



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES\*

**DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

**LUZINETE BARBOSA LYRIO**

**REPERCUSSÃO DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO  
ENQUANTO FUNDAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE:  
ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DE SOBRAL/CE E SANTO ANTÔNIO DE JESUS/BA**

Salvador  
2020

**LUZINETE BARBOSA LYRIO**

**REPERCUSSÃO DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO  
ENQUANTO FUNDAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE:  
ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DE SOBRAL/CE E SANTO ANTÔNIO DE JESUS/BA**

Tese apresentada ao Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano do Programa de Pós-Graduação da Universidade Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Joaquim Fernandes Barros.  
Coorientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Ana Maria Ferreira Menezes.

Salvador  
2020

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Lyrio, Luzinete Barbosa

Repercussão do monitoramento da política de alfabetização enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade: estudo dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA. / Luzinete Barbosa Lyrio. Salvador: UNIFACS, 2020.

287 f. : il. f.

Tese apresentada ao Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano do Programa de Pós-Graduação da Universidade Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Joaquim Fernandes Barros.

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Ana Maria Ferreira Menezes.

1. Educação - Monitoramento. 2. Educação - Política de Alfabetização. I. Barros, Manoel Joaquim Fernandes, orient. II. Menezes, Ana Maria Ferreira, co-orient. III. Título.

CDD: 338.9

**LUZINETE BARBOSA LYRIO**

**LUZINETE BARBOSA LYRIO**

**REPERCUSSÃO DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO  
ENQUANTO FUNDAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE:  
ESTUDO DOS MUNICÍPIOS DE SOBRAL/CE E SANTO ANTÔNIO DE JESUS/BA**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities pela seguinte banca examinadora:

Manoel Joaquim Fernandes Barros – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities)

Ana Maria Ferreira Menezes – Coorientadora \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Lídia Boaventura Pimenta \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

José Gileá de Souza \_\_\_\_\_  
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador  
Universidade Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres \_\_\_\_\_  
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities  
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Salvador, 08 de junho de 2020.

Dedico esta tese ao meu irmão Anilson Barbosa Lyrio (Zunga) (*in memoriam*).  
E ao Professor Edivaldo Machado Boaventura (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

*E aprendi que se depende sempre, de tanta, muita, diferente gente. Toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas. É tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente, onde quer que a gente vá. É tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense estar. É tão bonito quando a gente pisa firme nessas linhas que estão nas palmas de nossas mãos. É tão bonito quando a gente vai à vida nos caminhos onde bate, bem mais forte o coração. E aprendi.*

(GONZAGUINHA, 1982)

Conforme letra da música *Caminhos do Coração* de Gonzaguinha, não é possível caminharmos sozinhos, somos um pouco de cada um que cruza o nosso caminho. Assim, meus agradecimentos são dirigidos, primeiro, a Deus, porque ele foi fundamental neste percurso, principalmente, para enfrentar as perdas que ocorreram no processo de construção desta tese e que afetaram profundamente a minha estrutura emocional.

Ao meu pai, José Almeida Lyrio e minha mãe, Maria da Paz Barbosa Lyrio, que mesmo sem terem completado seus estudos, em épocas tão difíceis, não pouparam esforços para mostrar que todas as conquistas têm que ser trilhadas a partir dos estudos. À minha mãe, minha gratidão pelo incentivo e força, prestados nos momentos mais complexos do processo de construção desta tese. Momentos em que deixei minha casa e marido e fui para sua casa, me refugiar para dar fluência as leituras e escritas, com todo seu apoio e carinho.

Aos meus irmãos, Antônio Neto, que toda manhã emprestou seus ouvidos e me escutava sobre os entraves da construção da tese e também sobre outros contextos que permeavam o dia a dia e trazia palavras que me impulsionavam a trilhar o dia com mais determinação; Luciene Lyrio, que mesmo distante esteve presente nas ligações quase que diárias com palavras de incentivos para superar os possíveis entraves; José Antônio e Elizabete Barbosa, pelo carinho, cuidado e zelo.

À Joel, maior tesouro da minha vida, pela companhia, pelas palavras de incentivo, carinho, dedicação durante toda esta travessia, pois, nos momentos mais difíceis, sempre esteve de prontidão me apoiando e dando forças para continuar.

Ao Orientador, Professor Manoel Joaquim Fernandes de Barros, pelo acolhimento e paciência, pois foram muitas “malcriações” até encontrarmos o equilíbrio e o caminho da orientação.

À Coorientadora, Professora Ana Maria Ferreira Menezes, pelo belo acolhimento, disponibilidade, carinho e afeto. Pela paciência, pelas críticas construtivas, orientações minuciosas e pelo enriquecimento desta pesquisa com considerações substanciais.

Ao Secretário de Educação do município de Sobral, Professor Francisco Herbert Lima Vasconcelos e sua equipe, que me receberam sempre de forma cordial e não mediram esforços para disponibilizar as informações solicitadas.

À Secretária de Educação do município de Santo Antônio de Jesus, Professora Cinthia Barreto Santos Souza e sua equipe, pela atenção, informação e disponibilidade.

A todos os entrevistados, pela disponibilidade e contribuição expressiva para o desenvolvimento deste estudo.

Às minhas amigas admiráveis, Nadja Maria de Jesus Amado e Anita dos Reis de Almeida, por estarem sempre presentes, principalmente, emprestando os ouvidos para escutarem os meus desabaços/lamúrias do processo de leitura, pesquisa e escrita e, também, indicando caminhos significativos para melhor qualificar o trabalho.

À Francisco Neto, pelo afeto e pelo apoio significativo nesse processo de construção de tese e pelas contribuições ímpares, não só nas tardes de trabalho, com debates valorosos, especialmente, sobre as análises dos dados e, também, pelas longas conversas quando solicitado pelos diversos aplicativos.

Aos meus amigos, Fábio Santos e Denise Lefrançois, pelos infindáveis almoços com muitos debates e reflexões não só sobre a tese como de muitas resenhas sobre o cotidiano.

Aos amigos, Wheliton Chiang Shung Moreira Ferreira e Carlos Vagner Matos, pelos prestimosos apoios e carinhos disponibilizados.

Às minhas colegas de curso, Renata Lorena Duarte e Rafaela Oliveira Ludolf da Silva, pela amizade e companheirismo, pela presença em momentos distintos.

Ao grupo de trabalho da Secretaria Estadual de Educação da Bahia da Coordenação de Projetos Especiais.

À Secretária Acadêmica, Francisca Gilsa Costa Silva Batista, pessoa de uma sensibilidade extraordinária e que, sempre com bom humor, ajudou a sanar os entraves que surgiram no decorrer do curso.

Aos membros da banca, que se propuseram a colaborar com minhas aprendizagens nesse processo de me tornar pesquisadora.

Por fim, aos amigos, colegas e conhecidos que, direta ou indiretamente, tenham contribuído para que eu viesse a trilhar esta maravilhosa, longa, cansativa, inesquecível e vitoriosa caminhada.

**A tod@s minha eterna gratidão!!!**

*O que quer que eu tenha dito ou escrito não deve ser visto como dotado de qualquer pretensão à totalidade. Eu não pretendo universalizar o que eu digo. Por outro lado, tudo o que não tenha dito não pode ser desqualificado como sem importância. Meu trabalho localiza-se entre as fundações de uma edificação e seus pontos de suspensão. Eu quero inaugurar um espaço de investigação, experimentá-lo e, caso ele não funcione bem, tentar algum outro. Ainda estou trabalhando em diversas questões [...] e não sei se vou chegar em algum lugar. As coisas que digo devem ser tomadas como “proposições”, como “abertura do jogo” em que os interessados são convidados a participar: o que digo não pode ser tomado como afirmações dogmáticas que devem ser adotadas ou abandonadas em bloco [...] (FOUCAULT, 1991, p.90-91).*

## RESUMO

O monitoramento é uma das atividades que compõe o ciclo de políticas públicas e tem como fulcro acompanhar a implementação da política, favorecendo o planejamento de intervenções que promovam o alcance dos objetivos projetados. Nesta perspectiva, o monitoramento da política de alfabetização consiste numa ação estruturante, vinculada ao Plano Municipal de Educação instituído como marco normativo, sistematizador de diretrizes, metas e estratégias de garantia do direito à educação de qualidade para todos. Para fundamentar as análises, tomou-se como referência a tipologia de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, que considera que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades substantivas. Nesse contexto, a questão desta investigação circunscreve em saber de que forma o monitoramento da Política de Alfabetização nos municípios de Sobral/CE e de Santo Antônio de Jesus/BA repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade? Para tanto, a metodologia pautou-se em estudo exploratório-explicativo, adotando-se como método o estudo de casos múltiplos, mediante o uso de procedimentos comparativos, com ênfase na abordagem qualitativa, sem desprezar os dados quantitativos. Os resultados corroboram para a sistematização de inferências que indicam os fatores, no âmbito das municipalidades investigadas, que influenciam na repercussão do monitoramento da política de alfabetização nos indicadores educacionais, de desenvolvimento e sociais. Conclui-se que o monitoramento da política de alfabetização, quando integrado à cultura de planejamento e avaliação, influencia no desenvolvimento como liberdade.

**Palavras-Chave:** Monitoramento. Plano Municipal de Educação. Política de Alfabetização. Desenvolvimento como Liberdade.

## ABSTRACT

Monitoring is one of the activities that make up the public policy cycle and its focus is to monitor the implementation of the policy, favoring the planning of interventions that promote the achievement of the projected objectives. In this perspective, monitoring the literacy policy consists of a structuring action, linked to the Municipal Education Plan established as a normative framework, systematizing guidelines, goals, and strategies to guarantee the right to quality education for all. To support the analyzes, Amartya Sen's typology of development as freedom was taken as a reference, which considers that development is a process of expansion of substantive freedoms. In this context, the question of this investigation is limited to knowing how the monitoring of the Literacy Policy in the municipalities of Sobral/CE and Santo Antônio de Jesus / BA resonates as a foundation for development as freedom? Therefore, the methodology was based on an exploratory-explanatory study, adopting the study of multiple cases as a method, using comparative procedures, with emphasis on the qualitative approach, without neglecting the quantitative data. The results corroborate for the systematization of inferences that indicate the factors, within the scope of the investigated municipalities, that influence the repercussion of the monitoring of the literacy policy in the educational, development and social indicators. It is concluded that the monitoring of the literacy policy, when integrated into the culture of planning and evaluation, influences development as freedom.

**Keywords:** Monitoring. Municipal Education Plan. Literacy Policy. Development as Freedom.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas na Perspectivas de Secchi (2015).....	41
Figura 2 - Estágios do Ciclo de Políticas Públicas .....	42
Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas do Monitoramento da Política de Alfabetização.....	43
Figura 4 - Tipologia da Participação na Organização Escolar .....	70
Figura 5 - Monitoramento do Processo de Aprendizagem de Gestão Pedagógica.....	71
Figura 6 – Imagem Aérea da Vista da Cidade de Sobral/CE .....	112
Figura – 7 Foto da Fachada da Casa da Cultura – Sobral/CE .....	113
Figura – 8 Foto da Fachada do Teatro São João-Sobral/CE .....	114
Figura – 9 Foto do Arco Nossa Senhora de Fátima - Sobral /CE.....	114
Figura 10 - Mapa do Município de Sobral/CE .....	115
Figura 11 – Mapa da Região de Planejamento do Sertão de Sobral/CE .....	116
Figura 12 - Diagrama com o Número de Escolas da Rede Pública do Município de Sobral.	120
Figura 13 - Cartograma da Localização das Escolas Municipais Públicas de Sobral/CE.....	121
Figura 14 – Imagem área da Sede do Município de Santo Antônio de Jesus/BA.....	123
Figura 15 - Imagem Aérea da Praça Padre Mateus de Santo Antônio de Jesus/BA .....	124
Figura 16 - Mapa do Município de Santo Antônio de Jesus/BA.....	125
Figura 17 – Mapa do Território de Identidade do Recôncavo Baiano .....	126
Figura 18 – Imagem da Entrada Principal de Santo Antônio de Jesus/BA .....	128
Figura 19 - Cartograma da Localização das Escolas Municipais Públicas .....	131
de Santo Antônio de Jesus/BA .....	131
Figura 20 - Diagrama sobre o Desenvolvimento da Análise do Conteúdo .....	142
Figura 21- Estrutura de Apresentação dos Resultados da Pesquisa .....	144
Figura 22 – Foto da Fachada da Casa da Avaliação Externa Sobral/CE.....	149
Figura 23 - Organograma da Rede de Assistência Técnica para Elaboração/Adequação dos Planos de Educação do Estado da Bahia .....	178
Figura 24 - Organograma Rede de Assistência Técnica do Monitoramento Contínuo e Avaliação Periódica dos Planos Municipais de Educação do Estado da Bahia .....	180
Figura 25 – <i>Print</i> da Parte A da Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação	181
Figura 26 – <i>Print</i> da Parte B da Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação	182
Figura 27 – <i>Print</i> da Parte C da Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação	183
Figura 28 - Fluxograma do Processo de Monitoramento dos Planos .....	184
Figura 29 - Fluxograma do Processo de Avaliação dos Planos.....	185
Figura 30 – Setores/Funções Envolvidos na Rede de Monitoramento dos Planos de Educação do Projeto da DICOPE/SASE/MEC Conforme Estrutura Federativa.....	189
Figura 31 – <i>Print</i> Proficiência dos Alunos do 5º e 9º ano do Município de Sobral – 2013 – 2015 - 2017.....	217

Figura 32 – <i>Print</i> Proficiência dos Alunos do 5º e 9º ano do Município de Santo Antônio de Jesus – 2013 – 2015 - 2017 .....	219
---	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado da ANA em Leitura - Brasil – 2014 - 2016.....	52
Tabela 2 - Resultado da ANA em Escrita – Brasil – 2014 - 2016.....	52
Tabela 3 - Resultado da ANA em Matemática – Brasil – 2014 - 2016.....	53
Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Município de Sobral/CE .....	116
Tabela 5 - Renda, Pobreza e Desigualdade - Município – Sobral/CE.....	117
Tabela 6 - Número de Docentes nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Ensino Regular e/ou Especial, Por Nível de Escolaridade e Formação Acadêmica, segundo o Município - 2017 .....	122
Tabela 7 - Desenvolvimento Humano, Santo Antônio de Jesus, períodos 1991, 2000 e 2010 .....	127
Tabela 8 - Posição do Município de Santo Antônio de Jesus em relação ao Índice de.....	127
Desenvolvimento Humano do Município - 2010 .....	127
Tabela 9 - Renda, Pobreza e Desigualdade - Município – Santo Antônio de Jesus/BA .....	128
Tabela 10 - Posição do Município de Santo Antônio de Jesus em relação ao PIB <i>per capita</i> , .....	128
referente ao ano de 2015 (ano-base) 2017.....	128
Tabela 11 - Matrículas por Modalidade de acordo com o Censo Escolar 2017- Zona Urbana .....	130
Tabela 12 - Matrículas por Modalidade de acordo com o Censo Escolar 2017 – Zona Rural .....	130
Tabela 13 - Número de Docentes nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Ensino Regular e/ou Especial, por Nível de Escolaridade e Formação Acadêmica, segundo o Município - 2017 .....	131
Tabela 14 - Resultado da ANA em Leitura em Sobral – 2014 - 2016 .....	206
Tabela 15 - Resultado da ANA em Escrita em Sobral – 2014 - 2016.....	208
Tabela 16 - Resultado da ANA em Matemática em Sobral – 2014 - 2016.....	208
Tabela 17 - Resultado da ANA em Leitura em Santo Antônio de Jesus – 2014 - 2016 .....	210
Tabela 18 - Resultado da ANA em Escrita em Santo Antônio de Jesus – 2014 - 2016.....	211
Tabela 19 - Resultado da ANA em Matemática em Santo Antônio de Jesus – 2014 - 2016 .....	212
Tabela 20 - IDEB do Município de Sobral Ensino Fundamental Anos Iniciais e Finais .....	216
Tabela 21 - Nível dos Alunos do 5º ano que Realizaram a Prova Brasil – 2013-2015-2017 .....	217
Tabela 22 - IDEB do Município de Santo Antônio de Jesus Ensino Fundamental.....	218
Anos Iniciais e Finais .....	218
Tabela 23 - Nível dos Alunos do 5º ano que Realizaram a Prova Brasil – 2013 – 2015 - 2017 .....	220
Tabela 24 – Componentes do IDHM.....	227
Tabela 25 - Posição dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus no Ranking do IFDM – Educação / Ano Base - 2016.....	231

Tabela 26 - Nível de Escolaridade dos Trabalhadores .....	236
Tabela 27 - Indicadores de suporte à análise da dimensão Renda.....	238
Tabela 28 - Renda Média <i>per capita</i> dos Vulneráveis à Pobreza.....	240

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características das Políticas Públicas segundo o BID (2006).....	40
Quadro 2 - Níveis, Hipóteses e Descrição Estruturais da Escrita.....	58
Quadro 3 - Modelos de Implementação de Políticas Públicas e sua Caracterização .....	61
Quadro 4 - Tipos de Monitoramento e suas Respektivas Características.....	62
Quadro 5 - Principais Critérios de Avaliação de uma Política Pública segundo Secchi (2015) .....	64
Quadro 6 - As Propriedades Desejáveis de um Indicador Segundo Jannuzzi.....	65
Quadro 7 - Padrões ou Parâmetros do Indicador conforme Secchi.....	66
Quadro 8 - Categorias e Critérios e do Processo Avaliativo .....	67
Quadro 9 - Síntese das Metas Estruturantes do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento do PNE-2018 .....	78
Quadro 10 - Tipos de Inseguranças/Privações na Perspectiva de Sen .....	99
Quadro 11 - Papel da Educação Básica no Processo do Desenvolvimento e o Progresso Social a partir das Ideias de Drèze e Sen (2015) .....	100
Quadro 12 - Sujeitos Participantes na Pesquisa .....	133
Quadro 13 - Relação dos Objetivos, Categorias, Indicadores, Dados/Informações, Instrumentos e Sujeitos .....	136
Quadro 14 – Correlação entre Objetivos, Categorias, Centralidade das Questões, Questões e Sujeitos da Pesquisa .....	139
Quadro 15 - Categorias/ Unidade de Registro - Tema da Política de Alfabetização .....	156
do Município de Sobral e Santo Antônio de Jesus .....	156
Quadro 16 - Pontos Destacados pelo Secretário de Educação do Município de Sobral .....	157
sobre a Política de Alfabetização .....	157
Quadro 17 - Categorias/ Unidade de Registro -Tema da Meta de Alfabetização do PME dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus .....	174
Quadro 18 - Avaliadores Educacionais e suas Respektivas Atribuições.....	180
Quadro 19 – Etapas da Metodologia do Monitoramento e Avaliação do PME .....	181
Quadro 20 - Parte “A” - Ficha de Monitoramento do PME de Santo Antônio de Jesus.....	196
Quadro 21 - Parte “B” da Meta 5 da Ficha de Monitoramento do PME.....	197
de Santo Antônio de Jesus (2017) .....	197
Quadro 22 - Meta da Alfabetização do PME de Santo Antônio de Jesus .....	198
e status das estratégias (2017) .....	198
Quadro 23 - Categorias/Unidade de Registro - Tema Monitoramento dos.....	200
Planos de Educação dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus .....	200
Quadro 24 - Categorias/Unidade de Registro - Tema dos Componentes.....	202
Estruturantes para o Processo de Monitoramento da Política de Alfabetização .....	202
Quadro 25 - Indicadores e Composição para IOEB .....	222

Quadro 26 - Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal .....	226
Quadro 27 - Valor de Referência do IFDM e o Conceito .....	229

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do IDH no Brasil 2010 – 2017 .....	95
Gráfico 2 - Resultados da ANA dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus em 2016 .....	213
Gráfico 3 - IDEB do Município de Sobral Ensino Fundamental Anos Iniciais .....	216
Gráfico 4 - IDEB do Município de Santo Antônio de Jesus Ensino Fundamental Anos Iniciais .....	219
Gráfico 5 - Série Histórica do IOEB .....	222
Gráfico 6 - Índice de Acesso à Educação na Faixa de Idade Adequada à Etapa de Ensino... ..	224
Gráfico 7 - Média de Anos de Estudos ao Completar 18 Anos de Idade .....	225
Gráfico 8 - IDHM de 1991 a 2010 e previsão para 2020 .....	226
Gráfico 9 - IFDM de Sobral /ano base 2016 .....	230
Gráfico 10 - IFDM de Santo Antônio de Jesus/ano base 2016 .....	230
Gráfico 11 - Taxa de Atendimento Pré-natal Adequada (mais de 6 consultas realizadas) ....	232
Gráfico 12 - Taxa de Mortalidade até 1 Ano de Idade (por mil nascidos vivos) .....	233
Gráfico 13 - Índice de Acesso da População aos Serviços Básicos .....	234
Gráfico 14 - Renda <i>per capita</i> Domiciliar .....	235
Gráfico 15 - Série histórica do Índice de Gini - Sobral e Santo Antônio de Jesus (1991-2020) .....	238
Gráfico 16 – Percentual de Concentração de Renda: Sobral e Santo Antônio de Jesus - 2010 e 2020 (Projeção) .....	239
Gráfico 17 - Salário médio mensal X proporção de pessoas ocupadas (2017) .....	241

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AC	Atividade Complementar
AE	Avaliador Educacional
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
APLB	Associação dos Professores Licenciados da Bahia
APU	Administração Pública
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CE	Ceará
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CIAP	Ciclo de Aprendizagem
CME	Conselho Municipal de Educação
CODOPE	Coordenação de Desenvolvimento de Aprendizagem e da Gestão Pedagógica
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DASE	Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil.
DEM	Democratas
DICOPE	Diretoria de Cooperação e Planos de Educação
DIVAPE	Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação
DO	Diário Oficial
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
EEF	Escola do Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos

ESFAPEGE	Escola de Formação do Magistério e da Gestão Educacional
FACEMP	Faculdade de Ciências e Empreendedorismo
FATEC	Faculdade de Tecnologia
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FNDE	Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação
FUNDAE	Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFBA	Instituto Federal da Bahia
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Ceará
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTA	Instituto Superior de Tecnologia Aplicada
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de pesquisa Estratégica Econômica do Ceará
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
MEC	Ministério da Educação
NACI	Núcleo de Acompanhamento do Ciclo de Aprendizagem
NALFA	Núcleo Municipal de Alfabetização e Letramento
OBAN	Operação Bandeirante
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas

