando o
 - Dispor de profissionais para realizar o monitoramento, por polo, durante a implementação do Documento Curricular Integrado em cada município.

b) Formador de Formadores

- Engajar-se na mobilização da implementação do Documento Curricular Integrado da Região do ADE dos Guarás, em conjunto com as equipes da Secretarias Municipais de Educação (SEMEDs), com o propósito de garantir a participação efetiva da comunidade escolar;
- Colaborar no procedimento de seleção de formadores multiplicadores para atuarem nas capacitações regionais e locais.
- Criar diretrizes e critérios para a organização dos planos de formação continuada, em estreita colaboração com o ADE dos Guarás e as SEMEDs.
- Engajar-se ativamente no acompanhamento das capacitações regionais e locais.
- Produzir recursos digitais e impressos com o intuito de auxiliar o processo de capacitação nas formações regionais, além de fornecer suporte aos professores para a implementação do Documento Curricular Integrado.
- Disponibilizar profissionais para realizar o acompanhamento por polo da implementação do Documento Curricular Integrado em cada município.

c) Formador-Multiplicador

- Engajar-se plenamente nas fases de capacitação contínua durante a implementação do DCT, tanto nas modalidades de Educação a Distância (EaD) como nas atividades presenciais;
- Realizar encontros de estudo do Documento Curricular Integrado com a equipe pedagógica e docente dos municípios da região dos Guarás, com ênfase nas metodologias ativas e utilização de tecnologias no âmbito escolar;
- Colaborar, em parceria com o Grupo de Governança e equipe de formadores e gestores escolares, no processo de implementação do Documento Curricular Integrado, realizando formações locais e regionais;
- Realizar momentos formativos para a reestruturação do Projeto Político-Pedagógico (PPP) das unidades escolares, embasado no Documento Curricular Integrado;

- Acompanhar de perto e orientar o planejamento dos professores, priorizando as metas de aprendizagem estabelecidas no PPP, e indicando os recursos pedagógicos que favoreçam a sua implementação;
- Fomentar um ambiente escolar que promova um clima de solidariedade no processo de ensino e aprendizagem, visando tornar a implementação do Documento Curricular Integrado num trabalho significativo tanto para os professores quanto para os estudantes.

d) Secretaria Municipal de Educação

- Assegurar suporte pedagógico, administrativo e técnico a equipe de formadores locais e regionais com o propósito de garantir um processo formativo abrangente conforme planejado;
- Indicar 02 (dois) profissionais da educação vinculados a rede municipal para compor a equipe de formadores-multiplicadores para formação dos docentes locais;
- Dispor de profissionais para auxiliar na capacitação dos formadores que participarão das formações regionais. Esses profissionais também irão debater e atuar na implementação do currículo
- Contribuir juntamente com a equipe de formadores na elaboração dos planejamentos das ações para implementação do Documento Curricular Integrado, no âmbito das redes de ensino e regiões;
- Conhecer e orientar as práticas pedagógicas dos docentes no espaço escolar, para garantir melhorias das práticas pedagógicas alinhadas ao Documento Curricular Integrado.
- Mobilizar a equipe docente durante as etapas de implantação do Documento Curricular Integrado.
- Envolver diferentes instâncias participativas na implementação do Documento Curricular Integrado (Conselho Escolar, Conselho Estudantil, Conselho de Classe, entre outros)
- Prover espaços para realização de estudos sem interferências administrativas que comprometam no trabalho pedagógico;

- Organizar os espaços formativos na rede municipal de educação garantindo a participação de todos os educadores locais;
- Garantir a participação dos educadores nos encontros formativos regionais e locais (transporte, alimentação, materiais didáticos, etc.);
- Oferecer suporte logístico para os eventos presenciais, formações online e formação de formadores.
- Monitorar as ações formativas;
- Viabilizar a continuidade das ações formativas regionais e locais;
- Orientar e apoiar o processo de reelaboração do PPP de todas as unidades escolares de seu território de acordo com o Documento Curricular Integrado.

AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO DOCUMENTO CURRICULAR INTEGRADO DO ADE DOS GUARÁS

A avaliação será realizada durante todo percurso de implementação do Documento Curricular Integrado sendo a bússola a indicar novos percursos a serem trilhados com o propósito de assegurar um trabalho pedagógico eficaz. Para tanto, o ADE dos Guarás e as SEMEDs deverão:

- a) Utilizar instrumento de avaliação com os profissionais da educação envolvidos no processo de implementação do Documento Curricular Integrado com a finalidade de analisar os resultados e ajustar as ações quando for preciso realinhá-las;
- b) Elaborar relatórios resumidos após a realização de cada encontro formativo regional e local contendo os objetivos alcançados e ações realizadas;
- c) Manter organizado e atualizado os registros das ações desenvolvidas com o propósito de identificar os resultados exitosos e pontos de atenção para tomadas de decisões que proporcionem melhoria no processo de implementação do Documento Curricular Integrado na Região dos Guarás;
- d) Realizar relatórios com as demandas contendo dados coletados e consolidados durante o processo avaliativo para o Grupo de Governança do ADE dos Guarás;
- e) Realizar análise e discussão, quando pertinente, com o grupo de governança sobre a necessidade de replanejamento das atividades de implementação do Documento Curricular Integrado, no território dos Guarás;
- f) Identificar no polos regionais as escolas prioritárias para que tenha atendimento individualizado pela equipe de formadores-multiplicadores visando assegurar a implantação do Documento Curricular Integrado com eficiência.

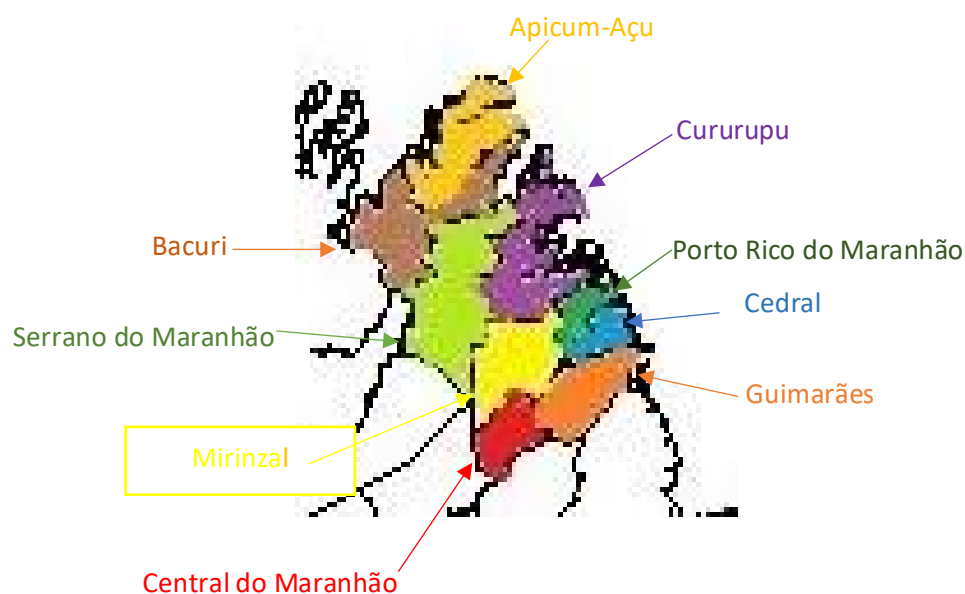
CRONOGRAMA

A realização das formações ocorrerá por polo, a ser definido pelo Grupo de Governança do ADE dos Guarás. Aqui, será apresentada sugestão de organização dos encontros formativos no território dos Guarás para o segundo semestre de 2023.

Polo 1 – Bacuri – Apicum-Açu – Serrano do Maranhão

Polo 2 – Cururupu – Porto Rico

Polo 3 – Cedral – Central do Maranhão – Guimarães e Mirinzal



AÇÕES	AGO				SET					OUT				NOV				DEZ			
	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS	MÊS
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S5	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4
POLOS																					
Reunião do Grupo de Governança		x				x				x				x				x			
Estabelecer parceria com Entidades		x	x	x																	
Formação de Formadores					x	x	x														
Divulgação do Marco Inicial e das Inscrições					x	x	x														
Inscrição							x	x	x												
Marco Inicial (Seminário)										x											
Formação Regional (Semipresencial e Presencial)											x	x	x	x							
Formação Local														x	x	x	x	x	x	x	
Avaliação do processo de Implantação												x								x	
Certificação																				x	

Fonte: elaborada pela autora, em 2023.

INSCRIÇÃO

As inscrições poderão ser realizadas nas SEMEDs de cada município ou nas escolas. O prazo para inscrição será de três semanas e contará com uma abrangente campanha de divulgação, cuidadosamente planejada, com o objetivo de alcançar toda a comunidade escolar dos municípios pertencentes ao ADE dos Guarás. O Grupo de Governança designará uma equipe de divulgação nos municípios, sendo os formadores-multiplicadores uma opção, responsáveis por visitar as instituições de ensino e sensibilizar os profissionais da educação sobre a importância do evento.

CERTIFICAÇÃO

Serão certificados todos os participantes do curso que alcançarem um aproveitamento mínimo de 85%, sendo computado a participação do ambiente virtual e presencial.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria de Educação. **DCRB na escola**: guia da formação continuada para Implementação do Documento Curricular Referencial da Bahia (DCRB). Salvador: Secretaria de Educação, 2022. Disponível em: <http://www.educacao.ba.gov.br/midias/documentos/guia-dcrb>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Base Nacional Comum Curricular**: educação é a base. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_20dez_site.pdf. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de implementação da Base Nacional Comum Curricular**: Orientações para o processo de implementação da BNCC. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020. Disponível em: https://implementacaobncc.com.br/wp-content/uploads/2020/02/guia_implementacao_bncc_atualizado_2020.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.

RONDÔNIA. **Tribunal de Contas do Estado. Currículo e material didático**: guia CSA. Porto Velho: TCE de Rondônia, 2022. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2022/09/06-Guia-Curriculo-e-Material-Didatico.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. **Resolução nº 1.393, de 4 de dezembro de 2019**. Aprova o Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Estadual do Maranhão. São Luís: Uema, 2019. Disponível em: <https://www.ppge.uema.br/wp-content/uploads/2019/11/Regimento-Aprovado-CEPE-n.º-1393.2019.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.



Emitido em 23/11/2023

HOMOLOGAÇÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO Nº 52/2023 - PPGE (11.14.44.40)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 23/11/2023 09:42)

ANA LÚCIA CUNHA DUARTE

ASSOCIADO

6474

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sis.sig.uema.br/documentos/> informando seu número:
52, ano: **2023**, tipo: **HOMOLOGAÇÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**, data de emissão: **23/11/2023** e o
código de verificação: **b80ef7ec50**