PAERP	Programa de Avaliação Educacional da Rede Pitágoras
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC	Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas par o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPT	Programa Plurianual de Trabalho
PROAM	Programa de Apoio à Educação Municipal
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RMC	Região Metropolitana do Cariri
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RMS	Região Metropolitana de Sobral
RPU	Revisão Periódica Universal
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEC	Secretaria de Educação
SEDUC	Secretaria Municipal de Educação
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará

SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUPAV	Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UVA	Universidade Estadual Vale do Acaraú

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>24</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA, QUESTÃO CENTRAL E OBJETIVOS .....	28
1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	30
1.3 ESTRUTURA DA TESE .....	32
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS .....</b>	<b>34</b>
2.1 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	40
2.2 DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: PERCEPÇÃO DO CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL .....	44
2.3 ALFABETIZAÇÃO COMO GARANTIA DE DIREITO SOCIAL .....	51
2.4 MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO .....	60
2.5 MONITORAMENTO: GESTÃO EDUCACIONAL, ESCOLAR E PEDAGÓGICA .....	68
<b>3 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>73</b>
3.1 EDUCAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	73
3.2 DESENVOLVIMENTO: TIPOLOGIAS E CONCEITOS .....	86
3.3 AMARTYA SEN E AS LIBERDADES FUNDAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO.....	96
<b>4 CONSTRUCTO METODOLÓGICO: APONTANDO CAMINHOS PERCORRIDOS .....</b>	<b>102</b>
4.1 PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA .....	104
4.2 MÉTODO DA PESQUISA .....	107
4.3 PROCEDIMENTO DA PESQUISA .....	110
4.4 <i>LÓCUS</i> DA PESQUISA.....	111
4.4.1 Município de Sobral .....	112
4.4.1.1 Aspectos: históricos, geográficos, políticos, econômicos e sociais.....	113
4.4.1.2 Perfil Educacional .....	118
4.4.2 Município de Santo Antônio de Jesus .....	122
4.4.2.1 Aspectos: históricos, geográficos, políticos, econômicos e sociais.....	123
4.4.2.2 Perfil Educacional .....	129
4.4.3 Sujeitos Participantes da Pesquisa.....	133
4.5 PROCEDIMENTOS PARA A RECOLHA DOS DADOS .....	134
4.5.1 Observação .....	137
4.5.2 Anotações de Campo, Gravações e Registro de Imagens Fotográficas .....	137
4.5.3 Entrevista.....	138
4.5.4 Análise Documental .....	141

4.6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	141
4.7 APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO DE PESQUISA .....	143
<b>5 POLÍTICA DE MONITORAMENTO DE ALFABETIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE SOBRAL E SANTO ANTÔNIO DE JESUS.....</b>	<b>145</b>
5.1 POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO EM SOBRAL.....	145
5.2 POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS .....	151
5.2.1 Análise Comparativa da Política de Alfabetização .....	156
5.3 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL: meta de alfabetização .....	168
5.4 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS: meta de alfabetização .....	170
5.4.1 Análise Comparativa da Meta de Alfabetização de Crianças.....	174
5.5 METODOLOGIA DE MONITORAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: proposta da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - SASE/MEC.....	175
5.5.1 Monitoramento a partir da Perspectiva dos Avaliadores Educacionais da Rede SASE/MEC.....	186
5.5.2 Monitoramento do PME do Município de Sobral .....	193
5.5.3 Monitoramento do PME do Município de Santo Antônio de Jesus .....	195
5.5.4 Análise Comparativa do Monitoramento do PME dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus.....	200
5.6 COMPONENTES ESTRUTURANTES PARA O PROCESSO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO.....	201
<b>6 REPERCUSSÃO DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE.....</b>	<b>205</b>
6.1 INDICADORES EDUCACIONAIS .....	206
6.1.1 Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) .....	206
6.1.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) .....	215
6.1.3 Índice de Oportunidade da Educação Brasileira (IOEB).....	221
6.1.4 Índice de Acesso à Educação .....	223
6.1.5 Taxa da Média de anos de Estudos.....	224
6.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO .....	225
6.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).....	225
6.2.2 Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM).....	229
6.3 INDICADORES SOCIAIS .....	232
6.3.1 Indicadores de Saúde .....	232
6.3.2 Indicador de Renda.....	235
6.3.3 Índice de Desigualdade.....	237
<b>7 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS .....</b>	<b>242</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>253</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA: Secretário Municipal de Educação, COORDENADOR DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS E COORDENADOR DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO.....</b>	<b>277</b>
<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA: COORDENADOR-GERAL DO DE IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA DICOPE/SASE/MEC .....</b>	<b>278</b>
<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA: COORDENADOR SUPERVISOR RESPONSÁVEL PELO MONITORAMENTO DO PME, AVALIADOR EDUCACIONAL TÉCNICO RESPONSÁVEL PELOS MUNICÍPIOS EM ANÁLISE E REPRESENTANTE DA EQUIPE TÉCNICA E DA COMISSÃO COORDENADORA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>279</b>
<b>ANEXO A - INTERPRETAÇÃO PEDAGÓGICA DA ESCALA DE PROFICIÊNCIA EM LEITURA, ESCRITA E MATEMÁTICA DA ANA .....</b>	<b>280</b>
<b>ANEXO B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA OS PARTICIPANTES DA ENTREVISTAS .....</b>	<b>284</b>
<b>ANEXO C - TERMO DE ADESÃO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO SASE/MEC DO MUNICÍPIO DE SOBRAL .....</b>	<b>286</b>
<b>ANEXO D - TERMO DE ADESÃO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO SASE/MEC DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS .....</b>	<b>287</b>

## 1 INTRODUÇÃO

*Quando já se tem uma ideia do assunto, precisa-se conhecer o caminho a seguir. Dar-lhe a rota.*

*Edivaldo Boaventura (2003)*

A discussão sobre as políticas públicas educacionais se constitui em um processo de grande relevância, posto que revela um impacto significativo na qualidade de vida das pessoas e na configuração da sociedade, no que tange às questões fundamentais para a construção de um modelo mais equitativo e democrático.

O objeto em estudo trata da repercussão do monitoramento da política de alfabetização enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade, por sua vez, inserida nas políticas públicas sociais, haja vista que o Brasil ainda apresenta, em seu histórico, um elevado número de desigualdades e de exclusão social. Enfatiza-se que repercussão, nesse contexto, deve ser entendida como ação refletida que influencia o processo de qualificação do monitoramento da política de alfabetização.

Desenvolvimento remete a muitas interpretações, pois é um termo considerado polissêmico. Assim, para este trabalho, optou-se pela abordagem do Desenvolvimento como Liberdade, construída por Amartya Sen (2010), pois o pensamento reflexionista do autor destaca que o desenvolvimento, não pode apenas ser avaliado como um processo agregado sob o ponto de vista do crescimento econômico, o ponto de partida de sua abordagem é a identificação da liberdade como principal objeto do desenvolvimento. Ressalta-se que o Brasil não teve, em sua trajetória, a educação como prioridade dentre suas políticas públicas. Assim, conforme assinala Farenzena e Luce (2014), as desigualdades na escolaridade e nas condições de escolarização da população brasileira são faces dessa desigualdade social.

A escolarização é o momento em que a criança frequenta formalmente o ensino escolar e tem acesso a algum tipo de aprendizagem, a partir dos saberes e conhecimentos ensinados na escola. No entanto, no Brasil é bem recente a universalização da Educação Básica obrigatória<sup>1</sup> e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade e o direito à educação. O que demarca o processo de universalização, principalmente, da educação elementar a partir da década de 1990, são as políticas nacionais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

---

<sup>1</sup> Emenda Constitucional n° 59, de 11 de novembro de 2009.

Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>2</sup> e o Programa Bolsa Escola<sup>3</sup>, que favoreceram o aumento da matrícula pelos agentes públicos. Embora seja possível afirmar que os resultados dessa tomada de decisão não aparecem da noite para o dia, na atualidade, tem-se um elevado número de alunos fora da escola, o que pode ser verificado pela Plataforma Busca Ativa Escolar<sup>4</sup>, que mobiliza gestores públicos e sociedade civil no enfrentamento da exclusão escolar. Para além dessas questões, sublinha-se a complexidade da alfabetização de crianças.

O *Relatório Final do Grupo de Trabalho Alfabetização infantil: os novos caminhos* (2003), da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, sinaliza dois problemas crônicos da educação brasileira. O primeiro é a alfabetização das crianças. O Brasil não vem conseguindo alfabetizá-las de forma satisfatória. Ressalta-se que a alfabetização inadequada implica na ausência do sucesso escolar dos alunos e afeta de maneira irreversível a trajetória escolar, principalmente, dos alunos de nível econômico mais baixo, ou seja, a maioria da população que frequenta a escola. O segundo problema refere-se à dificuldade do país em usar conhecimentos científicos e dados de avaliação para melhorar a qualidade da educação.

Em sua análise sobre alfabetização, Morais (2014) assevera que a alfabetização no Brasil vai mal, está doente, precisa urgentemente de medicina apropriada, não porque os alfabetizadores não queiram, mas porque não podem. Sinaliza, ainda: não podem, porque não recebem a formação, o apoio e o reconhecimento social de que carecem; não podem, porque a política de alfabetização que os enquadra é totalmente anticientífica. Assim como pontuado no Relatório sobre a alfabetização, Morais, também, chama atenção para a ausência de conhecimentos científicos. Sobre formação, ele discorre afirmando que muitos professores sabem pouco sobre a linguagem e o desenvolvimento cognitivo, assim é fundamental investir em formação.

No que diz respeito a avaliação, evidencia-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)<sup>5</sup>, pois dispõe de um conjunto de avaliações em larga escala que permitem ao

---

<sup>2</sup> Para saber mais sobre o FUNDEF consultar a Lei nº9.424 de 24 de dezembro de 1996.

<sup>3</sup> Criado pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, o Bolsa Escola funcionava como um programa de transferência de recursos para a manutenção das crianças nas escolas. Para gozar dos direitos da bolsa, era preciso frequência na sala de aula de no mínimo 85% e possuir renda inferior a R\$ 90,00 (valor exigido em 2001).

<sup>4</sup> UNICEF, Instituto TIM, UNDIME e Congemas se uniram para criar uma solução tecnológica capaz de contribuir para o trabalho dos municípios na gestão e busca ativa das 3 milhões de crianças e adolescentes que estão fora da escola no Brasil.

<sup>5</sup> A criação do Saeb tem início em 1990, e apresenta como objetivo conhecer a qualidade da Educação Básica brasileira. A primeira edição avalia uma amostra de escolas públicas. Mas, vale destacar que o Saeb ao longo da sua existência passa por diversos aperfeiçoamento. Em 1993, ocorre a segunda edição com aprimoramento dos processos; em 1995, é adotada uma nova metodologia de construção do teste e análise de resultados: a Teoria de Resposta ao Item (TRI); em 1997, a elaboração dos itens passa a seguir as Matrizes de Referência do Saeb, que avaliam competências e definem os conteúdos curriculares e operações mentais; em 1999, quinta edição do Saeb e tem como novidade a realização de testes de geografia; em 2005, a avaliação é reestruturada; em 2007, nasce o

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)<sup>6</sup> realizar um diagnóstico da Educação Básica brasileira e de alguns fatores que podem interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. Para este estudo, destaca-se a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), instituída em 2013, com os seguintes objetivos: i) avaliar o nível de alfabetização dos educandos no 3º ano do Ensino Fundamental; ii) produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino; iii) concorrer para a melhoria da qualidade do ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional (BRASIL, 2013). Essa avaliação é direcionada para unidades escolares e estudantes matriculados no 3º ano<sup>7</sup> do Ensino Fundamental, ou seja, aos alunos que se encontram na fase final do Ciclo de Alfabetização.

Nota-se o quão recorrente é a intencionalidade da política educacional de alfabetização, pois os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização<sup>8</sup> (ANA)<sup>9</sup>, publicados em 2016 pelo INEP, revelam que 54,73% dos estudantes acima dos 8 anos, faixa etária de 90% dos avaliados, permanecem em níveis insuficientes de leitura. Encontram-se, portanto, nos níveis 1 e 2 (elementares)<sup>10</sup>. Na avaliação realizada em 2014, esse percentual era de 56,1%. Outros 45,2%

---

IDEB permite ao INEP combinar as médias de desempenho dos estudantes, apuradas no Saeb, com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar, e calcular o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); em 2015, é disponibilizada a Plataforma Devolutivas Pedagógicas, que aproxima as avaliações externas de larga escala e o contexto escolar, tornando os dados coletados mais relevantes para o aprendizado dos alunos. A partir da disponibilização dos itens utilizados na Prova Brasil, descritos e comentados por especialistas, a plataforma traz diversas funcionalidades para ajudar professores e gestores a planejar ações e aprimorar o aprendizado dos estudantes; em 2017, a avaliação torna-se censitária para a 3ª série do Ensino Médio e é aberta a possibilidade de adesão das escolas privadas com oferta da última série do ensino médio; em 2019, o Saeb passa por uma nova reestruturação para se adequar à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL/INEP, 2019).

<sup>6</sup> É uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Sua missão é subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo com intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 2018).

<sup>7</sup> Com a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), Resolução CNE/CP N°2, de 22 de dezembro de 2017, a avaliação, a partir do ano de 2019, passa para os estudantes matriculados no 2º ano.

<sup>8</sup> É um dos instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e mede os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa, a alfabetização em matemática e as condições de oferta do ciclo de alfabetização das redes públicas. Passam pela avaliação todos os estudantes do terceiro ano do ensino fundamental matriculados nas escolas públicas no ano da aplicação (BRASIL/INEP, 2018).

<sup>9</sup> De acordo a NOTA TÉCNICA n° 10/2019/CGIM/DAEB ao longo de sua existência, o SAEB passou por diversas alterações metodológicas. Destacam-se as edições: de 1995, ao adotar da Teoria de Resposta ao Item; de 2005, com introdução de um segmento censitário; e de 2013, ao incorporar a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Na edição de 2019, foram extintas as nomenclaturas ANA, ANEB e ANRESC e todas as avaliações externas passaram a ser identificadas como SAEB. Esse novo SAEB inclui, pela primeira vez, a avaliação das instituições que oferecem Educação Infantil, em caráter de estudo piloto, e a avaliação dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, além de manter a avaliação dos estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª e 4ª séries do Ensino Médio. Outra novidade é a aplicação de testes de Ciências da Natureza e Ciências Humanas aos estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental (BRASIL/INEP, 2019).

<sup>10</sup> Para ter conhecimentos específicos sobre a interpretação pedagógica da escala de proficiência em leitura, escrita e matemática da ANA, ver Anexo A.

dos estudantes avaliados obtiveram níveis satisfatórios em leitura, com desempenho nos níveis 3 (adequado) e 4 (desejável). Em 2014, esse percentual era de 43,8% (BRASIL/MEC, 2014).

Com relação à escrita, os resultados apontam que 66,15% dos estudantes estão nos níveis 4 e 5 (adequado e desejável). Sendo assim, 33,95% dos estudantes ainda estão nos níveis insuficientes: 1, 2 e 3. No que se refere à Matemática, mais da metade dos estudantes brasileiros (54,4%) ainda está abaixo do desempenho desejável, figurando nos níveis 1 e 2. A porcentagem de estudantes nos níveis 3 e 4 ficou em 45,5%, em 2016 (BRASIL/MEC, 2016). Assim, são imperiosas as prioridades nacionais no contexto atual da alfabetização.

Diante do exposto sobre os resultados dos indicadores da alfabetização em nível nacional, traz-se para este estudo uma análise comparativa sobre os municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA. Pois é significativo para esse estudo saber como o município de Sobral/CE possui uma política de alfabetização que se destaca em nível nacional como expoente da educação de qualidade<sup>11</sup>, enquanto Santo Antônio de Jesus/BA encontra-se com dados pouco expressivos, conforme se verifica nos resultados das avaliações da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e também o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A opção pelo estudo em Sobral/CE justifica-se por esse ser um município da Região Nordeste “fora da curva” e está em evidência, constantemente, em diversas mídias<sup>12</sup> em razão dos resultados obtidos nas edições do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB),

---

<sup>11</sup> Entenda-se qualidade de educação como aprendizagem das crianças. Torna-se fundamental aprender a pensar autonomamente, saber comunicar-se, saber pesquisar, saber fazer, ter raciocínio lógico, aprender a trabalhar colaborativamente, fazer sínteses e elaborações teóricas, saber organizar o próprio trabalho, ter disciplina, ser sujeito da construção do conhecimento, estar aberto a novas aprendizagens, conhecer as fontes de informação, saber articular o conhecimento com a prática e com outros saberes (GADOTTI, 2013).

<sup>12</sup> A Experiência da política educacional de Sobral é evidenciada em diversos espaços, a saber: Seminário Educação em Foco no Espaço O POVO de Cultura e Arte, em Fortaleza.; em programas de TVs: Questão em ordem da TV Assembleia, em Fortaleza; Programa Roda Viva, da TV Cultura.; Programa Estúdio i da Globo News; Jornal Nacional da Globo; Jornal Hora 1 da Globo; Programa Bom Dia Ceará; documentários no *youtube*; reportagem no Portal da UOL e outros; matérias em jornais impressos e *on line*: Jornal Diário do Nordeste, editado em Fortaleza; Jornal Folha de São Paulo; Jornal Estadão; Jornal Zero Hora, editado em Porto Alegre; Jornal Estado de Minas e o Jornal O povo *online*. em programas de Rádio: Rádio Educadora AM 950; em instituições do Ensino Superior: Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará e, também, Reunião Magna da Academia Brasileira de Ciências (ABC), no Rio Janeiro que ocorreu no Museu do Amanhã<sup>12</sup> e no Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), em São Paulo. Ademais, também o Seminário Nacional de lançamento do Plano de Fiscalização da Educação: “Educação é da nossa conta” promovido pelo TCE/BA, e do I Congresso Encantado de Educação e Cultura no Rio Grande do Sul, dentre outros.

É destaque em publicação internacional do Banco Mundial. O artigo intitulado *the most important political decision: keep politics out of the classroom. Or not?* Apresenta um histórico sobre os resultados educacionais do município e ressalta o trabalho de formação realizado junto aos professores da rede municipal (SAAVEDRA, 2019). E, também, no Jornal inglês *The Guardian*, que publicou uma reportagem destacando o êxito da política pública de educação de Sobral. Com o título “*As pessoas pensam que é mágica: como uma das cidades mais pobres do Brasil obtém os melhores resultados escolares*”.

na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e no Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (IOEB), consequentemente, repercutindo com grande notoriedade a qualidade de aprendizagem das crianças e das oportunidades educacionais. Isto posto, observa-se a centralidade do sistema de ensino, principalmente, em alfabetização e da escolaridade em ciclo, e em uma gestão eficaz, além de possuir, também, um Plano Municipal de Educação com o período de aprovação junho de 2015 e contemplar a meta de Alfabetização na Idade Certa.

A escolha pelo estudo em Santo Antônio de Jesus/BA se explica pela autora encontrar-se atrelada ao sentimento de pertencimento, pois nasceu e viveu a infância, adolescência e parte da idade adulta nesse município. Além disso, por ele apresentar um incremento comercial singular na região do Recôncavo Baiano. E, também, por ser um município que faz parte da Região Nordeste. No que concerne à escola, trabalha com a escolaridade em ciclo; possui um Plano Municipal de Educação com o período de aprovação em junho de 2015 e contempla a meta de Alfabetização na Idade Certa.

Ante esse cenário, propõe-se um Estudo de Caso Múltiplos Comparativo, conforme indicado por Yin (2015), para a construção de uma investigação dessa natureza, tendo como *locus* os municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, com o pressuposto de encontrar elementos que justifiquem a notoriedade do município de Sobral no que concerne à política de alfabetização e sinalizem caminhos para que Santo Antônio de Jesus obtenha aprendizagem desejável, atendendo à parametrização indicada para as faixas etárias das crianças, uma vez que Santo Antônio de Jesus é o município baiano com índices muito baixo nos resultados da política de alfabetização.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA, QUESTÃO CENTRAL E OBJETIVOS

Segundo Oliveira (2006, p.2), um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação do processo de planejamento de acordo com algumas “visões da prática ou escolas de pensamento”. Isto pode se configurar como ausência de alguns mecanismos na implementação da política, a saber: deficiência no monitoramento e falta de reuniões técnicas de acompanhamento, intervenções precisas, dentre outros elementos. Sobre a deficiência no processo de monitoramento da política de alfabetização pode-se não ter à disposição recursos humanos voltados para essa ação.

Sendo assim, essas reflexões iniciais levam à formulação da seguinte questão de pesquisa: de que forma o monitoramento da Política de Alfabetização nos municípios de

Sobral/CE e de Santo Antônio de Jesus/BA repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade?

Para favorecer o esclarecimento à indagação central, foram formuladas as seguintes questões norteadoras:

- 1) Como os municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus implementaram a política de alfabetização?
- 2) Qual a relação entre a dinâmica de monitoramento da política de alfabetização do município de Sobral com a do município de Santo Antônio de Jesus?
- 3) Como a dinâmica de monitoramento incide sobre os processos de intervenção para o alcance da meta de alfabetização estabelecida nos planos dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus?
- 4) Como a política de alfabetização repercute no desenvolvimento como liberdade nos municípios pesquisados?

Nesse contexto, estabelecem-se os objetivos orientadores do presente estudo:

**Objetivo Geral:** Analisar como o monitoramento da política de alfabetização repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade nos municípios de Sobral/CE e de Santo Antônio de Jesus/BA.

**Objetivos específicos:**

- 1) Descrever como os municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus implementaram a política de alfabetização;
- 2) Comparar a dinâmica de monitoramento da política de alfabetização dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus;
- 3) Delinear como a dinâmica de monitoramento incide sobre os processos de intervenção para o alcance da meta de alfabetização estabelecida nos planos dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus;
- 4) Compreender como a política de alfabetização repercute no desenvolvimento como liberdade.

## 1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Nesta subseção, apresento um pouco da minha história, pois fui alfabetizada em uma sala multisseriada, por uma professora leiga, na zona rural do município de Santo Antônio de Jesus/BA, esta oportunizou-me a ter construído um caminho acadêmico e assim fez-me desafiar no processo dessa investigação. Após concluir o curso de alfabetização, fui habitar na cidade de Santo Antônio de Jesus, onde cursei o primeiro e segundo grau (aluna do Magistério), atualmente denominado de Ensino Fundamental e Ensino Médio. Em seguida, entrei para o Ensino Superior, fazendo o curso de Estudos Sociais e depois o curso de História pela UNEB Campus V. Aqui vale a pena abrir um parêntese para destacar que a UNEB tem como criador o renomado intelectual Professor Edivaldo Machado Boaventura, que também foi o primeiro Reitor. Esse intelectual foi um visionário em defesa da educação pública e de qualidade e fez com que o Ensino Superior chegasse ao interior. Desta forma, tive a oportunidade de frequentar essa modalidade de ensino. Também é oportuno destacar que a interiorização do ensino, promovida inicialmente pelo Professor Edivaldo Boaventura, favoreceu ao desenvolvimento como liberdade, pois muitos sujeitos tiveram e têm oportunidades de ampliar seus estudos. A UNEB<sup>13</sup> tornou-se a maior instituição superior multicampi da Bahia, pois está presente em 24 campi, ou seja, em várias regiões do Estado, oferecendo diferentes cursos de graduação (licenciatura e bacharelado) e pós-graduação (*lato-sensu e stricto-sensu*), solidificando-se como um agente de desenvolvimento, principalmente, social.

Entre um curso e outro, fui aprovada no concurso para ser Professora do Estado da Bahia. Desta forma, pensar as questões do ensino de História se tornava cada vez mais necessário, alertando para o diálogo da História com outros campos de conhecimento. No percurso, realizei algumas especializações e um Mestrado em Ciências da Educação, oferecido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias em Lisboa/ POR e outro em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS em Salvador/BA. Com efeito, registro o exercício intelectual da produção nesta caminhada acadêmica e profissional; assim, participei de alguns encontros em nível internacional, nacional, regional e local com apresentação em comunicação oral, pôster e minicursos, consecutivamente, refletindo sobre temática das investigações feitas, como, também, a publicação de artigos em periódicos, anais, livros e revistas.

---

<sup>13</sup> Para saber mais, consultar a obra *A construção da Universidade Baiana: origens, missões e afrodescendência do Professor Edivaldo Boaventura* (2009).

A motivação intrínseca da autora deste trabalho, para o aprofundamento dos estudos na área considerada, dá-se pela experiência profissional vivenciada no processo de assessoramento aos municípios baianos para a elaboração/adequação dos Planos Municipais de Educação por meio do *Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM)*<sup>14</sup>, ancorados na Secretaria da Educação do Estado da Bahia e, também, por integrar a Rede de Assistência Técnica da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC)<sup>15</sup> no Estado da Bahia, no papel de Supervisora Geral para Elaboração/Adequação dos Planos, no período de 2014-2015, além de Supervisora Geral para Monitoramento e Avaliação dos Planos, no período de 2016 e 2017.

Igualmente, destaca-se o trabalho realizado por esta autora no *Programa Pacto Estadual pela Alfabetização*, no papel de formadora dos Coordenadores Locais<sup>16</sup>. Esse Programa tem como ponto basilar o fortalecimento da política de alfabetização nos municípios baianos, tendo em vista os baixos índices educacionais apresentados pelo Estado da Bahia nos últimos anos. Estes índices podem ser verificados na plataforma do INEP a partir da publicização dos resultados da ANA e do IDEB.

Os trabalhos desenvolvidos com os municípios (*loci* da pesquisa) apontam para a necessidade de buscar respostas às questões relacionadas ao contexto do ciclo de políticas públicas, principalmente na fase que corresponde ao monitoramento de política e, neste caso específico, ao monitoramento da política de alfabetização e a repercussão para o desenvolvimento como liberdade.

Ressalta-se que esta investigação tem aderência ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) e mais, especificamente, na linha de pesquisa *Desenvolvimento e Políticas Regionais* que entre as diversas possibilidades de estudo tem como indicativo tratar de políticas públicas dos serviços essenciais como saúde, educação e segurança, elementos da política que são defendidos e enaltecidos na Teoria de Amartya Sen.

No que concerne ao aspecto social, a pesquisa em curso tem a intenção de indicar contribuições para o processo de monitoramento e sistematização das informações relevantes da política de alfabetização, no que diz respeito ao ciclo inicial do Ensino Fundamental. Desta

---

<sup>14</sup> Ação vinculada à política de colaboração entre estado e municípios baianos, implementada pela Secretaria Estadual de Educação da Bahia.

<sup>15</sup> Criada em 2011 como uma demanda clara da CONAE 2010, que exigia do MEC uma ação mais presente na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE).

<sup>16</sup> Profissional designado pela rede municipal de ensino para atuar como coordenador local do Programa Estadual de Alfabetização na Idade Certa.

forma, a pesquisa oportunizará benefícios para a sociedade, colaborando não só no que concerne ao aspecto social, mas ao desenvolvimento como liberdade.

Quanto à importância teórica, propõem-se, com este trabalho, avanços nos debates sobre os argumentos das fases do ciclo de política públicas, em particular, no aspecto do monitoramento da política de alfabetização, pois observa-se que o desafio do monitoramento é o de gerar informações de qualidade, que possam contribuir para o aperfeiçoamento da meta da alfabetização, nos planos municipais de educação, principalmente, dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, impactando nas políticas sociais e no desenvolvimento como liberdade.

### 1.3 ESTRUTURA DA TESE

A presente tese está estruturada em seis seções, além das considerações conclusivas, das referências, anexos e apêndices. Nesta primeira seção, denominada de “Introdução”, trata-se do objeto de estudo, ou seja, a repercussão do monitoramento da política de alfabetização enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade. Também são apresentados o problema, os objetivos gerais e específicos e a justificativa pessoal, social e teórica.

Na segunda seção, nomeada *Políticas Públicas e Direitos Sociais*, realiza-se uma explanação sobre política e políticas públicas na perspectiva de diversos autores: Bobbio (1998), Arendt (2004), Ranieri (2013), Dias e Matos (2012), Boneti (2011), Foucault (1979), Souza (2006), dentre outros. Faz-se algumas considerações sobre o ciclo das políticas públicas. Ainda, inclui-se um interstício com uma exposição sobre alfabetização como garantia de direito social, apresenta-se, como lastro para reflexão, o resultado da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e também a concepção da alfabetização, segundo Mortatti (2010), Soares (2004), Morais (2014), Freire (2015), Ferreiro e Teberosky (1999); ademais, incluem-se o ciclo de aprendizagem com Mainardes (2007) e Pereira (2017), uma subseção sobre Monitoramento da Política de Alfabetização, quando se expõem os conceitos e os critérios da implementação, monitoramento e avaliação da política a partir de alguns teóricos, a exemplo de Secchi (2015), Jannuzzi (2016), Garcia (2015), Rua (2014), dentre outros e, também, uma subseção sobre Monitoramento: gestão educacional, escolar e pedagógica a partir das ideias de Libâneo; Oliveira e Toschi (2012); Lima (2003, 2014) e Luck (2013, 2015).

A terceira seção, denominada de *Educação e Desenvolvimento*, apresenta um breve recorte histórico sobre educação, a partir do *Manifesto dos Pioneiros*. Traz-se em seu contexto os marcos legais: Constituição Federal, de 1988, e a Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9.394/1996. Mostra-se um panorama das metas estruturantes do Plano Nacional de Educação

(PNE), a partir do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento - 2018. Aqui, ainda, tratam-se os aportes teóricos que se referem à educação a partir das ideias de Freire (2016), Demo (1999), Saviani (2016), Schultz (1963), Boaventura (1997), Barros e Boaventura (2008) e Anísio Teixeira (1957). No que concerne ao desenvolvimento, apresentam-se as tipologias e conceitos na perspectiva de diversos autores e centraliza-se as discussões sobre o *Desenvolvimento como Liberdade*, sob o olhar de Sen (2010) e, ainda, expõe-se uma subseção sobre Amartya Sen e as liberdades fundamentais para o desenvolvimento.

A quarta seção, intitulada *Constructo Metodológico: apontando caminhos percorridos*, traz as etapas de desenvolvimento da pesquisa, ou seja, a perspectiva epistemológica, o método, o procedimento, os *loci* da pesquisa, os sujeitos dela participantes, os processos para recolha, análise e interpretações dos dados e as técnicas de análises de informações.

A quinta seção, registra-se a *Política de Monitoramento de Alfabetização dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus*, apresentam-se algumas categorias que possibilitam a compreensão do fenômeno estudado, respondendo aos objetivos estabelecidos para esta pesquisa. Desta forma, traz-se o detalhamento da política de alfabetização e a respectiva análise comparativa entre os municípios em estudo. Ainda, é traçado um breve comentário sobre o Plano Municipal de Educação dos municípios em estudo, com ênfase na meta de alfabetização e uma exposição sobre a metodologia de monitoramento da Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC; o detalhamento e a análise do monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME) dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus; e faz-se uma abordagem sobre os componentes estruturantes para o processo de monitoramento da política de alfabetização.

Na sexta seção, realizam-se tessituras sobre a *Repercussão da Política de Alfabetização no Desenvolvimento como Liberdade* a partir dos indicadores educacionais, de desenvolvimento e sociais, bem como apreciação de depoimentos dos sujeitos envolvidos nesta investigação.

Por fim, descreve-se as *Considerações Conclusivas* com abordagens sobre as consolidações da pesquisa a partir dos enfoques dos aspectos-chave, retomada das seções, alcance dos objetivos, respostas à questão da pesquisa, principais achados, limitações da pesquisa e, também, as perspectivas futuras e recomendações, e como o monitoramento da política educacional gerou reflexos no desenvolvimento dos *lócus* avaliados.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS

*Um dos maiores erros que existem é julgar os programas e as políticas públicas pelas intenções e não pelos resultados.*

*Milton Friedman (1975)*

Nesta seção, traz-se uma explanação sobre política e políticas públicas na perspectiva de diversos autores, bem como faz-se considerações sobre o ciclo das políticas públicas. Ainda, uma subseção sobre o direito social à educação com percepções do contexto nacional e internacional. Inclui-se um interstício com uma exposição sobre alfabetização como garantia de direito social e a concepção de alfabetização. Para mais, realiza-se uma discussão sobre Monitoramento da Política de Alfabetização, quando se expõem os conceitos e os critérios da implementação, monitoramento e avaliação da política. E, por fim, uma subseção sobre Monitoramento: gestão educacional, escolar e pedagógica.

Para entender política educacional, faz-se necessário tecer considerações sobre política e políticas públicas e os direitos sociais. Assim, esta seção tem como propósito apresentar uma reflexão sobre as limitações e o potencial de cada conceito. É lógico que cada conceito por si só já traz intencionalidades próprias e crenças específicas, mas numa tese de doutorado é imprescindível discutir e perceber de que lugar de fala está centrado(a) cada autor(a).

Segundo o *Dicionário de política I*, de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998), Política é:

[...] derivado do adjetivo originado de pólis (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também normativas, dois aspectos dificilmente discrimináveis, sobre as coisas da cidade. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 954).

Ainda segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), Aristóteles, assegurava que, para participar das atividades políticas, é preciso ser bem instruído, pois o homem só pode desenvolver seu potencial na pólis se essa comunidade estiver bem estruturada de acordo com o bem comum, ou seja, o bem coletivo. Sobre as formas de governo, ele classifica como “bom” (governa de acordo ao bem comum) e “ruim” (governa para seus próprios interesses). Bobbio, Matteucci e Pasquino ao analisar 158 constituições descritas por Aristóteles e sua equipe do Liceu, a partir do método indutivo, considera seis tipos de regime de governo, três que servem

ao bem comum e três que servem aos interesses privados, a saber: 1) quando há um governo no regime bom, é denominado de aristocracia e, no governo ruim, é tirania; 2) quando poucos governam no regime bom, é aristocracia e, no ruim, é oligarquia; 3) quando muitos governam de acordo ao bem comum, temos uma República e, no regime de governo ruim, é democracia. Só pode viver na pólis quem é educado para viver nela. Desta forma, a educação tornou-se um instrumento da política e a própria atividade política foi concebida como uma forma de educação.

Segundo Cabral Neto (1997), as transformações ocorridas nos séculos XIX e XX, tanto no campo político quanto no econômico, trazem no seu interior elementos que põem a necessidade de aprimorar mecanismos de participação com vistas a ampliar a democracia com a criação de condições mínimas de bem-estar para grandes massas da população. A ampliação da democracia política deve, em particular, vincular-se à redução das desigualdades sociais. A desigualdade econômica acentuada condiz com a desigualdade política.

Diante do exposto, traz-se o economista indiano, escritor e filósofo Amartya Sen, pois é uma referência em teoria da escolha social e em economia do bem-estar. Além do mais, um teórico que discorre, intensamente, sobre as questões da pobreza, da fome, da justiça, da desigualdade social, da ética e do desenvolvimento, e, também, sobre a democracia.

Para Zambam e Aquino (2016), a democracia é classificada por Sen como uma das maiores conquistas da humanidade do século XX, assim os autores registram:

é o melhor sistema de organização social, seja pelo seu dinamismo, pelos mecanismos de participação, pela concepção de pessoa, pelas instituições, pela capacidade de garantir o direito e o exercício da liberdade, pela integração das culturas e pelas condições de efetivação dos Direitos Humanos. A Democracia é essencial para a Justiça Social e equalização das políticas de desenvolvimento. (ZAMBAM; AQUINO, 2016, p. 23 -24).

Ampliando a discussão, Sen (1999) esclarece que não deve-se identificar democracia com governo da maioria, pois,

a democracia tem demandas complexas, o que certamente inclui o voto e o respeito pelos resultados eleitorais, mas também requer a proteção das liberdades e direitos, respeito aos títulos legais e a garantia da livre discussão e distribuição sem censura de notícias e comentários justos. (SEN, 1999, p.13).

E, Sen (1999), ainda afirma que a democracia é um sistema exigente e não apenas uma condição mecânica (como governo da maioria) tomada isoladamente. Assim, caracteriza três diferentes formas através das quais a democracia enriquece as vidas dos cidadãos:

1) a liberdade política faz parte da liberdade humana em geral, e o exercício dos direitos políticos e civis é um componente crucial para a boa vida de indivíduos como seres sociais; 2) a democracia tem um importante valor instrumental ao potencializar a capacidade do povo ser ouvido quando expressar suas demandas por atenção política e 3) a prática da democracia dá aos cidadãos a oportunidade de conhecimento uns sobre os outros, e ajuda a sociedade a formar seus valores e prioridades. (SEN, 1999, p.13-14).

Nesta senda, Santos e Avritzer (2002), o século XX foi efetivamente um período de intensa disputa em torno da questão democrática. Eles destacam que o Brasil alternou entre períodos autoritários e democráticos até 1985. Mas ressaltam que, durante o processo de democratização, movimentos comunitários reivindicaram o direito de participar, em diversas regiões do país, e apontam, como exemplo, a cidade de Porto Alegre.

Arendt (2004), quando trata da “coisa política”, enfatiza que esse conceito aflora pela primeira vez na história da pólis grega e que é idêntica à liberdade. Assim, a autora apresenta a ideia de que:

a política baseia-se na pluralidade dos homens. [...] a política trata da convivência entre os diferentes [...] como em toda parte onde os homens agem em comum, surge o poder e como agir em comum dos homens acontece essencialmente no espaço político, o poder potencial inerente a todos os assuntos humanos se fez valer num espaço dominado pela força. Com isso, surge a ilusão de que poder e força seriam a mesma coisa; e nas condições modernas, esse é realmente o caso em amplas áreas. Porém, poder e força não são a mesma coisa quanto à sua origem e sentido original; em certos sentidos, chegam a ser antagonismos. Mas onde a força, que é um fenômeno do indivíduo ou da minoria, liga-se ao poder, que só é possível entre muitos, surge um aumento monstruoso do potencial de força – por sua vez, provocado pelo poder de um espaço organizado, mas que depois, como todo potencial de força, aumenta e se desenvolve às custas do poder. (ARENDR, 2004, p. 79).

Na visão da autora, o poder e a política estão relacionados com a liberdade, cooperação e com a ética. A política e o poder se manifestam no bem comum, na relação entre as pessoas, na organização das diversidades em garantir a vida e a sinergia do ser humano com o meio-ambiente. Em oposição ao poder e à política, têm-se a força e a violência. A força e a violência estão relacionadas com a guerra, com o aspecto ditatorial, com a violência brutal. Elas são o domínio de poucos. Um direito relacionado com o poder e a política deve gerar leis e princípios relacionados com a coletividade e com o bem comum. Só é possível falar em democracia, quando existe poder e política.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), a palavra poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Sobre poder, Foucault (1979), um dos filósofos mais renomados da contemporaneidade, com destaque para sua obra *Microfísica do poder*, organizada por Roberto Machado, aponta como os mecanismos de poder são exercidos fora do

aparelho de Estado. Também nos mostra a relação de poder e saber nas sociedades modernas com o objetivo de produzir “verdades”, cujo interesse essencial é a dominação do homem através de práticas políticas e econômicas de uma sociedade capitalista. Para Foucault, o poder não é algo que algumas poucas pessoas têm, o poder é algo que se exerce e está difundido em todas as dimensões sociais. A sociedade é uma rede, uma teia onde estão presentes diferentes relações de poder.

No que concerne às políticas públicas, Dias e Matos (2012) descrevem:

a expressão “política pública” engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Ciência da Administração Pública, tendo como objetivo o estudo do problema central, ou seja, o processo decisório do governo. (DIAS; MATOS, 2012, p. 11-12).

De acordo com pesquisas desenvolvidas por Souza (2006), a política pública, como área do conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos EUA, dando ênfase aos estudos sobre a ação do governo. O fluxo da disciplina, a partir originariamente da subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo político, conforme afirma Souza:

O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. (SOUZA, 2006, p. 22).

No estudo proposto por esta tese, tem-se uma estreita ligação com o terceiro caminho. Busca-se analisar como a política de alfabetização monitorada repercute no desenvolvimento dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus.

Na literatura sobre políticas públicas, destacam-se os estudiosos H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959, 1979) e D. Easton (1965), como os fundadores dessa área. No que concerne à aceção sobre políticas públicas, não há uma única, não é seu interesse ter uma melhor definição. Souza traz algumas contribuições nas perspectivas de Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) e Laswell (1936):

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24).

Dessa forma, vale destacar que uma política pública repercute na economia e na sociedade, sendo assim, qualquer teoria da política pública necessita elucidar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. No estudo em curso, sublinha-se, principalmente, as atenções dos processos das políticas sociais, uma vez que ainda se tem muito a caminhar sobre os direitos sociais para assegurar o estabelecido no Art. 6º<sup>17</sup> da Constituição Federal de 1988 e, também, ao se definir o dever do Estado com a Educação, no Art. 205. Nessa seara, lembra-se o que nos afirma Arendt (2004), “[...] a Educação é um imperativo dos direitos humanos, sustento e guardião da vida” e “[...] o direito de ter direitos”. Assim sendo, em tom preliminar, reforça-se o que nos afirma Nina Ranieri (2013): “No caso do direito brasileiro, a Educação Básica é direito subjetivo público [...]”.

Nessa interface entre política, política pública e direito educacional, vale o destaque para Boneti (2011, p. 74), no que tange às políticas públicas: “[...] as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa”. Ainda o mesmo autor corrobora sobre políticas públicas, afirmando:

o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (BONETI, 2011, p.74).

Segundo Souza (2006), das diversas definições sobre políticas públicas, pode se extrair e sintetizar seus elementos principais: permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional,

---

<sup>17</sup> São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

com objetivos a serem alcançados; embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo e, por fim, envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação e avaliação.

Desse modo, a investigação em curso se encaixa nesses elementos principais da política, pois faz-se necessário distinguir o que a administração de Sobral e de Santo Antônio de Jesus, de fato, realizam e isso é possível de ser verificado no processo de monitoramento e avaliação do plano de educação e, especificamente, com a meta de alfabetização de crianças. Salienta-se que é um processo que envolve vários atores e níveis de decisão e, diante do contexto histórico, é possível que haja lacunas que os Estados precisam sanar, referentes aos direitos sociais, considerando que a política de alfabetização deve ser intencional e de longo prazo.

Nesse viés, é necessário destacar que as próprias obrigações jurídicas do direito à educação estão alicerçadas em acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Destarte, Nina Ranieri, em seu artigo intitulado *O direito educacional no sistema jurídico brasileiro*, problematiza a importância desses marcos históricos e legais. Para a autora, a criação da ONU (1945) e a celebração da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH) de 1948 foram fundamentais na determinação da natureza e do conteúdo do direito à educação. É, pois, concebido desta forma “[...] devido à sua vinculação aos objetivos das Nações Unidas, à compreensão da Educação vinculada à dignidade humana e porque consiste em direito transversal relativamente à disciplina dos direitos de liberdade e de igualdade e de suas garantias [...]” (RANIERI, 2013, p. 57-58).

No mesmo artigo, Ranieri (2013, p.59) assinala que “[...] o sujeito de direito, na Declaração, não é um membro isolado de uma comunidade, mas o de uma universalidade plural, caracterizada pela liberdade como igualdade de direitos civis, econômicos, sociais e políticos, a ser exercida em governos democráticos”. Esses elementos são de importância crucial para a compreensão das políticas públicas, de sua intencionalidade, bem como de suas imbricações político-jurídicas, pois, como nos afirma Rátis (2008, p. 17), “O direito da educação é o mais humano dos direitos fundamentais.” Nessa mesma linha, o autor acrescenta:

[...] garantir o acesso à educação fundamental de qualidade é dever jurídico indiscutível do Estado, que se consubstancia a partir de três princípios vetores: inclusão social, democratização do acesso e permanência na escola, que vem se revelando como um compromisso histórico frustrado desde 05 de outubro de 1988. (RÁTIS, 2008, p. 21).

Assim, após esses “adendos temporais”, volta-se especificamente à questão da política pública a partir do contexto sinalizado nos parágrafos anteriores. Segundo Dias e Matos (2012,

p.15), as características de uma política pública compõem um meio de concretização dos direitos codificados nas leis de um país; aludem ao estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social; constituem “[...] decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público”.

De acordo com o relatório de 2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as características das políticas públicas, conforme Quadro 1, são as seguintes:

Quadro 1 - Características das Políticas Públicas segundo o BID (2006)

<b>CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>ASPECTOS</b>
Estabilidade	Em que medida as políticas são estáveis no tempo.
Adaptabilidade	Em que medida as políticas podem ser ajustadas quando falham ou quando as circunstâncias mudam.
Coerência e coordenação	Em que medida as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implementação.
Qualidade	Da implementação e da aplicação efetiva.
Consideração do interesse público	Em que grau as políticas tendem ao interesse público.
Eficiência	Em que medida as políticas refletem uma alocação de recursos escassos que assegure retornos sociais elevados.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações do BID (2006).

Os aspectos apresentados pelo BID sobre as qualidades das políticas públicas auxiliam como mecanismo imprescindível para a efetivação dos direitos sociais assegurados na Carta Magna de 1988. Assim, as políticas públicas devem estar voltadas para garantia de direitos aos cidadãos, visando o atendimento aos direitos individuais e sociais do ser humano.

## 2.1 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

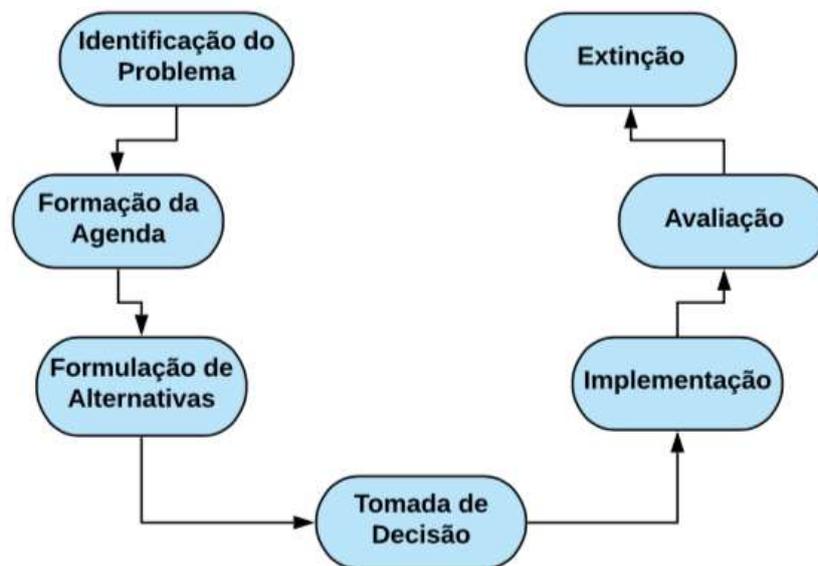
Nesta subseção faz-se uma abordagem sobre o processo de elaboração de políticas públicas também conhecido como ciclo de políticas públicas. Pode-se afirmar que o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases, etapas ou estágios sequenciais.

Diante do exposto, expõe-se a concepção de ciclo e políticas públicas, segundo Rua (2014),

é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. (RUA, 2014, p.34).

Dessa forma, evidencia-se que não há um consenso entre os autores sobre o número de fases, etapas ou estágios e o conjunto de atividades das políticas públicas. Assim, Secchi (2015) propõe o modelo do ciclo de políticas públicas conforme a Figura 1:

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas na Perspectivas de Secchi (2015)



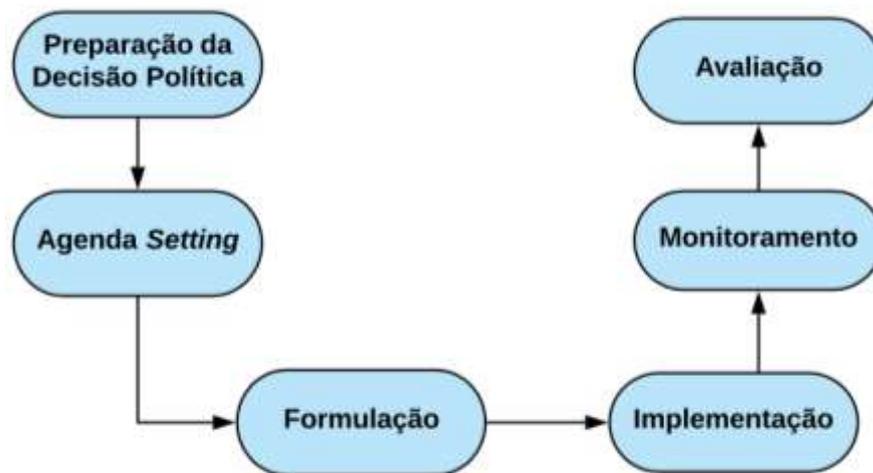
Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das ideias de Secchi (2015).

No que concerne às fases do ciclo de políticas públicas, na Figura 1, Secchi (2015) certifica que a identificação do problema é a discrepância entre *o status quo* e uma situação ideal possível. Sobre a formação da agenda, definida por um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, pode-se assinalar que eles podem tomar a forma de programa de governo. Formulações de alternativas são os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas cruciais. O ideal é que, nesta fase, estabeleçam-se os objetivos, as estratégias e o estudo das potencialidades e consequências de cada alternativa de solução. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções, objetivos e métodos de enfrentamento de um problema público são explicitados. A implementação é a fase em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: a execução das políticas públicas equivale a meios disponíveis para transformar as intenções em

ações políticas. A fase da avaliação tem a finalidade de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. Por fim, pode ocorrer a fase da extinção que ganhou relevo a partir da década de 1970 nos países desenvolvidos, quando diversas políticas sociais, vinculadas ao estado de bem-estar social, foram colocadas em dúvida com relação à sua importância.

Já Rodrigues (2010) recomenda os seguintes Estágios do Ciclo de Políticas Públicas, conforme Figura 2:

Figura 2 - Estágios do Ciclo de Políticas Públicas



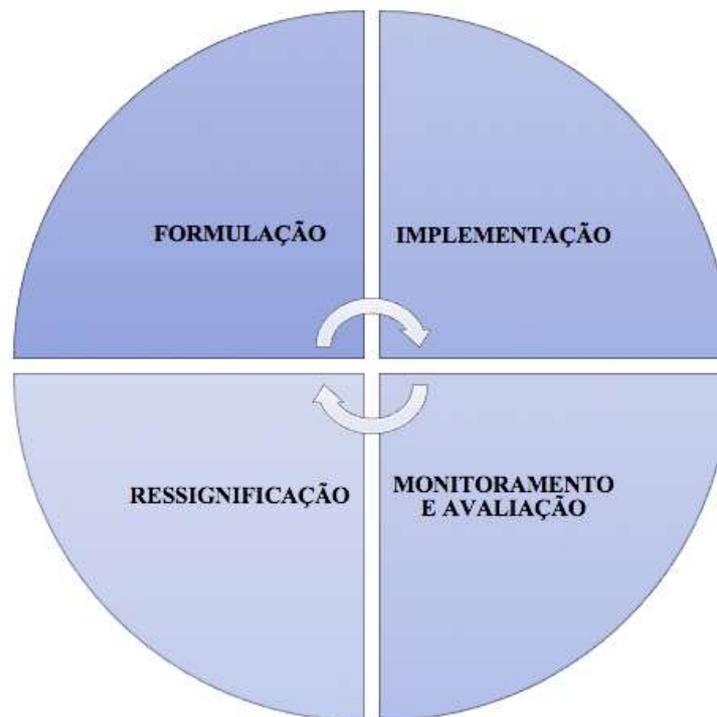
Fonte: Adaptado de Rodrigues (2010).

De acordo com a Figura 2, o primeiro estágio corresponde à *Preparação da Decisão Política*, no qual o governo decide enfrentar um problema e buscar algum tipo de solução. Em seguida, a *Agenda Setting*, quando o problema se torna uma questão política, isto é, adquire *status* de “problema público”; as decisões sobre esse problema resultam, efetivamente, no desenho de políticas ou programas que deverão ser implementados. O estágio de *Formulação* da Política acontece a partir das intenções propostas por meio das estratégias, ou seja, do programa/política para solucionar os problemas por meio dos objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro. Para a construção da solução/reparação de um problema, Rodrigues (2010), recomenda a prática de um diagnóstico, que consiste na interpretação do ambiente para planejamento/organização das ações, decisão sobre quais os benefícios/serviços que se pretende implementar e de onde serão extraídos os recursos para sua implementação. O estágio de *Implementação* significa a aplicação da política pela máquina burocrática. Quanto ao estágio do *Monitoramento*, Rodrigues (2010) assevera que é quando se abre a possibilidade de correção

dos rumos da implementação. No que tange à *Avaliação*, sobrevém numa análise dos efeitos produzidos pelas políticas públicas.

Diante do exposto em Secchi e Rodrigues sobre o contexto do ciclo de políticas públicas em fases ou estágios que se interrelacionam e se retroalimentam, propõe-se, como recurso didático para esta tese, a seguinte estrutura para o estudo do monitoramento da política de alfabetização, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 - Ciclo de Políticas Públicas do Monitoramento da Política de Alfabetização



Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2019).

Deste modo, no primeiro momento, interessa apreender sobre o processo de *Formulação* da política de alfabetização no contexto dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus; em seguida, saber como ocorreram a *Implementação*, o *Monitoramento* e a *Avaliação*. Destaca-se que o monitoramento e a avaliação são processos que podem ser interligados a todo o ciclo, porém, o mais importante, no contexto do trabalho em curso, é analisar o processo de monitoramento, principalmente, quanto à meta de alfabetização, contemplada nos planos municipais de educação; ademais, é preciso saber se, no processo de monitoramento, foram identificados problemas e se, a partir deles, houve alguma tomada de decisão, no sentido de uma intervenção para ressignificar a política de alfabetização e se a deliberação adotada assegura a qualidade da aprendizagem das crianças, principalmente, do ciclo inicial do Ensino

Fundamental, e, também, se o processo monitoramento da política repercute no desenvolvimento como liberdade ampliando as capacidades humanas dos sujeitos, conforme apregoa Sen.

Assim, é imperioso destacar que o entendimento do ciclo das políticas públicas pode ser extremamente significativo para o gestor, considerando seu entendimento do processo das políticas públicas que contribui para refletir com clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas poderão ser aprimoradas ou ressignificadas.

## 2.2 DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: PERCEPÇÃO DO CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

Nesta subseção, expõe-se sobre o direito social à educação a partir da Constituição Federal de 1988, sua inter-relação com as políticas públicas e as políticas educacionais e, também as percepções da política no contexto nacional e internacional.

Partindo do princípio que os direitos sociais são os direitos basilares e que todos os seres humanos devem tê-los assegurados, conforme prescrito no art. 6º da Constituição Federal de 1988, inicia-se esta subseção sobre o direito educacional que é imprescindível, principalmente, para o desenvolvimento humano, por meio de formulação e implementação das políticas sociais. Os direitos sociais devem ter, como fulcro, sua sustentação em políticas centradas em resolver situações que representam desigualdades.

Vale destacar e interagir com a assertiva de Ranieri (2013) acerca do direito educacional e buscar uma reflexão sobre os apontamentos anteriores, no que se referem às políticas públicas e políticas educacionais. Assim, a autora escreve:

constitui um dos direitos econômicos, sociais e culturais, os chamados “direitos humanos de segunda geração”, ou “direitos de segunda dimensão”, direitos de crédito do indivíduo ou de grupos de indivíduos em relação à coletividade ou direitos de exigir, que se realizam por intermédio da ação fática ou normativa do Estado e que exprimem, no sistema jurídico, a exigência de solidariedade, com repercussões positivas na diminuição da desigualdade social. (RANIERI, 2013, p. 76-77).

Diante do exposto, uma maneira de abordar as políticas educacionais consiste em fazer a distinção entre os níveis de ação e de complexidade que os políticos buscam privilegiar. Nesta perspectiva, Akkari (2011) distingue as políticas educacionais, voltadas para o nível estratégico, sobre multiprogramas, sobre um programa e sobre uma questão específica. Do ponto de vista da educação, devem-se atender às demandas sociais, conforme apregoa Ranieri (2013).

A política educacional compreende o resultado de uma relação de poder, entre Estado e sociedade, e tem como proposição definir as características necessárias para o desenvolvimento humano. Destarte, significa dizer que a política educacional estabelece a formação dos tipos de pessoas de que uma sociedade necessita, a partir de medidas planejadas e implementadas por um governo no campo da educação. Assim, a política educacional é indiscutivelmente relevante em todos os processos da educação; em se tratando do Brasil, perpassa desde a Educação Básica ao Ensino Superior, contribuindo para o desenvolvimento do sujeito, pois tem como preceito atender às diferentes faixas etárias.

Destaca-se que, no Brasil, a política educacional é constituída pela definição de processos pedagógicos nacionais e a criação de leis para apoiá-la. Portanto, é imprescindível apresentar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no que concerne ao desenvolvimento. Isto posto, constata-se, no Art. 3º da Constituição Federal de 1988, os seguintes objetivos:

I – construir uma Sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a política educacional tem extrema importância para o país, uma vez que dispõe sobre os modelos educacionais determinados pelos cidadãos e pelo governo, que permitem a criação de uma sociedade com capacidade de consciência crítica, de trabalhar, de arguir e contribuir com o desenvolvimento de uma nação.

Nesses termos, Haddad (2008) corrobora afirmando que só é crível garantir desenvolvimento se a educação for içada à condição de eixo estruturante da ação do Estado, de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades à educação de qualidade. Haddad, ainda, afirma que:

[...] o enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país. A relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos. (HADDAD, 2008, p.7).

Desse modo, é necessária a comunicação efetiva entre a educação e as outras áreas de atuação do Estado. Para além da comunicação, é preciso que haja uma articulação entre os diversos setores: saúde, educação, cultura, esporte, transportes, segurança pública, fazenda,

desenvolvimento social, agricultura, entre outras, e também uma observação quanto à potencialidade entre os planos setoriais, visando assegurar a sintonia das políticas públicas entre si, em particular, no que tange ao aspecto do desenvolvimento como liberdade.

Para Haddad (1995 *apud* AKKARI, 2011, p.10), a política educacional é como “[...] uma decisão única ou um conjunto de decisões explícitas ou implícitas que podem incluir orientações para guiar as decisões futuras, projetar ou atrasar ações ou orientar a execução anteriores”. Segundo Akkari (2011), as políticas educacionais compreendem quatro componentes principais, a saber: Legislação (leis e regulamentação escolar); Financiamento (recursos e orçamento); Controle da execução (administração e gestão das instituições de ensino); Relações com a economia e a sociedade civil (coordenação e articulação).

Vieira (2007) ressalta que políticas educacionais são um conjunto de ideias, probabilidades e intenções que se interrelacionam aos conceitos e às ações da categoria pública, expressando a multiplicidade e a diversidade de específicas intervenções em particular momento histórico, podendo se desdobrar em outras políticas vinculadas ao Estado, que as define.

Na contemporaneidade, as políticas nacionais de educação não podem mais ser concebidas e implementadas, sem considerar os debates internacionais. Desta forma, sublinha-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, de 1990, ocorrida, em Jomtien, na Tailândia. Essa Conferência gerou a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, em que o Brasil foi signatário e assumiu os compromissos, a saber:

- Educação para todos: objetivos
- Artigo 1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem
- Educação para todos: uma visão abrangente e um compromisso renovado
- Artigo 2. Expandir o enfoque
- Artigo 3. Universalizar o acesso à educação e promover a equidade
- Artigo 4. Concentrar a atenção na aprendizagem
- Artigo 5. Ampliar os meios de e o raio de ação da educação básica
- Artigo 6. Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem
- Artigo 7. Fortalecer as alianças
- Educação para todos: os requisitos
- Artigo 8. Desenvolver uma política contextualizada de apoio
- Artigo 9. Mobilizar os recursos
- Artigo 10. Fortalecer a solidariedade internacional. (UNESCO, 1990, p. 3-8).

Trata-se de uma iniciativa de orientação brasileira, organizada e financiada pela Unesco, pela secretaria da ONU. Os países assinantes se comprometeram, principalmente, com a Educação Básica, pois se compreende que o investimento em educação possibilita o

desenvolvimento pleno das capacidades, trabalhos dignos, melhoria na qualidade de vida dos sujeitos, tomadas de decisões, conhecimento, cidadania, possibilidade de continuação da aprendizagem.

Assim, percebem-se esses elementos no capítulo que versa sobre as Disposições Gerais da Educação Básica do documento regulatório, correspondente à educação, na Lei nº 9.394/1996, que explicita no seu Art. 22: “A Educação Básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.” (BRASIL, 1996, p.5).

Ao observar o percurso das políticas sociais no país, constata-se que a Constituição Federal de 1988 progrediu, principalmente, em termos de direitos sociais, de acordo com o registro em seu preâmbulo: “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.” (BRASIL, 1988). Também este ordenamento legal detalha direitos à educação escolarizada e sublinha, no Art. 205, que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Neste contexto, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, proclama em seu Art. 1º o seguinte objetivo sobre as necessidades básicas de aprendizagem o documento,

cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo. (UNESCO, 1990, p. 2).

Outro exemplo sobre os debates educacionais internacionais é tratado na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL<sup>18</sup>, 1992), cuja proposição educacional foi devidamente formulada em seu documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Esta conjectura representa a primeira tentativa da CEPAL de esboçar

---

<sup>18</sup> Uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas criada em 25 de fevereiro de 1948 para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina e reforçar as relações econômicas dos países da Região, entre si e com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho se ampliou aos países do Caribe e incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social.

uma proposta de política capaz de articular educação, conhecimento e desenvolvimento, conforme indica Oliveira (2001):

a educação foi considerada como o principal instrumental na construção de uma nova realidade econômica e social para os países em desenvolvimento. Para a CEPAL, a importância da educação, como propulsora de novas mentalidades e de novas práticas, pode ser devidamente comprovada em função da intensificação do debate internacional sobre a necessidade de se reformularem os sistemas educacionais, de maneira a torná-los coetâneos das grandes mudanças no setor produtivo e das transformações decorrentes de uma competição em nível global. (OLIVEIRA, 2001, p. 2).

A CEPAL, em seus estudos sobre o desenvolvimento, traz como lema ‘cidadania, competitividade e igualdade’, baseadas na educação, e defende uma educação flexível que não prepara o sujeito só para o conteúdo teórico, mas para a comunicação, participação e atitudes diversas. Assim como a *Declaração Mundial de Educação para Todos*, a CEPAL defende o investimento em Educação Básica.

Outro documento importante para essa discussão é o *Relatório da UNESCO (2000)*, construído no período de 1993 a 1996, por meio da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, que deu origem ao livro intitulado *Educação: um tesouro a descobrir* (DELORS *et al*, 2000), cujos objetivos principais eram: analisar a realidade da educação no mundo; levantar quais os problemas que o mundo enfrenta; e gerar um Relatório, a partir do qual se devesse iniciar um processo de reforma educacional para o século XXI. O Relatório reforçou que o investimento em educação promove a paz, a democracia, o pluriculturalismo e o desenvolvimento econômico. De acordo com esse documento, existem três desafios para a educação: 1) o ingresso de todos os países no campo da ciência e da tecnologia; 2) a adaptação das sociedades e das culturas à era da informação; e 3) viver democraticamente em comunidade. A Comissão considera as políticas educacionais um processo permanente de enriquecimento dos conhecimentos e dos *savoir-faire*; e, talvez, sobretudo, um recurso privilegiado de construção da própria pessoa, além das relações entre indivíduos, grupos e nações (UNESCO, 2000).

O Relatório enfatiza que a educação é para a vida toda e, para que a educação seja uma realidade, o ideal é ter como lastro os quatro pilares do conhecimento, a saber: aprender a conhecer; aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser<sup>19</sup>. Estes pilares podem nortear

---

<sup>19</sup> Para saber sobre os quatro pilares de educação, sugere-se consultar a segunda parte do Relatório de *Educação: um tesouro a descobrir* (DELORS *et al.*, 2000).

os rumos da educação enquanto conhecimento a ser alcançado e consolidado ao longo da vida dos sujeitos e que interferirão de forma contundente nos caminhos da qualificação da cultura letrada, bem como no desenvolvimento social e econômico da humanidade.

Com as novas configurações sobre a política educacional no Brasil, é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996, que tem *status* diferenciado, por ser considerada a mais importante lei brasileira que se refere à educação e também por ser uma bússola, uma vez que normatiza e dá a direção, o rumo fundamental da educação. Pode-se, inclusive, afirmar que a LDBEN é a maior de todas as políticas públicas regulatórias do país. Nela, foram contemplados os novos rumos da política de alfabetização e, conforme ficou estabelecido no Art. 87 § 3º, cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deveria matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no Ensino Fundamental (BRASIL, 1996).

Um decênio mais tarde, a LDBEN/1996, após muitos debates, altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 por meio da Lei nº 11.274 de 2006, aumentando para uma duração de nove anos o Ensino Fundamental, com matrícula, agora obrigatória, abrangendo a faixa etária de seis anos (BRASIL, 2006, ).

Vale destacar que, em seu Art. 23, a LDBEN sublinha que a Educação Básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar (BRASIL, 1996).

Dessa forma, inicia-se, de modo pontual, a princípio em apenas em alguns municípios, a organização de ciclos de aprendizagem, contemplando as crianças de 6 a 8 anos de idade, estabelecendo-se o ano de 2010 para os sistemas de ensino se organizarem como um todo. Contudo, outro documento foi publicado, o Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, pela União Federal, em regime de colaboração com os Municípios, o Distrito Federal e os Estados, bem como com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. Em seu Art. 2º, são constituídas as 28 diretrizes e, para este trabalho, destacam-se as duas primeiras diretrizes: I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir; II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico (BRASIL, 2007). Ao se fazer o estudo desses documentos, é perceptível a interface com os documentos internacionais.

A proposição sobre a alfabetização também é tratada no instrumento de planejamento que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas, o *Plano Nacional de Educação*, Lei nº 13.005, de 2014, especificamente, na meta 5, que propõe “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental”. Esta meta também é abordada nos planos subnacionais que convergem para a mesma intencionalidade. Vale destacar que a meta em um plano deve constituir-se em desafios institucionais, compromisso do governo e da sociedade, orientando, efetivamente, a ação dos agentes públicos no controle social (BORDIGNON, 2014). Para além das metas, os planos trazem as estratégias que determinam a utilização dos recursos, os meios e processos para realizar a caminhada rumo ao alcance dos objetivos. As estratégias devem constituir programas definidores das ações do governo para alcançar as metas (BORDIGNON, 2014). Deste modo, os planos de educação dos entes federados relacionaram às estratégias com a intencionalidade de trazerem as proposições para resolver os problemas encontrados no diagnóstico efetivado.

Destaca-se também o grupo de trabalho da *Revisão Periódica Universal* (RPU) do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), mecanismo responsável por analisar e fazer recomendações sobre a situação dos direitos humanos dos Estados-membros da Organização. A RPU é uma sabatina pela qual todos os Estados-membros da ONU necessitam passar para prestar contas aos outros países sobre suas ações e sobre políticas direcionadas à garantia dos direitos humanos de seus(suas) cidadãos(ãs). O estudo em curso trata do plano de educação e nesses termos observam-se as recomendações dos países sobre o PNE, Lei nº 13.005/2014:

o Japão parabenizou o Brasil pela aprovação do PNE, recomendou sua implementação plena e indicou que o Brasil continue a tomar medidas para a redução das desigualdades na educação, que são diretamente ligadas às desigualdades sociais e de renda. A Malásia recomendou a garantia de fundos para a implementação do PNE, e a China recomendou ao país o aumento do investimento em infraestrutura educacional, especialmente em áreas rurais. Já a Venezuela criticou diretamente a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016<sup>20</sup>, que impõe um teto de gastos aos investimentos em políticas sociais. (DE OLHO..., 2017).

Essas recomendações estão na direção do entendimento de Ranieri (2013, p. 55) sobre o “[...] direito à Educação, no direito internacional e no brasileiro, [que] apresenta características jurídicas que o diferenciam em relação aos demais direitos fundamentais [...]”,

---

<sup>20</sup> Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. E em seu Art. 1º sublinha que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes Arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114: “Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

uma vez que o direito educacional é “[...] fundamental social, é direito individual e também direito difuso e coletivo, de concepção regida pelo conceito da dignidade humana.” Mais ainda, “[...] o direito internacional conferiu à Educação uma natureza pública, de âmbito global e a cercou de diversas garantias, que se traduzem em obrigações para os Estados”, declara ainda Ranieri (2013). E, por fim, num retorno cíclico, “não há como desvincular o direito à Educação do próprio direito à democracia”, conforme expressa o Art. 21, inciso 1 e 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948).

Mais adiante, entre os dias 19 a 22 de maio de 2015, na cidade de Incheon, na Coreia do Sul, foi realizado o Fórum Mundial de Educação proposto pela UNESCO. Ao final do Fórum, foi publicado um documento que determina referências, princípios e desafios que serão traduzidos em um macro objetivo e metas para educação mundial para o período de 2016 a 2030, denominado de *Declaração de Incheon de Educação 2030*, o qual representa um compromisso histórico entre as nações para transformar vidas através de uma nova visão de educação. Entre os compromissos, destaca-se uma educação de qualidade e com a melhoria dos resultados de aprendizagem, o que exige o reforço de insumos e processos, além da avaliação de resultados de aprendizagem e de mecanismos para medir o progresso. Ressalta-se que é uma preocupação mundial, principalmente, no que tange à qualidade da educação no aspecto da aprendizagem.

### 2.3 ALFABETIZAÇÃO COMO GARANTIA DE DIREITO SOCIAL

Esta subseção traz o diálogo sobre a política educacional de alfabetização, especificamente, do Brasil e a alfabetização como garantia de um direito social. Considera-se um tema de grande complexidade, haja vista que a não alfabetização do estudante implica situações negativas e que influenciam em todos os aspectos, sejam eles culturais, políticos, econômicos ou sociais, impactando desfavoravelmente no desenvolvimento como liberdade.

Observa-se, no processo histórico do Brasil, em especial no que se refere à educação e, em particular, no que concerne à política de alfabetização de crianças, uma situação de complexidade, pois o aprendizado das crianças não é consolidado, principalmente, no que se refere ao domínio da leitura, da escrita e da matemática. Esta situação é constatada pelas avaliações aplicadas pelo INEP, que apresentam um grande contingente de alunos ainda nos níveis 1 (básico) e 2 (elementar), classificados pelo instituto como insuficientes, numa escala que engloba os níveis 3 (adequado) e 4 (desejável), entendidos como suficientes. Destaca-se

que o resultado da ANA<sup>21</sup> em escrita compreende 5 níveis. A seguir, encontram-se as tabelas com dados referentes ao Brasil, com os respectivos resultados da ANA nos anos de 2014 e 2016.

Tabela 1 - Resultado da ANA em Leitura - Brasil – 2014 - 2016

	ANOS	INSUFICIENTE		SUFICIENTE	
		ELEMENTAR NÍVEL 1	BÁSICO NÍVEL 2	ADEQUADO NÍVEL 3	DESEJÁVEL NÍVEL 4
<b>BRASIL</b>	<b>2014</b>	22,21%	33,96%	32,63%	11,02%
	<b>2016</b>	21,74%	32,99%	32,28%	12,99%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

A Tabela 1 mostra que não houve uma mudança significativa dos percentuais apresentados do ano de 2014 para o ano de 2016, no que diz respeito aos níveis de leitura. No nível 1, nota-se um declínio de apenas 0,47% no elementar e no nível 2, uma queda de 0,97% no básico. Estes níveis são classificados como categoria insuficiente. No nível 3, também, observa-se uma queda de 0,35%. Todavia, ressalta-se que houve aumento no nível 4, classificado como categoria suficiente/desejado de 1,97%. Nesta perspectiva, isto significa dizer que mais alunos chegaram ao nível desejado de leitura.

Tabela 2 - Resultado da ANA em Escrita – Brasil – 2014 - 2016

	ANOS	INSUFICIENTE			SUFICIENTE	
		ELEMENTAR NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	ADEQUADO NÍVEL 4	DESEJÁVEL NÍVEL 5
<b>BRASIL</b>	<b>2014</b>	11,64%	15,03%	7,79%	55,66%	9,88%
	<b>2016</b>	14,46%	17,16%	2,23%	57,87%	8,28%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

Sobre o resultado da ANA no que concerne à escrita referente ao ano de 2016, em relação ao ano de 2014, conforme Tabela 2, é perceptível o aumento no nível 1 de 2,82%; no nível 2 de 2,13% e um declínio considerável no nível 3 de 5,56%. Destaca-se que esses níveis são classificados como categoria insuficiente/elementar. Não obstante, constata-se como lamentável que esta queda não seja progressiva em relação aos níveis 1 e 2. No que concerne ao nível 4, nota-se aumento de 2,21%, caracterizado como categoria suficiente /adequado. Mas, no que se refere ao nível 5, assinalado como categoria suficiente/desejável, é perceptível uma queda de 1,6%, o que significa afirmar que menos alunos dominam a escrita.

<sup>21</sup> A escala construída para avaliação de Leitura permite comparabilidade a cada edição. Daí optou-se com 4 níveis por se entender que esses níveis possuem o detalhamento necessário para caracterizar os estudantes. Normalmente, esses “níveis” são processados pela primeira vez. Observam-se como os grupos de respondentes se comportaram e melhor se caracterizaram. A avaliação de escrita não permite a comparabilidade em função de ser, a cada edição, uma proposta de escrita.

Tabela 3 - Resultado da ANA em Matemática – Brasil – 2014 - 2016

	ANOS	INSUFICIENTE ELEMENTAR		SUFICIENTE	
		NÍVEL 1	NÍVEL 2	ADEQUADO	DESEJÁVEL
				NÍVEL 3	NÍVEL 4
<b>BRASIL</b>	<b>2014</b>	24,29%	32,78%	17,78%	25,15%
	<b>2016</b>	22,98%	31,48%	18,42%	27,11%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

No que diz respeito ao resultado da ANA em relação à Matemática, Tabela 3, percebem-se declínios nos níveis 1 e 2 em 2016, em relação aos dados de 2014. No nível 1, uma queda de 1,31% e, no nível 2, declínio de 1,3%. A diminuição nos níveis 1 e 2 representa um aspecto positivo, pois constata-se menor número de alunos no nível caracterizado como categoria insuficiente/elementar, ainda que os percentuais não sejam tão expressivos. No entanto, observa-se aumento nos níveis 3 e 4, a saber: no nível 3, aumento de 0,64% e, no 4, crescimento de 1,96%, possibilitando afirmar que houve ampliação do número de alunos na categoria suficiente/adequado e desejável. Isto corresponde a um maior percentual de alunos com aprendizado em Matemática, embora ainda seja necessário realizar um trabalho de muitos esforços para abranger a totalidade de alunos na faixa etária de oito anos, ou seja, do 3º ano do Ensino Fundamental Anos Iniciais. Nota-se que, depois de três anos de escolarização, os alunos ainda apresentam pouca expressividade de aprendizagem, conforme exposto nas Tabelas 1, 2 e 3.

Ao longo da história atinente à política de alfabetização brasileira, talvez falte a “nitidez política”, conforme corrobora Freire (2015) ao afirmar que essa política precisa refletir sobre os fatos do dia a dia para, progressivamente, ter-se a compreensão dos fatos de forma mais rigorosa. O autor, também, sublinha a necessidade do entendimento sobre a realidade social e política, para uma alfabetização emancipadora.

Na visão de Macedo (2015), a alfabetização emancipadora freiriana, é quando o leitor, apresenta uma compreensão crítica do texto e do contexto sócio-histórico. Deste modo, o ato de aprender a ler e escrever é um ato criativo que implica uma compreensão crítica da realidade. E, ainda, o autor assevera que a alfabetização só pode ser emancipadora e crítica na medida em que seja realizada na língua do povo.

Mortatti (2010) destaca que só nas primeiras décadas republicanas, com as reformas da instrução pública, as práticas sociais de leitura e escrita se tornaram práticas escolarizadas, ou seja, ensinadas e aprendidas em espaço público e submetidas à organização metódica, sistemática e intencional, por serem consideradas estratégicas para a formação do cidadão e para o desenvolvimento político e social do país, de acordo com os ideais republicanos. Assim, Mortatti (2010) sublinha que:

a partir dos anos de 1930, com o processo de unificação, em nível federal, de iniciativas políticas em todas as esferas da vida social, a educação e, em particular, a alfabetização passaram a integrar políticas e ações dos governos estaduais como áreas estratégicas para a promoção e sustentação do desejado desenvolvimento nacional. (MORTATTI, 2010, p. 330).

Observa-se no percurso histórico que saber ler e escrever no Brasil se tornou o principal índice de medida e testagem da eficiência da escola pública, laica e gratuita. Desta forma, conforme sinaliza Mortatti, decorrente da complexidade e de características variadas e peculiares do processo escolar envolvido, a história da alfabetização no Brasil se caracteriza como um movimento marcado pela recorrência discursiva da mudança, indicativa da tensão constante entre permanências e rupturas, fundamentalmente relacionadas a disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais e de um sentido moderno para alfabetização.

A partir da década de 1984, com o fim do regime ditatorial estabelecido por meio do golpe militar de 1964 e com a intensificação da luta pela liberdade política e social do país, a luta pela democratização da educação centrou-se na defesa do direito à escolarização para todos e, também, pela universalização do ensino.

Para Freire (1967), o período ditatorial, desde o início, caracterizou-se pelo poder exacerbado. No aspecto da educação, Freire refletia que era preciso fazer uma passagem da transitividade ingênua à transitividade crítica. De acordo com Freire, o educador necessitava de uma educação para a decisão, para a responsabilidade social e política. O autor também destaca a ausência da teoria, pois faltava o gosto da comprovação, da invenção e da pesquisa, o que comprometia demasiadamente o desenvolvimento da consciência transitivo-crítica. Desta forma, Freire (1967, p. 103) afirma que “[...] quanto menos criticidade entre os educadores, tanto mais ingenuamente tratam os problemas e discutem superficialmente os assuntos.”

De certa forma, essa realidade perdura até os dias de hoje. Talvez em determinados momentos da história, principalmente, quanto à política da educação de alfabetização, tenha-se a compreensão ou solução do problema sem a devida clareza dos elementos e relações adequadas. Ainda, a descontinuidade das políticas contribui para avanços pouco expressivos.

Na perspectiva da pesquisadora Soares (2017), etimologicamente o termo alfabetização:

[...] não ultrapassa o significado de “levar à aquisição do alfabeto”, ou seja, ensinar o código da língua escrita, ensinar as habilidades de ler e escrever; pedagogicamente, atribuir um significado muito amplo ao processo de alfabetização seria negar-lhe a especificidade, com reflexos indesejáveis na caracterização de sua natureza, na configuração das habilidades básica de leitura e escrita na definição da competência de alfabetizar. (SOARES, 2017, p. 16).

O termo alfabetização pode ser entendido em dois sentidos principais. Em um sentido *stricto*, alfabetização seria o processo de apropriação do sistema de escrita alfabética e, para que o indivíduo se torne autônomo nas atividades de leitura e escrita, ele precisa compreender os princípios que constituem o sistema alfabético, realizar reflexões acerca das relações sonoras e gráficas das palavras, reconhecer e automatizar as correspondências som-grafia. É certo, portanto, que, na alfabetização, a criança precisa dominar o sistema alfabético, o que demanda que o professor trabalhe explicitamente com as relações existentes entre grafemas e fonemas. No entanto, esse aprendizado não é suficiente. O aprendiz precisa avançar rumo a uma alfabetização em sentido *lato*, a qual supõe não somente a aprendizagem do sistema de escrita, mas também os conhecimentos sobre as práticas, usos e funções da leitura e da escrita, o que implica o trabalho com todas as áreas curriculares e em todo o processo do Ciclo de Alfabetização. Desta forma, a alfabetização, em sentido *lato*, se relaciona ao processo de letramento, envolvendo vivências culturais mais amplas.

De acordo com Soares (2004), o conceito de alfabetização vem sofrendo alterações conforme são apresentados pelos censos demográficos, ao longo das décadas, e permitem identificar uma progressiva extensão desse conceito.

A partir do conceito de alfabetizado, que vigorou até o Censo de 1940, como aquele que declarasse saber ler e escrever, o que era interpretado como capacidade de escrever o próprio nome; passando pelo conceito de alfabetizado como aquele capaz de ler e escrever um bilhete simples, ou seja, capaz de não só saber ler e escrever, mas de já exercer uma prática de leitura e escrita, ainda que bastante trivial, adotado a partir do Censo de 1950; até o momento atual, em que os resultados do Censo têm sido frequentemente apresentados, sobretudo nos casos das Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios (PNAD), pelo critério de anos de escolarização, em função dos quais se caracteriza o nível de alfabetização funcional da população, ficando implícito nesse critério que, após alguns anos de aprendizagem escolar, o indivíduo terá não só aprendido a ler e escrever, mas também a fazer uso da leitura e da escrita, verifica-se uma progressiva, embora cautelosa, extensão do conceito de alfabetização em direção ao conceito de letramento: do saber ler e escrever em direção ao ser capaz de fazer uso da leitura e da escrita. (SOARES, 2004, p. 7).

A autora enfatiza ainda que a alfabetização caracterizava-se pela autonomização das relações entre o sistema fonológico e o sistema gráfico em relação às demais aprendizagens e comportamentos na área da leitura e da escrita. A alfabetização, como processo de aquisição do sistema convencional de uma escrita alfabética e ortográfica foi, de certa forma, obscurecida pelo conceito de letramento. Algumas especificidades contribuem para essa obscuridade da alfabetização: mudança conceitual a respeito da aprendizagem da língua escrita, que se difundiu no Brasil a partir de meados dos anos de 1980; reorganização do tempo escolar, com a implantação do sistema de ciclos; a psicogênese da língua escrita, dentre outros. Apesar disso,

o conjunto de obras literárias escrita por Magda Soares defende, em particular no Brasil, que letramento e alfabetização ocorrem de maneira entrelaçada. Sobre essa questão, Soares (2004) ainda corrobora:

dissociar alfabetização e letramento é um equívoco porque, no quadro das atuais concepções psicológicas, linguísticas e psicolinguísticas de leitura e escrita, a entrada da criança (e também do adulto analfabeto) no mundo da escrita ocorre simultaneamente por esses dois processos: pela aquisição do sistema convencional de escrita – a alfabetização – e pelo desenvolvimento de habilidades de uso desse sistema em atividades de leitura e escrita, nas práticas sociais que envolvem a língua escrita – o letramento. (SOARES, 2004, p. 14).

A finalidade do letramento na escola é possibilitar que as crianças mergulhem nos atos de ler e escrever e produzam textos com sentido e significado. Alfabetizar letrando é, portanto, oportunizar situações de aprendizagem da língua escrita, nas quais o aprendiz tenha acesso aos textos e a situações sociais de uso deles, e que seja levado a construir a compreensão sobre o funcionamento do Sistema de Escrita Alfabética. Assim sendo, no documento do Pró-Letramento do MEC, conceitua-se letramento:

[...] é o resultado da ação de ensinar ou de aprender a ler e escrever, bem como o resultado da ação de usar essas habilidades em práticas sociais, é o estado ou condição que adquire um grupo social ou um indivíduo como consequência de ter-se apropriado da língua escrita e de ter-se inserido num mundo organizado diferentemente: a cultura escrita. Como são muito variados os usos sociais da escrita e as competências a eles associadas (de ler um bilhete simples a escrever um romance), é frequente levar em consideração níveis de letramento (dos mais elementares aos mais complexos). Tendo em vista as diferentes funções (para se distrair, para se informar e se posicionar, por exemplo) e as formas pelas quais as pessoas têm acesso à língua escrita – com ampla autonomia, com ajuda do professor ou da professora, ou mesmo por meio de alguém que escreve, por exemplo, cartas ditadas por analfabetos –, a literatura a respeito assume ainda a existência de tipos de letramento ou de letramentos, no plural. (BRASIL, 2008, p. 11).

Na visão de Soares (2017), a invenção do letramento ocorre em um mesmo momento histórico, em sociedades distanciadas tanto geograficamente, quanto socioeconômica e culturalmente. Isso dá conta da necessidade de se legitimar e nomear práticas sociais de leitura e escrita mais avançadas e complexas que as práticas rotineiras de ler e escrever.

O letramento é uma tradução da palavra inglesa *literacy*, dicionarizada desde o final do século XIX. *Literacy* é a condição de ser letrado. É relevante sublinhar que, em meados dos anos de 1980, dá-se, concomitantemente, ao advento do letramento no Brasil, *do illetrisme*, na França, da *literacia*, em Portugal, para nomear fenômenos distintos daquele denominado alfabetização, *alphabétisation* (SOARES, 2017).

Com um pano de fundo social extremamente complexo, haja vista a existência de um expressivo número de crianças que não dominam a leitura e a escrita, surgem os estudos sobre a psicogênese da língua escrita, respaldada na obra da psicolinguística da argentina Emília Ferreiro. Esses estudos provocam mudanças na metodologia de ensino, uma vez que constatou-se que o método sintético-silábico ou fonético não era eficiente, sendo considerado um dos grandes males do ensino, principalmente, para a leitura. É imperioso destacar que Emília Ferreiro traz sua influência dos estudos e trabalhos realizados com Jean Piaget no que diz respeito ao construtivismo. A partir dos estudos de Piaget, entende-se que a aprendizagem não acontece de forma passiva pelo aluno, assim, cabe ao professor o compromisso de promover situações-problema em suas aulas, promovendo o conflito, pois, a partir do conflito, percebe-se que o aluno pode avançar cognitivamente por meio do raciocínio lógico, julgamento e argumentação.

É imperioso destacar os estudos de Richmond (1981) na obra *Piaget: teoria e prática*. O autor traz o pensamento de Piaget, o qual explica como a criança aprende, mas não discute com minúcias como pode ser mais bem ensinada. Assim, apresenta os processos gêmeos de assimilação e acomodação como aspectos permanentes do trabalho de inteligência que estão em todos os estágios de desenvolvimento intelectual (sensório-motor de 0 a 2 anos, pré-operacional de 2 a 7 anos, operacional concreto, 7 a 11 anos, e operações formais, 11 a 15 anos); enfatiza ainda que uma experiência só é significativa na medida em que pode ser assimilada.

Para Soares (2017), a perspectiva psicogenética alterou profundamente a concepção do processo de construção da representação da língua escrita pela criança, que deixa de ser considerada dependente de estímulos externos, para aprender o sistema de escrita-concepção presente dos métodos de alfabetização, pois ela passa a ser sujeito ativo, capaz de, progressivamente, (re)construir esse sistema de representação, relacionando com a língua escrita em seus usos e práticas sociais. De acordo com Ferreiro, os níveis estruturais da linguagem escrita são assim divididos: nível 1 - hipótese pré-silábico, nível 2 - hipótese silábico, nível 3 - hipótese silábico-alfabético; e nível 4, alfabético.

Ferreiro e Teberosky (1999) apresentam, em relação aos níveis, as hipóteses a descrição estruturais da escrita no Quadro 2:

Quadro 2 - Níveis, Hipóteses e Descrição Estruturais da Escrita

NÍVEIS	HIPÓTESES	DESCRIÇÃO ESTRUTURAS DA ESCRITA
Nível 1	Pré-silábico	Escrever é reproduzir os traços típicos da escrita que a criança identifica como a forma básica da mesma.
Nível 2	Silábico	Para poder ler coisas diferentes (isto é, atribuir significados diferentes), deve haver uma diferença objetiva nas escritas.
Nível 3	Silábico-alfabético	Está caracterizado pela tentativa de dar um valor sonoro a cada uma das letras que compõem uma escrita. Nessa tentativa, a criança passa por um período da maior importância evolutiva: cada letra vale para uma sílaba. Nesse nível, a criança dá um salto qualitativo com relação aos níveis precedentes.
Nível 4	Alfabético	É a passagem da hipótese silábica para a alfabética. Quando a criança atinge esse ponto, ela abandona a hipótese silábica e descobre a necessidade de fazer uma análise que vá “mais além” da sílaba, pelo conflito entre a hipótese silábica e o conflito entre as formas gráficas que o meio lhe propõe e a leitura dessas formas em termos de hipótese silábica (conflito entre uma exigência interna e uma realidade exterior ao próprio sujeito).

Fonte: Elaborado pela autora desta tese partir das contribuições de Ferreiro e Teberosky (1999).

As autoras apresentam uma concepção diferenciada do processo de ensino e aprendizagem de alfabetização, uma vez que concebem o sujeito como personagem central no ensino de leitura e escrita. Cabe destacar que o professor nesse processo assume importante papel de mediar os conhecimentos construídos por seus alunos, uma vez que deve propor condições favoráveis para a efetivação do aprendizado dos seus estudantes no que concerne, principalmente, ao sistema de escrita alfabética.

Dessa forma, Soares (2017) apresenta alguns fatores responsáveis pela qualidade do processo de ensino e aprendizagem da leitura e da escrita:

a natureza de paradigmas curriculares e metodológicas; a interferência de fatores intra e extraescolares na aquisição da língua escrita; adequação ou inadequação do equipamento escolar e do material didático de alfabetização; a competência ou incompetência do professor alfabetizador; a definição do tempo de aprendizagem necessário para o domínio da leitura e da escrita, quer em termos de duração em anos do processo de alfabetização, quer em termos de horas-aula por dia etc. (SOARES, 2017, p. 52-53).

Diante do exposto, faz-se necessário enfrentar os problemas com intervenções, ações que tenham como propósito minorar ou extinguir os fatores que impactam a qualidade da alfabetização. Assim, podem-se conjugar esforços para mudanças curriculares, organização do sistema de ensino, formação continuada de professores alfabetizadores, dentre outros.

No estudo em curso, sobre o monitoramento da política de alfabetização, os municípios escolhidos para a análise – Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA - optaram pela organização do sistema de ensino em Ciclo de Aprendizagem. Segundo Pereira (2017), a escola estruturada em ciclos insere-se no conjunto de políticas públicas educacionais do país, as quais buscam reverter a situação de fracasso escolar. Pereira ainda sublinha que:

os ciclos enquadram-se na busca por alternativas que amenizem ou até mudem essa realidade e apontem para a educação que favoreça o pensamento crítico capaz de estimular as pessoas para a busca de uma vida melhor para si e para a comunidade que vivem, de uma sociedade mais justa, tendo condições de lidar como o conhecimento e com as tecnologias para, consciente e autonomamente, viver sua condição cidadã. (PEREIRA, 2017, p. 61).

A mudança de uma escola organizada em seriação para ciclo indica uma reformulação na engrenagem, ou seja, na estrutura principalmente de natureza pedagógica que envolve o processo avaliativo, o currículo e as orientações metodológicas e a formação de professores. Isto posto requer muito estudo e uma sistemática de formação continuada para compreender o processo de aprendizagem de cada criança e, também, as intervenções para cada fase.

Mainardes (2007, p. 73) destaca que “[...] nos ciclos de aprendizagem a organização dos grupos e promoção dos alunos baseiam-se na idade dos alunos, assim ao final dos ciclos de dois ou três anos de duração, os alunos que não atingiram os objetivos do ciclo podem ser reprovados”. Mais uma vez, é preciso trazer para as reflexões a consciência política para o desenvolvimento de uma política dessa natureza, pois, se não houver um domínio qualificado sobre a concepção do processo de aprendizagem e a relação entre teoria e prática pelos professores, coordenadores e gestores, dificilmente será obtido o sucesso dos alunos, uma vez que a organização da escolaridade em ciclos é um indicativo para uma escola mais emancipadora, conforme defendia Paulo Freire.

De acordo com Mainardes (2009), na prática as políticas de ciclos colocam inúmeros desafios para políticos, gestores do sistema educacional, gestores escolares, profissionais de educação e para a sociedade em geral.

Considera-se que a implementação das políticas de ciclos deve representar rupturas mais amplas ou superficiais, isto posto significa evidenciar que depende muito do ponto de vista da gestão educacional e da gestão escolar a opção a seguir. A escolha estabelecida pelas gestões implica, também, no impacto das relações de ensino e aprendizagem das crianças para ser bem ou malsucedidas.

## 2.4 MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO

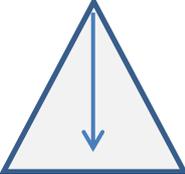
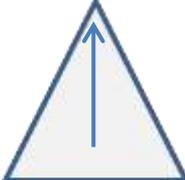
Esta subseção, tem como propósito realizar um diálogo entre implementação, monitoramento e avaliação da política, pautado em reflexões a partir das ideias dos teóricos como Jannuzzi (2016), Garcia (2015), Dourado (2016), Rua (2014), dentre outros.

Sabe-se que os planos de educação precisam ser implementados, conforme é destacado pelos autores que tratam dos estágios do ciclo de políticas públicas. A construção dos planos revela-se um marco histórico em se tratando do planejamento educacional. Contudo, não é tarefa fácil implementá-los, uma vez que essas ações, conforme certifica Rua (2014, p. 90), consistem em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Ela abrange os mais diversos aspectos do processo administrativo, a exemplo da previsão de recursos no orçamento, formação de equipes, dentre outros. Cabe também sublinhar, no processo de implementação de políticas, a relevância da pactuação de responsabilidade de cada um dos entes e dos protocolos de cooperação. Segundo Secchi (2015), a fase de implementação da política é aquela em que:

[...] a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas. Para tanto, o *policymaker* necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas. Se compararmos a atividade do *policymaker* com a atividade do médico, o problema público é a doença, a política pública é a prescrição médica, e o instrumento de política pública é o tratamento escolhido para tentar solucionar/amenizar o problema. (SECCHI, 2015, p. 56-57).

Nesses termos, é imperioso compreender como a administração pública transforma as intenções legitimadas nas diretrizes e metas dos planos de educação em ações políticas. Sabatier (1986 *apud* Secchi, 2015) apresenta dois modelos de implementação de políticas públicas, conforme Quadro 3, a saber:

Quadro 3 - Modelos de Implementação de Políticas Públicas e sua Caracterização

MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	CARACTERIZAÇÃO
<p><i>TOP-DOWN</i> (de cima para baixo)</p> 	<p>Pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas.</p> <p>Esse modelo parte de uma visão funcionalista e tecnicista na qual as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos.</p>
<p><i>BOTTOM-UP</i> (de baixo para cima)</p> 	<p>Pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas pública. Nesse modelo, é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados <i>a posteriori</i>, em vez da avaliação baseada na obediência cega às prescrições.</p> <p>Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia.</p>

Fonte. Elaborado pela autora desta tese a partir das reflexões de Sabatier (1986 *apud* SECCHI, 2015).

Sabatier (1986 *apud* Secchi 2015) diferencia os modelos de implementação como indicativo para a pesquisa. Dessa maneira, um pesquisador com um olhar a partir do modelo *top-down* terá como foco inicial os documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários etc.), para constatar em campo as falhas de implementação.

O pesquisador com o olhar a partir do modelo *bottom-up* parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, os artifícios dos *policytakers*, os problemas e empecilhos práticos, para, então, conferir “como a política pública deverá ser” e apreender os porquês das desconexões, além de tentar compreender como o processo de elaboração da política chegou a imprecisões prescritivas (SECCHI, 2015, p. 62).

Para saber sobre o processo da política de implementação dos planos, faz-se necessário montar uma arquitetura para monitorar e avaliar, ou seja, precisa-se do empenho das representações das instâncias indicadas, da mobilização social e da política, ressaltando-se o fato de que não se trata de uma atividade simples, pois existem as relações de poder. Foucault (1979) afirma que o poder não está situado em um lugar específico, mas está distribuído e agindo em toda a sociedade, em todos os lugares e em todas as pessoas. Desta forma, para além de legitimidade do plano com aprovação da sociedade civil e política, é necessário também

conjugarem-se esforços para fazer com que esse plano se concretize por meio de políticas públicas educacionais materializadas, o que requer empenho político, financeiro e tomada de decisões.

Nessa perspectiva, Jannuzzi (2016) descreve sobre monitoramento de política:

uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar. (JANNUZZI, 2016, p. 108).

Recorrendo, ainda, à Jannuzzi, apresentam-se os três tipos de monitoramento e suas respectivas características, conforme Quadro 4:

Quadro 4 - Tipos de Monitoramento e suas Respectivas Características

TIPOS DE MONITORAMENTO	CARACTERÍSTICAS
Gerencial	De fundamental importância na gestão de programa, caracteriza-se pelo monitoramento de processos, de produtos ou ainda de resultados, dependendo da ênfase dos indicadores de uma das etapas do ciclo do programa.
Analítico	Trata-se de um exercício sistemático de análise de informações sobre fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de efeitos dos programas nos seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos da avaliação de políticas públicas – como eficácia, eficiência e efetividade (JANNUZZI, 2011a, <i>apud</i> JANNUZZI, 2016).
Estratégico	Trata-se de abordagem mais voltada para o acompanhamento e gestão de políticas, planos de governo, agendas prioritárias ou conjunto seletivo de programas com alto grau de interseletividade e/ou articulação federativa, em que é preciso dispor de instrumentos específicos e tempestivos de coleta, processamento e análise de informação sobre atividades críticas, produtos e entregas de grande abrangência territorial e também resultados de grande repercussão para o governo (CAPPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014; CARDOSO JR., 2014 <i>apud</i> JANNUZZI, 2016, p.111).

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações de Jannuzzi (2016).

De acordo com Jannuzzi, seja gerencial, analítico ou estratégico, o monitoramento de uma política, plano ou programa, demanda uma estruturação cautelosa e “artesanal” de sistema de informações tempestivas e relevantes acerca dos processos-chave, seus produtos e resultados.

Ainda sobre monitoramento, Garcia (2015) apresenta-o como um requisito imprescindível (instrumento de gestão) para o exercício da avaliação que se pretende. Assim, quem monitora, avalia, confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionalmente. O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas e sintéticas. As informações devem ser, pois, oportunas para lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias (GARCIA, 2015).

Diante do exposto, o resultado do monitoramento não deve apenas ser o de constatar como se encontra determinada política, mas de possibilitar a sua revisão quando necessário, com intervenção significativa para o seu aprimoramento. Segundo a SASE/MEC, o processo de monitoramento requer um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas (BRASIL, 2016). Quanto à avaliação, é considerada como ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões (BRASIL, 2016).

Na perspectiva da SASE/MEC, o monitoramento e a avaliação são partes que se complementam, ou seja, são partes que se entrelaçam continuamente em um único processo. Destarte, todos os entes federativos devem ter clareza de que o monitoramento e a avaliação dos planos de educação tornam-se:[...] elementos imprescindíveis à tomada de decisões dos gestores públicos, visando a garantir a relação eficiência, eficácia e efetividade do que foi planejado, os possíveis ajustes no percurso, a participação da sociedade e a transparência necessária (DOURADO; GROSSI JÚNIOR; FURTADO 2016, p. 457).

Os gestores públicos têm papel preponderante para efetivar, na prática, a implementação dos planos, por serem eles os responsáveis para assegurar o processo e estimular as pactuações e acordos necessários para a execução do trabalho e, também, para proposição das articulações das peças orçamentárias de planejamentos.

Dourado, Grossi Júnior e Furtado (2016) apresentam algumas contribuições para a implantação ou implementação de um processo de monitoramento e avaliação de planos de educação:

- (a) o monitoramento e a avaliação de um plano de educação devem ser compreendidos como processo único em que não é possível o monitoramento sem que, periodicamente, ocorram avaliações. De igual forma, não convém avaliar sem que haja informações obtidas a partir do monitoramento contínuo do que foi proposto por meio de indicadores adequados;
- (b) a mobilização e a participação da sociedade no acompanhamento do processo de monitoramento e avaliação dos planos são condições indispensáveis para garantir transparência e acesso a todas as informações, bem como para contribuir para o efetivo cumprimento das metas e estratégias;
- (c) os gestores da política educacional (secretários de educação ou similares, diretores coordenadores) e os profissionais da educação são lideranças reconhecidas no âmbito do território e, conseqüentemente, são importantes articuladores de toda ação a ser desenvolvida;
- (d) as equipes responsáveis pelo processo precisam estabelecer cronograma de trabalho, assim como os respectivos responsáveis por cada uma das ações a serem empreendidas, com momentos para análise e replanejamento;
- (e) faz-se necessário, ainda, o estabelecimento de indicadores e instrumentos de gestão das informações a serem aferidas durante todo o trabalho realizado, com vistas à

organização da série histórica e do banco de dados. (DOURADO; GROSSI JÚNIOR; FURTADO, 2016, p. 457-458).

Nessa perspectiva, o cenário brasileiro encontra-se diante de um desafio, uma vez que, em quase sua totalidade, os entes federados elaboraram e legitimaram seu respectivo plano de educação. Após esta etapa, tiveram que consultar a respectiva Lei do plano de educação e observar o período de monitoramento e avaliação, convocando os órgãos e as instâncias responsáveis para efetivar os processos. Registra-se que o monitoramento dos planos devem acontecer anualmente e a avaliação, apesar de encontrar registros anuais, bienais, trienais e quadrienais, salienta-se na grande maioria dos planos foi registrado que acontecerá a cada dois anos durante o decênio, assim constando de 5 ciclos. Também, os gestores precisam redobrar a atenção para os resultados do trabalho, pois, no processo de construção dos planos, muitos entes o fizeram de forma apressada, deixando algumas lacunas, fragilidades que carecem de ajustes; para tanto, estes ajustes devem ser identificados no processo de monitoramento para, em seguida, ocorrer a tomada de decisão para as devidas adequações das metas e estratégias por meio de Nota Técnica<sup>22</sup>. No estudo em curso, a centralidade com relação ao monitoramento e avaliação encontra-se na meta do plano de educação dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus, no que trata da alfabetização de todas as crianças.

Conforme Secchi (2015), a avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (*performance standards*). Os principais critérios de avaliação para o autor, conforme Quadro 5, são:

Quadro 5 - Principais Critérios de Avaliação de uma Política Pública segundo Secchi (2015)

CRITÉRIOS	CARACTERÍSTICAS
Economicidade	Refere-se ao nível de utilização de recursos ( <i>inputs</i> ).
Produtividade	Refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo ( <i>outputs</i> ).
Eficiência Econômica	Trata da relação entre <i>outputs</i> (produtividade) e <i>inputs</i> (recursos utilizados).
Eficiência Administrativa	Trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
Eficácia	Corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
Equidade	Trata da homogeneidade de distribuição de benefício (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações de Secchi (2015).

<sup>22</sup> Documento com a fundamentação legal, institucional e histórica sobre determinada política pública, projeto de lei ou outro objeto de interesse da equipe que a formula. Assim, quando o monitoramento anual detectar alguma omissão ou excesso de informação na Lei do PME, uma Nota Técnica (NT) pode ser elaborada até o período de avaliação do Plano. A NT pode sanar lacunas ou excesso tanto nos artigos, quanto no anexo, nas metas ou nas estratégias estabelecidas. Importante salientar que a NT faz parte da metodologia estabelecida pela SASE/MEC.

Contudo, cabe destacar que os critérios são operacionalizados por meio de indicadores e, segundo Jannuzzi (2015), em se tratando de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem:

- identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade;
- traduzir de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação;
- constituir um retrato aproximado de determinadas dimensões da realidade social vivenciada. (JANNUZZI, 2015, p.27).

No que diz respeito às propriedades desejáveis de um indicador, Jannuzzi (2006) apresenta, no Quadro 6, as seguintes:

Quadro 6 - As Propriedades Desejáveis de um Indicador Segundo Jannuzzi

<b>PROPRIEDADES DESEJÁVEIS DE UM INDICADOR</b>	<b>ATRIBUTOS</b>
Relevância Social	Um atributo fundamental para justificar sua produção e legitimar seu emprego no processo de análise, formulação e implementação das políticas. A pertinência de sua produção e uso é, pois, resultante da agenda de discussão política social de cada sociedade ao longo da sua trajetória.
Validade	Corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato a que o indicador se propõe a “substituir” ou “operacionalizar”.
Confiabilidade	É uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no cômputo.
Cobertura	Procura-se empregar sempre indicadores de boa cobertura espacial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise.
Sensibilidade	Diz respeito à sua capacidade em refletir mudanças significativas se as condições que afetam a dimensão social referida se alteram. Uma propriedade que está intimamente relacionada à validade e confiabilidade.
Especificidade	Corresponde à sua propriedade em refletir alterações estritamente ligadas às mudanças relacionadas à dimensão social de interesse. Diz respeito ao grau de associação existente entre as estatísticas sociais usadas em sua construção.
Inteligibilidade de sua construção	Diz respeito à transparência da metodologia de construção do indicador. É necessária, pois, para garantir a transparência e comunicabilidade.
Comunicabilidade	Atender aos propósitos que se presta, deve ser sensível, específico, reprodutível, comunicável, atualizável periodicamente.
Factibilidade para obtenção	A custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio demográficos e socioeconômicos.
Periodicidade na atualização	É preciso avaliar se a periodicidade com que as estatísticas sociais que o constituem são produzidas tornam factível o emprego do indicador para os propósitos previstos.
Desagregabilidade	Capacidade de representação regionalizada de grupos sócio demográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas.
Historicidade	É a propriedade de se dispor de séries históricas extensas e comparáveis, de modo a poder cotejar o valor presente com situações do passado, inferir tendências e avaliar efeitos de eventuais políticas sociais implementadas.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações de Jannuzzi (2006).

Os indicadores sociais servem para subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas do governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil, e consentem no aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2006). Existe uma variedade de classificação de indicadores sociais, mas, para o estudo do monitoramento e avaliação dos planos de educação referentes à alfabetização, como indicadores de saúde, serão analisados a Taxa de atendimento pré-natal adequado, a Taxa de mortalidade e o Índice de acesso da população aos serviços básicos. Quanto aos padrões ou parâmetros, no Quadro 7, eles podem ser absolutos, históricos e normativos, conforme define Secchi (2015):

Quadro 7 - Padrões ou Parâmetros do Indicador conforme Secchi

PADRÕES OU PARÂMETROS DO INDICADOR	CARACTERÍSTICAS
Absolutos	metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública;
Históricos	valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação por períodos (meses, anos) e, por consequência, geram informações sobre declínio ou melhora da política pública;
Normativos	metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um <i>benchmark</i> ou <i>standard</i> ideal.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações de Secchi (2015).

Segundo o autor, a avaliação da política pública pode resultar em:

- a) continuação da política pública da forma que está, nos casos em que as adversidades de implementação são pequenas;
- b) reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, nos casos em que as adversidades de implementação existem, mas não são suficientemente graves para comprometer a política pública;
- c) extinção da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido, ou quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema. (SECCHI, 2015, p. 65).

Já para Garcia (2015):

a avaliação será um elemento fundamental na condução de políticas, programas e projetos se, ao lado de outras fontes de informação de mesma natureza – como a análise de contexto, a pesquisa socioeconômica por problemas, a execução orçamentária e a contabilidade públicas -, se integrar no processo decisório. (GARCIA, 2015, p. 248).

Garcia (2015) ainda, enfatiza que, apesar de muito se discutir, quase nada existe de prática avaliativa sistemática e organizada na administração pública. Não há, portanto, uma cultura de avaliação, com conceitos estabelecidos, procedimentos conhecidos, métodos e técnicas consagradas. O processo avaliativo, assim, considerado exitoso possui categorias e critérios fundamentais, segundo Firme (1997;2017):

Quadro 8 - Categorias e Critérios e do Processo Avaliativo

CATEGORIAS	CRITÉRIOS
<b>utilidade</b>	Significa que uma avaliação não deverá jamais ser realizada se não o for para ser útil e deve ser útil para as partes envolvidas no processo.
<b>viabilidade</b>	Ela terá que, além de útil, ser conduzida considerando aspectos políticos, práticos e de custo-efetividade. Tem que ser oportuno, ou seja, realizada em tempo hábil para auxiliar a tomada de decisão que é um processo incessante.
<b>ética</b>	Deve ser realizada, no respeito aos valores dos interessados, incluindo grupos e culturas. Conduzida de maneira a respeitar os valores das pessoas, instituições envolvidas, em um processo de negociação e de entendimento sobre os critérios e medidas mais justas e apropriadas.
<b>precisão</b>	No que tange às dimensões técnicas do processo tem que ser preciso, bem feito adotando-se os cuidados necessários e os procedimentos adequados para se ganhar legitimidade
<b>accountability</b>	Se refere à responsabilidade demonstrada no uso de recursos, atividades ou decisões, na realização da avaliação.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das contribuições de Firme (1997, 2017).

Para Firme (2010), as avaliações contemplando essas categorias e critérios estabelecidas no Quadro 8 clamam por avaliações sensíveis à responsabilidade situacional, metodologicamente flexíveis, dinâmica do ponto de vista político e consideravelmente criativas para agregarem todas as dimensões na direção do desenvolvimento e do aperfeiçoamento de seu objeto seja ele um projeto, um programa, uma instituição, um sistema ou sujeitos. Importa acentuar que, cada avaliação deve revestir-se de características próprias em sintonia com o contexto social, político, cultural e educacional.

Firme (1994) faz um alerta sobre as verdadeiras avaliações, pois, para ela, é centrada nos interessados na medida em que toma as preocupações e as trabalha até sua plena solução,

[...] são aquelas que subsidiam decisões, que procuram resolver preocupações e problemas dos que conduzem políticas, programas ou projetos, que examinam e julgam a ação governamental e que se dirigem, também, ao usuário/beneficiário, concentrando-se nos valores e necessidades sociais. As avaliações são úteis quando requerem juízos de valor que melhor orientam o curso das ações. Por isso, têm que ser ágeis e presentes e continuamente iluminar a implementação e os objetivos, que podem se defasar, sendo necessário criticá-los e mudá-los. Aqueles que fazem a verdadeira avaliação seriam, em essência, educadores, com o sucesso do avaliador sendo medido pelo que aprende do processo de avaliação e pelo que ensina. Se não

compartilha o que apreende e aprende, melhor será que não avalie. (FIRME, 1994, p.112).

De fato, segundo a autora, só tem sentido a avaliação se servir para a tomada de decisão, ou seja, rever políticas, ações e programas.

Diante do exposto, pressupõe-se que é extremamente necessário, após cada período de monitoramento e da avaliação do plano de educação, rever o planejamento. Huertas (1996), em uma entrevista com Carlos Matus, considerado um dos maiores especialistas em planejamento na América Latina, enfatiza que o planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro, porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmilhada e conquistada pelo homem (HUERTAS, 1996). Matus ainda afirma que o planejamento é o sustentáculo das decisões de cada dia e que ou sabe-se planejar ou se está condenado à improvisação.

Assim, planejar demanda processos de reflexões e de análise a respeito de escolhas que orientam as tomadas de decisões em relação às alternativas para solução de determinados problemas, principalmente, no que concerne ao campo de ressignificar determinadas políticas, ações e programas implementados, que não estão favorecendo à efetividade do resultado desejado.

## 2.5 MONITORAMENTO: GESTÃO EDUCACIONAL, ESCOLAR E PEDAGÓGICA

Esta subseção tem como propósito contextualizar o monitoramento e a avaliação no processo da gestão da educação, pois o tempo dedicado a essas funções significa uma maior garantia da efetivação dos objetivos educacionais. Assim, pretende-se trazer a gestão da educação na perspectiva de Libâneo; Oliveira e Toschi (2012); Lima (2003, 2014) e Luck (2013, 2015).

Segundo Libâneo; Oliveira e Toschi (2012), existem quatro concepções de organização e gestão que são: a técnico-científica, a autogestionária, interpretativa e a democrático-participativa.

Dentre as quatro concepções elencadas pelos autores supracitados, elege-se a gestão democrática-participativa por acreditar que ela tem uma relação direta com o trabalho em curso, que trata do monitoramento da política de alfabetização. O monitoramento de uma política tem a probabilidade de apresentar influências tanto positivas quanto negativas para a gestão educacional. Ressalta-se que, quando a gestão é democrática-participativa, tem uma maior expectativa de promover o compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de

decisão entre os diversos níveis e segmentos de autoridade do sistema de ensino e de escolas, pois entende-se que o monitoramento do PME constitui-se em estratégia de acompanhamento baseado em conhecimentos objetivos, a partir de análise e interpretação de dados corroborados pela equipe que o monitora.

Luck (2015) afirma que a gestão educacional:

corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometido os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo de participação e compartilhamento, autocontrole e transparência. (LUCK, 2015, p. 35-36).

E, ainda, Luck (2015) acrescenta:

a lógica da gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizado pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, organização e planejamento de seu trabalho e articulação das várias dimensões e dos vários desdobramentos de seu processo de implementação. (LUCK, 2015, p. 36).

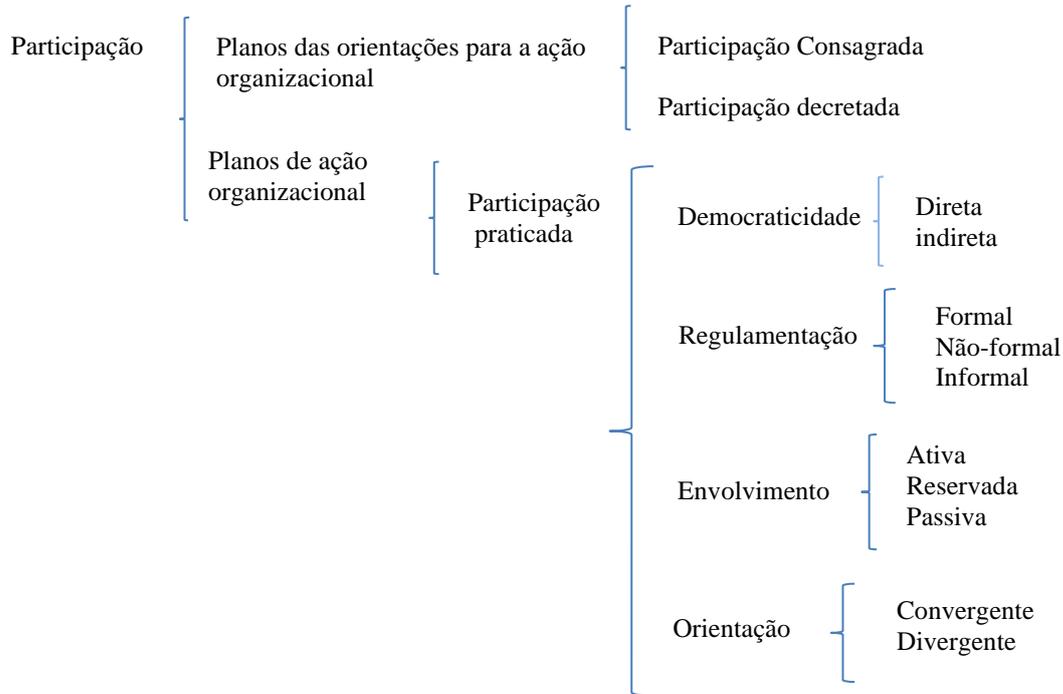
Já Lima (2003), em seu livro intitulado “*A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*”, propõe um resgate da escola, como processo e destaca pontos fundamentais para essa estrutura, revelando os modelos de organização escolar para o estudo. O autor considera a organização escolar como uma das tarefas mais difíceis, pois é preciso saber decidir e distinguir com clareza entre os modelos normativos e modelos teóricos apresentados.

Lima traz em suas reflexões a contribuição de Per-Erik Ellstrom, que classifica em quatro modelos as organizações escolares: racional, político, sistema social e anárquico. No entanto, Lima (2003) realça o modelo racional e o modelo anárquico, a saber, o modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais e pressupõe a existência de processos e tecnologia claros e transparentes. O modelo anárquico desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar competir com ele na análise de certos fenômenos e de certos componentes das organizações (LIMA, 2003).

Assim, os aspectos abordado por esse autor se atém aos problemas no que diz respeito ao âmbito escolar, modo de funcionamento da escola, que perpassa, em termos de modelo teórico de análise, entre a perspectiva burocrática e da anarquia organizada como forma da escola se aparelhar e atender seus reais objetivos.

Outro ponto apontado por Lima (2003) é a participação e não-participação na escola. Deste modo, apresenta diversas tipologias sobre participação na organização escolar, conforme é demonstrado na Figura 4.

Figura 4 - Tipologia da Participação na Organização Escolar



Fonte: Lima (2003).

As reflexões pontuadas por Lima evidenciam a luta por uma administração escolar descentralizadora, onde as tomadas de decisões devem perpassar a autonomia, a democratização e a participação dos sujeitos nesse processo. Lima (2014), ainda destaca que a gestão democrática das escolas é uma complexa categoria político-educativa, uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos e dos projetos políticos.

Dessa forma, tratar da política de alfabetização é tratar das evidências do monitoramento como instrumento da função da gestão pedagógica. Visto que, com o monitoramento é possível identificar as boas práticas do trabalho pedagógico e, também detectar aquelas que necessitam de correção de rumo, ou seja, devem ser ressignificadas para assegurar a política de alfabetização.

Conforme assevera Luck (2015), o papel da gestão educacional escolar é o de assegurar a qualidade do processo de aprendizagem que ocorre na sala de aula, sob o olhar da liderança e orientação do professor. Deste modo, é responsabilidade dos gestores promover todas as ações que garantam a unidade de princípios, diretrizes e objetivos, em todas as salas de aula da rede

de ensino, de modo a garantir as condições necessárias para que todos alunos tenham acesso a experiências educacionais de qualidade semelhante, de acordo com o princípio democrático. Na Figura 5, apresenta-se um processo de monitoramento de gestão pedagógica.

Figura 5 - Monitoramento do Processo de Aprendizagem de Gestão Pedagógica



Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2020).

Segundo Luck (2013), a finalidade do monitoramento e da avaliação é o de gerar conhecimento claros e objetivos sobre as demandas educacionais, assim como, sobre seus processos e contribuições que devem ser compartilhados, de modo a promover um ambiente de crescimento e desenvolvimento que emancipa a todos os envolvidos pela ação crítica e reflexiva assumida coletivamente.

Ressalta-se que a Figura 5 propõe um processo de monitoramento de gestão pedagógica com a intencionalidade de atender às necessidades dos estudantes com vistas ao desenvolvimento de processos de ensino e aprendizagem.

Convém enfatizar que a melhoria da qualidade educacional das redes municipais de ensino apoia-se sobre tomada de decisões claras, com objetivos factíveis permeados por compromisso e responsabilidade da gestão em tornar realizável o que foi traçado.

Diante do exposto, observa-se que os gestores no município de Sobral constataram, a partir de um diagnóstico efetivado na rede de ensino, em 1997, que estavam diante de uma escola que não ensinava e logo em seguida foram ressignificando as estratégias de trabalho de gestão educacional, escolar e pedagógica a partir da implementação de uma cultura de

monitoramento regular da ação pedagógica. Assim, apostou em um plano de gestão educacional, com foco no desempenho dos estudantes, na diminuição da evasão escolar, na valorização do professor e no processo seletivo dos diretores das escolas baseado na meritocracia. Enquanto em Santo Antônio de Jesus percebe-se os atos normativos legais para efetivação de uma gestão, principalmente, no âmbito pedagógico, porém as leis por si só não garantem o necessário avanço da política de alfabetização. Nota-se, também, que a gestão, encontra-se empenhada em melhorar diariamente os índices de aprendizagem dos educandos, mediante a garantia do direito de aprender, porém não fica explícito a ação dos gestores com intervenções pedagógicas baseada no monitoramento, uma vez que os dados publicados oficialmente pelo INEP, dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização, ainda são baixos.

### 3 EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

*Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.*

*Anísio Teixeira (1936)*

Esta seção tem como pano de fundo uma reflexão sobre educação como fator decisivo para o desenvolvimento. Ao relacionar educação e desenvolvimento, não se deve pensar em processos independentes. Durante muito tempo se acreditou que o fator econômico era o único determinante do desenvolvimento. Na contemporaneidade, compreende-se que o desenvolvimento apresenta muitas dimensões: econômica, social, cultural, científica, tecnológica, dentre outras. Deste modo, vale frisar que a educação e o aprendizado são fatores importantes para a redução das desigualdades sociais e forças estimuladoras do desenvolvimento como liberdade.

#### 3.1 EDUCAÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Conforme anuncia Marina (2017), a educação é um tema de profunda complexidade e muitas autoridades políticas destacam-na como prioridade, embora, nem sempre isso se confirme no exercício prático.

A educação - que se tornou uma questão prioritária nas agendas científica, social, econômica e política - passa por uma transição extraordinariamente complexa, que pode decidir a evolução cultural das próximas décadas. Quase todos os políticos estariam dispostos a imitar Tony Blair, primeiro ministro inglês, quando ele disse: *Meu programa é reduzido a três palavras: educação, educação e educação*”. Ou José Mujica, presidente do Uruguai: *Vamos investir primeiro em educação. Em segundo lugar, na educação. E terceiro, na educação*”. O governo de Néstor Kirchner na Argentina manteve a coisa: *A educação é o principal vetor de mobilidade social e correção de desigualdades. (MARINA, 2017, p. 2, tradução nossa)*<sup>23</sup>.

Papadopoulos (2005), por sua vez, destaca que a educação é,

[...] considerada como a chave da prosperidade econômica futura, como instrumento privilegiado da luta contra o desemprego, como o motor do progresso científico e tecnológico, como a condição *sine qua non* da vitalidade cultural das sociedades cada

<sup>23</sup> *La educación —que se ha convertido en tema prioritario de la agenda científica, social, económica y política - pasa por un momento de transición, extraordinariamente complejo, que puede decidir la evolución cultural de los próximos decenios. Casi todos los políticos estarían dispuestos a emular a Tony Blair cuando dijo: «Mi programa se reduce a tres palabras: educación, educación y educación». O a José Mujica, presidente de Uruguay: «Vamos a invertir primero en educación. Segundo, en educación. Y tercero, en educación». Lo mismo mantuvo el gobierno de Néstor Kirchner en Argentina: «La educación es el principal vector de movilidad social y de corrección de las desigualdades»*

vez mais orientadas para o lazer, como ponta de lança do progresso social e da igualdade, como a garantia de preservação dos valores democráticos, ou como o passaporte para o êxito individual. (PAPADOPOULOS, 2005, p. 20).

Dessa forma, faz-se necessário que a educação esteja no centro do debate econômico e político em inúmeros países, ainda que, muitas vezes, ela seja considerada um instrumento para outras políticas e não um domínio autônomo da ação governamental.

No Brasil, destaca-se, como marco da consciência social da educação, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, haja vista que os educadores liberais, que participavam da Associação Brasileira de Educação, defendiam ideologias igualitaristas, procuravam denunciar o papel da escola na discriminação social (denominada por eles segregação) e defendiam um papel equalizador para a escola. Os educadores defendiam ainda que a educação pública devia ser reestruturada para cooperar para o progresso científico e técnico, para o trabalho produtivo e o desenvolvimento econômico do país.

Segundo Buarque (2000, p. 21), a década de 1930 é o primeiro marco na mudança de postura da sociedade brasileira em relação aos seus propósitos. Assim, a Revolução de 1930 teve por objetivo reformar o tipo de estrutura econômica, reorientando a economia brasileira, de exportadora agrícola para industrial, voltada ao mercado interno.

Para Pandolfi (1999), teve, também, o condão de profissionalizar o Estado brasileiro, de um modelo que atendia prioritariamente oligarquias para um que favorecesse a predominante massa de trabalhadores e emergentes da classe média. Isto justifica as opções por políticas educacionais para promoção dessa perspectiva.

Boaventura (1997) assinala que,

[...] a educação veio a receber maior atenção dos constituintes de 1934, com todo um capítulo a ela destinado, em bases renovadoras e descentralizadoras, e prevendo a organização de um plano nacional de educação, por influência dos pioneiros da Escola Nova, à frente Fernando Azevedo e Anísio Teixeira. [...] (BOAVENTURA, 1997, p. 129),

Naquele cenário, a Constituição de 1934 vigorou apenas por 3 anos. Assim, as competências nela estabelecidas sobre a educação não chegaram a ser efetivadas: um dos motivos foi o advento do Estado Novo. Logo em seguida, é instituída a Constituição de 1937 e esta revoga as ideias republicanas, assegurando a implementação do Estado Novo. Boaventura (1997) entende que o texto constitucional de 1946 é um documento político sem maiores inovações na área educacional. Cunha (1980) registra que, da década de 1930 até o início dos anos 1960, Anísio Teixeira (1968) trabalhou intensamente dentro do Estado para que ele

assumisse a tarefa de reconstrução social, utilizando para isso a escola pública, obrigatória e gratuita, bem como os princípios da laicidade e da coeducação.

Em 1959, ocorreu o *Manifesto dos Educadores* (AZEVEDO, 1960) que reunia jovens professores, intelectuais, artistas e, também, agregava os educadores do Movimento dos Pioneiros de 1932. Este Manifesto tinha como propósito sanar a dívida do Brasil com a sua juventude, uma vez que, nesse período, 50% da população encontrava-se analfabeta e a grande maioria da população estava fora da escola. Assim, conforme Romanelli (1987) registra, sobre o Manifesto:

[...] deixava um pouco de lado a preocupação de afirmar os princípios da Escola Nova<sup>24</sup>, para, acima de tudo, tratar do aspecto social da educação, dos deveres do Estado Democrático e da imperiosa necessidade de não só cuidar o Estado da sobrevivência da escola pública, como também de efetivamente assegurá-la a todos. (ROMANELLI, 1987, p. 179).

No entanto, já se passaram mais de oito décadas do *Manifesto dos Pioneiros* e alguns dos pressupostos continuam sem serem concretizados. Hughes (2005) sublinha que ser privado da educação fundamental é ser privado de instrumentos essenciais para a vida moderna, de competências e de instrumentos necessários para participar de um mundo tecnológico, onde o saber é um elemento essencial de transformação do meio onde os homens vivem. Neste mesmo diapasão, Marina (2017) posiciona-se, afirmando que:

a educação determinará o futuro, mas quem deve pensar em como essa educação deve ser? Tendo em mente que em todo o mundo a educação formal é um serviço público - um bem comum, como a UNESCO apontou -, o papel dos Estados é muito poderoso, o que coloca problemas muito semelhantes aos que surgem na economia. Qual deve ser o papel do Estado e da sociedade civil no *design* educacional? A possibilidade de um acordo parece se confundir quando descemos da abstração para a realidade. (MARINA, 2017, p.7-8, tradução nossa).<sup>25</sup>

Observa-se que o papel do Estado em relação à Educação no Brasil é apresentado, principalmente, nos textos legais, de forma clara, com a expressão do desejo de uma educação universal, gratuita e obrigatória. Contudo, o próprio Estado reconhece não ser possível oferecer

---

<sup>24</sup> No Brasil, a Escola Nova buscava a modernização, a democratização, a industrialização e urbanização da sociedade. Os educadores que apoiavam suas ideias entendiam que a educação seria a responsável por inserir as pessoas na ordem social. Também conhecido como escolanovismo, a Escola Nova chegou ao País na década de 1920 com as Reformas do Ensino de vários Estados brasileiros (MENEZES; SANTOS, 2001).

<sup>25</sup> *La educación va a determinar el futuro, pero ¿a quién corresponde pensar cómo debería ser esa educación? Teniendo en cuenta que en todo el mundo la educación formal es un servicio público - un bien común, como ha señalado la Unesco -, el papel de los Estados es muy poderoso, lo que plantea problemas muy parecidos a los que surgen en economía. ¿Cuál debe ser el papel del Estado y el de la sociedad civil en el diseño educativo? La posibilidad de un acuerdo parece desdibujarse cuando descendemos desde la abstracción a la realidad.*

uma educação atendendo o que preconiza os marcos legais, especialmente por conta da extensão territorial, visto que nas regiões do país, onde predomina a população de baixo nível de renda, os sistemas educacionais são insuficientes, conforme confirma Cunha (1980).

Cunha (1980) aponta um hiato entre a situação prevista pela ideologia oficial e a que os dados indicam. Ele destaca que a Constituição de 1969<sup>26</sup> estabelece o ensino primário obrigatório dos 7 aos 14 anos e gratuito nos estabelecimentos oficiais. Sublinha, também, a Lei nº 5.692/1971, sobre a obrigatoriedade do ensino com duração de 8 anos. No entanto, relaciona algumas carências conjunturais, como: dificuldade de acesso à escola, progressão na escola, inexistência de escolas em número suficiente, entrada tardia na escola, taxas elevadas de reprovação, intensa evasão e qualidade do ensino. Essas carências estão assentadas nas regiões mais pobres e nos setores de mais baixa renda da sociedade brasileira, cuja população tem menos chances de entrar na escola e, quando entra, o faz mais tardiamente e em escolas de mais baixa qualidade.

Ranieri (2018) corrobora a ideia de que as taxas de expansão e a distribuição dos encargos de financiamento da educação não contribuíram, na prática, para estabelecer igualdade de oportunidade na educação. Assim como Cunha, também realça que, dentre os fatores de impedimento de acesso à escola, estão:

[...] as elevadas taxas de repetição e evasão, a inadequação da escola às camadas mais pobres da população e a pressão das necessidades sociais que, no mais das vezes, impediam sua permanência na escola. A falta de qualidade das escolas públicas de 1º e 2º graus, ademais, resultava na reduzida possibilidade de aprovação dos seus egressos nas universidades públicas, em comparação com os alunos egressos das escolas privadas, em sua maior parte de melhor qualidade. A redução das bolsas de estudo contribuiu para agravar a situação, de maneira que a educação pública de qualidade era privilégio de poucos. (RANIERI, 2018, p.27).

Essas informações só confirmam que as lacunas históricas são difíceis de correção. No que diz respeito ao aspecto legal, a Constituição de 1988 revela, dentre os diversos direitos sociais, reiterado no Art. 6º, que a educação é um deles. Entre a legislação ordinária sobre a educação, merecem destaques o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>27</sup>, Lei nº

---

<sup>26</sup> No dia 17 de outubro de 1969, a Junta Militar outorga a Emenda nº 1, que edita o novo texto da Constituição Federal mais autoritária ainda que de 24 de janeiro de 1967.

<sup>27</sup> É o amparo legal à criança e ao adolescente em toda sua amplitude. Sua doutrina predominante é a da proteção integral, ou seja, o fornecimento de toda a assistência necessária ao pleno desenvolvimento da personalidade. A lei é um avanço na defesa dos direitos da criança e do adolescente, mas torná-la válida impõe desafios que esbarram nas dificuldades em mobilizar os gestores públicos para adotarem a medida em seus sistemas de ensino (ALARCÃO, 2013).

8.069/1990, e a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN)<sup>28</sup>, Lei n° 9.394/96. Assim, são expressivos os avanços alcançados, principalmente, com a normatização: o direito educacional brasileiro incorporou princípios e diretrizes nacionais, definiu metas, vinculou recursos por meio da Emenda Constitucional n° 14 de 1996, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>29</sup> e, posteriormente, com a Emenda Constitucional n° 53, de 19 de dezembro de 2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>30</sup> (ROSSINHOLI, 2010).

De acordo com Ranieri (2018), a edição da Emenda Constitucional n°59/2009 foi uma medida de grande importância, porque ampliou:

[...] as responsabilidades da União, o aumento dos recursos destinados à educação básica, além da elevação dos anos de escolaridade obrigatória, assinala outro ponto de inflexão na história da educação compulsória no País. Até 2005, o Brasil figurava entre os que tinham menor duração e ingresso mais tardio no ensino obrigatório, entre os países da América Latina e Caribe. Iniciando-se aos 7 anos de idade e com apenas nove anos de ensino obrigatório, estava abaixo da média de todas as regiões do mundo, exceto o Sul e o Oeste Asiático. (Afeganistão, Bangladesh, Irã etc.). (RANIERI, 2018, p. 45).

Apesar de avanços em matéria de direitos e garantias educacionais, é fato que a educação ainda não chega para todos de forma equânime e, para além da universalização, ainda é imprescindível elevação do nível de aprendizagem, melhoria da qualidade de ensino, suspensão da evasão escolar, instrumentalização dos profissionais da educação para o uso de novas tecnologias, valorização profissional, investimento na formação inicial e continuada dos professores, e a avaliação e monitoramento dos indicadores, dentre outros. Estes pontos relacionados podem ser constatados na análise do Relatório do 2° Ciclo de Monitoramento das

---

<sup>28</sup> Trata de uma lei maior da educação nacional. É a legislação que regulamenta o sistema educacional (público ou privado) do Brasil (da Educação Básica ao Ensino Superior).

<sup>29</sup> Foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o País. Foi criado para garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, bem como para assegurar melhor distribuição desses recursos. Fundo de natureza contábil, cada Estado e cada município recebe o equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública do Ensino Fundamental. Além disso, é definido um valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os alunos de 1ª a 4ª série e para os da 5ª à 8ª série e Educação Especial Fundamental (BRASIL/MEC).

<sup>30</sup> É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na Educação Básica (BRASIL/FNDE).

Metas do PNE - 2018<sup>31</sup>, apresentado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2018).

A presidente do INEP, em 2018, Maria Inês Fini, afirma, na apresentação do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE-2018, que “Educação é direito. Educação é vetor imprescindível de progresso e equidade social” (BRASIL, 2018, p. 10). Destaca-se, nesse sentido, que as metas do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005 de 2014, estão divididas em cinco grupos e no primeiro se encontram as metas estruturantes que tratam da garantia do direito à educação básica com qualidade e que promovam a garantia do acesso, a universalização do ensino obrigatório e ampliação das oportunidades educacionais, ainda longe, contudo, de serem atingidas em sua totalidade (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11); o segundo grupo aborda a redução das desigualdades e a valorização das diversidades, caminhos imprescindíveis para a equidade (Metas 4 e 8); o terceiro versa sobre a valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam alcançadas ( Metas 15, 16, 17 e 18 ); o quarto grupo refere-se ao Ensino Superior (Metas 12,13 e 14 ); e o quinto grupo, ao fortalecimento da gestão democrática e do financiamento (Metas 19 e 20) ( BRASIL, 2014). Para este trabalho, optou-se pelo detalhamento do primeiro grupo das metas, consoante síntese apresentada no Quadro 9, a seguir.

Quadro 9 - Síntese das Metas Estruturantes do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento do PNE-2018

<b>METAS</b>	<b>CENTRALIDADE</b>	<b>ANÁLISE TENDENCIAL</b>
Meta 1	O ano de 2016, para cobertura da pré-escola (crianças de 4 e 5 anos) e 50% em creches (até 3 anos), até a vigência do PNE.	No que concerne ao ano de 2016, ainda não foi alcançada. O Relatório traz no que se refere a pré-escola, que a meta poderá ser atingida entre 2018-2020, porém sublinha que para isso acontecer deve atender à tendência observada, ou seja, a ascendência no período de 2004-2016.
Meta 2	Trata da universalização do Ensino Fundamental (6 a 14 anos) e da conclusão na idade recomendada.	Nota-se, ao longo da última década, um contínuo progresso, embora com taxas de variação menores a partir de 2012. As desigualdades regionais mostram tendência de redução, bem como as diferenças entre área urbana e rural, de raça/cor e de renda. No que concerne à conclusão na idade recomendada, os dados apontam que o Brasil alcançou um índice de 76%. Contudo, para a meta ser atingida em 2024, faz-se necessário um crescimento anual de 2,7%. Tudo indica que esta meta não será atingida, uma vez que, para o período de 2012-2017, o crescimento foi de 1,5% ao ano.

<sup>31</sup> O Relatório, segundo da série do INEP, foi produzido pelos pesquisadores da Diretoria de Estudos Educacionais (DIREDE), responsável pela produção de estudos para subsidiar o monitoramento do PNE. O documento resulta de um processo de discussão, construção e aprimoramento de indicadores, que buscou incorporar as perspectivas qualificadas de técnicos, especialistas, gestores, educadores e representantes de entidades governamentais e não governamentais que atuam na área educacional e estão envolvidos no monitoramento do PNE (BRASIL/INEP, 2018).

METAS	CENTRALIDADE	ANÁLISE TENDENCIAL
Meta 3	Universalizar até 2016 o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do PNE, a taxa líquida de matrículas do Ensino Médio para 85%.	Ainda não foi alcançada, apesar de apresentar uma trajetória crescente. O índice de evasão é considerável. Os dados evidenciam que cerca de 900 mil adolescentes, que estão fora da escola e não concluíram o ensino médio, foram matriculados no início da sua trajetória escolar na idade adequada. Há diferenças significativas na frequência à escola no que se refere à cor/raça e renda familiar, assim como desigualdades entre os adolescentes, que residem em áreas rurais (58,9%) e urbanas (72,2%), e em relação aos brancos (78,1%) e negros (65,2%), e entre os 25% mais pobres (53,3%) em relação aos 25% mais ricos (88,4%).
Meta 5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental.	No que diz respeito à proficiência em leitura, constata-se, em nível nacional, que cerca de 2/3 dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental se concentram nos níveis 2 e 3 da escala nas duas edições da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA - 2014/2016). Cerca de 22% dos estudantes se encontram no nível baixo da escala (nível 1) e mais de 50% dos alunos se concentram nos níveis 1 e 2 nas duas edições consideradas. Em se tratando da proficiência em escrita, nas duas edições da ANA (2014 e 2016), nota-se que o nível 4 da escala é o de maior concentração dos estudantes para o Brasil (aproximadamente 57%). No nível 1, existe pouco mais de 10% dos estudantes. Quanto à proficiência em Matemática, em nível nacional, a maior concentração de estudantes aparece no nível 2 da escala, com pouco mais de 30% dos estudantes. Os níveis 1 e 4 da escala (extremos) têm quantitativo similar de alunos em cada um deles (aproximadamente 25%). Os dados apresentados demonstram uma expressiva desigualdade de aprendizagem (BRASIL/INEP, 2018).
Meta 6	Educação em Tempo Integral.	No que tange à implementação desta meta, os dados verificados apontam que o país encontra-se longe de atingi-la no decênio estabelecido (2014-2024) pelo PNE.
Meta 7	Melhoria da qualidade da educação básica, propondo o aumento gradativo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).	Observa-se que só o Ensino Fundamental nos seus anos iniciais possui uma trajetória crescente para o período de 2007 a 2015, no IDEB, superando as metas projetadas para o período. Os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio não têm atingido as projeções estabelecidas. Vale salientar que a meta não se restringe somente ao acompanhamento do IDEB, mas observa-se que os resultados evidenciam a variação e a desigualdade no que se refere ao desempenho e aprendizagem.
Meta 9	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, alcançando 93,5% até 2015 e garantindo a erradicação do analfabetismo absoluto até o final da vigência do Plano; além de reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional <sup>32</sup> .	De acordo com o Relatório, ainda não se conseguiu elevar a taxa de alfabetização para a população de 15 anos ou mais e, a respeito das taxas de alfabetização funcional, em 2016, elas atingiram um percentual de 16,6%, ainda distante de alcançar o objetivo previsto. Verifica-se, assim, grande desigualdade entre as taxas de analfabetismo funcional dos 25% mais ricos (5,9%) e dos 25% mais pobres (24,0%), em 2016.

<sup>32</sup> Termo que se refere ao tipo de instrução em que a pessoa sabe, mas é incapaz de interpretar o que lê e de usar a leitura e a escrita em atividades cotidianas. Ou seja, o analfabeto funcional não consegue extrair sentido das palavras, nem colocar ideias no papel por meio do sistema de escrita, como acontece com quem realmente foi alfabetizado (MENEZES, 2001). Importante destacar que, para além do analfabetismo funcional, na atualidade, há, também, o analfabetismo digital, que consiste no sujeito que não têm acesso ao mundo dos computadores, da informática, e não demonstra interesse por este instrumento fundamental.

METAS	CENTRALIDADE	ANÁLISE TENDENCIAL
Meta 10	Estabelece que, no mínimo, 25% das matrículas da educação de jovens e adultos (EJA) sejam ofertadas de forma integrada à educação profissional e tecnológica (EPT).	Averiguou-se, em 2017, que foram atendidos somente 1,5%, das matrículas da EJA, distanciando-se dos 25% das matrículas estabelecidas. Tudo indica que esta meta não será alcançada ao final da vigência do PNE.
Meta 11	Trata da expansão da oferta de educação profissional técnica (EPT) de nível médio com qualidade, propondo triplicar o número de matrículas até 2024 e fazer com que pelo menos 50% dessa expansão ocorra no segmento público.	Apreciando o aumento no período 2010-2017, tem-se que a meta a ser alcançada em 2024 exige que cerca de 430 mil novas matrículas sejam ofertada a cada ano. Verifica-se que o ritmo de crescimento foi de 47 mil matrículas novas por ano, nove vezes menor do que o necessário para o alcance da meta em 2024. Esses dados sugerem que dificilmente o Brasil conseguirá triplicar o número de matrículas de EPT até 2024.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações do BRASIL/INEP (2018).

De acordo com as informações contidas no Relatório de Monitoramento do PNE 2018, o cenário da educação ainda se encontra em estágio crítico. É imprescindível destacar que a educação depende de diversas variáveis para alavancar resultados significativos, a exemplo de: renda, política, ambiente educacional, educação familiar, dentre outros. Desta forma, o Brasil precisa empreender grandes esforços na educação em todas as esferas para estabelecer uma melhor dinâmica para o seu desenvolvimento.

Retomando as análises de Cunha (1980), observa-se que ele oferece contribuições significativas a este debate, fundamentado em pesquisas e na legislação, e já sinalizava a ausência do ingresso dos alunos na escola. Enfatizava os aspectos sociais como um dos motivos, principalmente, no que se refere às desigualdades de atendimento e da escolarização. Para além dessas questões, o autor ainda traz os aspectos da economia, cultura e política. Pode-se afirmar, então, que, em 2018, o Brasil avançou em alguns pontos no que refere à educação, mas ainda existem questões basilares que precisam ser superadas, conforme verifica-se a partir da análise das metas do PNE.

De acordo com as ideias de Freire (2016), é necessário que a educação seja adaptada em seu conteúdo, seus programas e métodos ao objetivo que se persegue, que é possibilitar ao sujeito construir-se como pessoa, transformar o mundo, firmar relações de reciprocidade com os outros sujeitos, formar cultura e fazer história. Assim, é importante prepará-lo para uma educação autêntica, ou seja, uma educação libertadora, capaz de contribuir para que o educando se torne sujeito de seu próprio desenvolvimento e não para uma educação que molda.

Demo (1999), por sua vez, afirma que a educação é o fator mais decisivo do desenvolvimento, uma vez que a relação entre ambos será tanto menos fantasiosa, quanto mais

for mediada pela aprendizagem reconstrutiva de tessitura política, ligada à formação do sujeito capaz de história própria, individual e coletiva, ou seja, emancipatória.

Para ilustrar, registram-se alguns exemplos em nível internacional e nacional sobre mudanças e transformações a partir das políticas sociais. Assim, é relevante citar a evolução positiva de desempenho da educação da Finlândia. De acordo com dados da ONU, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), neste país, é de 0,871, ocupando o 16º lugar no *ranking* mundial em 2015. A sua renda *per capita* está entre as maiores do mundo; todos os habitantes com idade superior a 15 anos são alfabetizados. Em conformidade com Bastos (2017), a Finlândia assumiu os primeiros lugares nos três domínios cognitivos avaliados pelo teste de Matemática, Ciências e Leitura do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)<sup>33</sup>, uma avaliação internacional que mede o nível educacional de jovens de 15 anos.

Também é oportuno trazer a experiência educacional da Coreia do Sul, pois este país atingiu a educação básica no final da década de 1960 e do Ensino Médio na década de 1980, e, nos anos de 1980 e 1990, ocorreu uma forte expansão das matrículas em nível superior. Com investimento em educação, a Coreia do Sul alcançou um elevado nível de qualificação de mão de obra (MILTONS; MICHELON), deu saltos expressivos, principalmente quanto ao acesso à educação: saiu de 32% da população com acesso ao ensino secundário em 1965 para 88% 20 anos depois, nível que o Brasil ainda não atingiu. Em concordância com Barros (2018), em 1945, Brasil e Coreia do Sul tinham percentuais parecidos de população com primário e secundário completo.

Outro exemplo é o Chile, país da América do Sul, que tem promovido as reformas mais profundas em educação. Na última década, a educação esteve no centro da agenda de todos os principais candidatos à presidência do Chile. Observa-se que o país tem tratado de forma comprometida as discussões públicas sobre educação. Um dos destaques compreende a seleção criteriosa de profissionais para área de educação em escala nacional. Esta seleção é feita por meio do Sistema de Alta Direção Pública, implementado em 2003, embora a seleção de diretores e secretários municipais de Educação só teve início a partir de 2011. Este sistema é reconhecido por organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, como um dos meios mais profissionais do mundo para contratar gestores públicos qualificados (BARROS, 2018).

Em nível nacional, citam-se exemplos da região Nordeste de boas práticas de educação, em que os alunos superam muitas dificuldades e conseguem apresentar êxito significativo na

---

<sup>33</sup> Criado pelo físico alemão Andreas Schleicher.

aprendizagem. É válido destacar o município de Brejo Santo, no Ceará. O município atingiu, em 2015, um IDEB de 8,1 e, em 2017, 7,9, superando as metas projetadas de 4,6, em 2017. Destaque também para a escola de Ensino Fundamental denominada Maria Leite de Araújo, localizada na zona rural. Esta, com apenas cinco salas e 180 alunos, dos quais mais de 90% dependem de programas sociais do Governo, como a Bolsa Família, desafia todos os estereótipos e teorias pedagógicas de um colégio modelo: apresentou 9,2 no IDEB em 2013<sup>34</sup>, nos anos 4º/5º apurado pelo Ministério da Educação (MEC), superando a projeção da meta de 3,7 (EL PAÍS, 2016).

O município Domingos Mourão, localizado no Piauí, também apresentou crescimento ascendente, pois obteve em 2007 o IDEB de 2,7, em 2015 atingiu 7,3 e, em 2017, 7,1, superando a meta projetada em 2017 de 4,2. Assim, ele é destaque no Relatório Institucional do IPEA (2018) denominado de *Lições de Experiências Exitosas para Melhorar a Educação em Regiões com Baixos Índices de Desenvolvimento*. O documento destaca que é possível ter educação de qualidade em contextos historicamente desfavorecidos - de modo que se possa romper, por exemplo, a corrente transmissora do analfabetismo entre gerações de cidadãos de determinada localidade, assim como aponta que aportes financeiros não bastam para que o processo educativo seja efetivado a contento.

Outro exemplo está no município de Pedra Branca, no estado do Ceará, com pouco mais da metade dos 40 mil habitantes alfabetizados. A Escola de Ensino Fundamental (EEF) Miguel Antônio de Lemos se destaca como uma das melhores escolas do país. As salas e laboratórios são pequenos, a merenda é simples e não há grandes eventos. “Mas a educação marca a vida de quem passa” (MARTINS, 2016), diz Amaral Barbosa, diretor da instituição em Pedra Branca, a 260 km de Fortaleza. Ressalta-se que a escola tem um dos melhores desempenhos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Brasil, com nota 8,9 para o 4º/5º ano. Os indicadores educacionais nos revelam que a educação é um fator que tem influência para o desenvolvimento como liberdade.

Nesta trilha, Demo (1999) realça que o mandato mais crucial da escola é combater a pobreza política e, para isso, precisa construir consciência crítica, pois ler a realidade implica saber intervir, usando, como base instrumental, o conhecimento reconstruído e, como base ética, a capacidade de redirecionar a história, sendo dela sujeito. Deste modo, Demo (1999, p.4)

---

<sup>34</sup> Em 2015 e 2017 não consta, na plataforma do INEP (BRASIL, 2018), o resultado do IDEB da Escola Maria Leite de Araújo. Observação do INEP. Sem média no SAEB 2017: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

comunga com as ideias de Paulo Freire<sup>35</sup> quando afirma: “[...] o que a escola pode oferecer de melhor ao pobre é o saber pensar politicamente plantado”. O autor vai mais além com a reflexão de que “[...] fazendo escola, dificilmente o pobre fica mais rico, mas pode ficar mais emancipado politicamente” e, conseqüentemente, aproximar educação e cidadania.

Saviani (2016) tece considerações sobre a educação, apresentando-a como eixo primordial do desenvolvimento econômico. Entretanto, o autor denuncia o atraso da educação brasileira, principalmente, após a análise do legado educacional do século XX e destaca a ausência do Sistema Nacional de Educação (SNE). Além disso, afirma que “[...] o Brasil não fez o SNE e foi acumulando um enorme déficit histórico, a tal ponto que ainda propõe, como meta, em pleno século XXI, algo sobre o SNE, sistema que os principais países resolveram no final do século XIX e início do século XX.” (SAVIANI, 2016, p. 334). Afirma, assim, como relevo, que o SNE assegura a toda a população uma educação com o mesmo padrão de qualidade:

Entende-se o SNE como um grande guarda-chuva para dar cobertura aos 26 sistemas estaduais, do Distrito Federal e, no limite, aos 5.570 sistemas municipais, que, além do mais, teriam a prerrogativa de aderir ou não a *posteriori* ao Sistema Nacional de Educação, em nome da suposta autonomia que lhes teria sido concedido pela Constituição. (SAVIANI, 2016, p. 334).

Segundo o autor, principalmente por ser o principal fundador e o maior expoente na área da pedagogia histórico-crítica, “[...] o grau de educação é que faz a diferença; não é você ‘ter coisa’, não é o capital físico” (SAVIANI, 2010, p. 224-225).

Saviani também salienta que, de 1961 até a atualidade, prevalece a concepção produtivista da educação, visão formulada na década de 1950 pela Teoria do Capital Humano. De acordo com Frigotto (2003), a ideia a respeito da Teoria do Capital Humano se afirma na literatura econômica na década de 1950 e, mais tarde, nas décadas de 1960 e 1970, no campo educacional, ao ponto de se criar um campo disciplinar Economia (política) da Educação.

---

<sup>35</sup> Paulo Reglus Neves Freire, nascido em 1921 no Recife e falecido em 1997, de infarto, em São Paulo. Educador, pedagogo e filósofo. Uma das principais referências da educação brasileira, amplamente discutido e estudado na área acadêmica. Considerado um dos pensadores mais extraordinários na história da pedagogia mundial. Destacou-se como referência pela educação popular no início dos anos 1960, quando progrediu com o método de alfabetização para 300 adultos em 40 horas no município de Angicos, interior do Rio Grande do Norte. Entre as diversas obras publicadas, quicá a principal seja “Pedagogia do Oprimido”. Para além do educando, também, era um defensor do educador, pois acreditava que o ato de ensinar está diretamente relacionado ao de aprender.

Para Barros e Boaventura (2008), a Teoria do Capital Humano, no caso brasileiro, repercutiu na opção pelo investimento de educação de base para viabilizar a privatização do segmento de educação terciária, influenciando fortemente seu contexto.

Segundo Abrucio (2018), na contemporaneidade são quatro as funções da Educação: 1º) socialização dos indivíduos na sociedade; 2º) preparo para a cidadania; 3º) formação de capital humano; e 4º) garantia da equidade de oportunidades. Todavia, destaca-se que não são funções fáceis de se efetivar no Brasil contemporâneo, seja pela trajetória histórica já sinalizada neste texto, seja pelas enormes carências que ainda existem.

Assim sendo, as ideias do economista Theodore Schultz, ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1979, passaram a exercer influência sobre as políticas educacionais de muitos países, inclusive do Brasil. Schultz (1967), em sua obra *O valor econômico da educação*, revela que não é fácil firmar um conceito tanto sobre educação, quanto de liberdade. No que concerne à educação, ele se posiciona da seguinte forma:

a educação está, intimamente, associada à cultura da comunidade a que serve e, em decorrência, o conceito de educação difere de uma comunidade para outra. O que a educação tem como constante, em que pese à caracterização emprestada por essas peculiaridades culturais, é o "ensino" e o "aprendizado". (SCHULTZ, 1967, p. 18).

Sobre as liberdades, ele as considera substantivas em uma perspectiva multidimensional, relacionadas às teorias que aproximam da economia da educação e a da teoria do capital humano. Na centralidade da teoria de Schultz, encontra-se a relevância da educação como investimento, pois esta teoria faz uma abordagem apresentando o ser humano como um dos principais fatores de produção de riqueza, por meio do conhecimento como forma de capital. Em seu livro *Capital humano: investimentos em educação e pesquisa*, ele evidencia que a educação “[...] é uma das fontes principais de crescimento econômico, depois de ajustar-se as diferenças nas capacidades inatas e características associadas que afetam os rendimentos, independentemente da educação.” (SCHULTZ, 1973, p. 78). É imperioso sublinhar que o capital humano é fruto de todos os investimentos em educação, treinamento, saúde e outros fatores que aumentam a produtividade individual e, conseqüentemente, os ganhos. Schultz (1973), também, realça que a educação,

embora seja, em certa medida, uma atividade de consumo que oferece satisfações às pessoas no momento em que obtém um tipo de educação, é predominantemente uma atividade de investimento, realizado para o fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como agente produtivo. (SCHULTZ, 1973, p. 79).

Com efeito, pode-se destacar que a teoria do capital humano relaciona proximidade com os sujeitos no que corresponde às suas necessidades. Isto posto, afirma-se que as satisfações estão relacionadas com as necessidades das sociedades na contemporaneidade, principalmente porque as satisfações, a partir do conhecimento e saberes, geram benefícios sociais e econômicos. Ressalta-se também que Schultz expressa que “[...] ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à disposição. Esta é uma das maneiras por que os homens livres podem aumentar o seu bem-estar.” (SCHULTZ, 1973, p. 33).

Porém, vale destacar que a Teoria do Capital Humano considera a educação como um dos elementos que contribui no desenvolvimento e na distribuição social. Assim sendo, compreende-se que, existindo aumento de investimento no capital humano, a partir dessa teoria expande o desenvolvimento econômico. Não obstante, é bom trazer que essa teoria camufla a desigualdade social.

De acordo com Arapiraca (1979) na teoria do Capital Humano a educação por exemplo,

é um tipo de investimento para a sociedade e não para o indivíduo. O que nos leva a dizer que o que é capital não é o valor de uso da força de trabalho enquanto tal para o indivíduo, mas a sua dimensão de valor de troca, quando ela é transformada em mercadoria por alienação. (ARAPIRACA, 1979, p.5).

Dessa forma, fica evidente que a teoria não tem uma concepção formatada na perspectiva de assegurar a escolarização para todos e, sim, no investimento individual. Friedman (1984) já afirmava, no século passado, que os efeitos laterais gerados pela educação e, em particular pelo ensino básico, são de grande expressividade para a sociedade. Segundo o autor, a educação é usufruída não apenas pelo estudante, mas, também, pelas pessoas em seu entorno, conforme proclama em seu texto:

uma sociedade democrática e estável é impossível sem um grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de algum conjunto de valores. A educação pode contribuir para esses dois objetivos. Em consequência, o ganho com a educação de uma criança não é desfrutado apenas pela criança ou por seus pais, mas também pelos outros membros da sociedade. (FRIEDMAN, 1984, p.83-84).

Teixeira (1957), outro grande expoente da educação brasileira, assegura, em seu livro *Educação não é privilégio*, a relevância da educação e destaca três grandes eixos: a defesa da escola pública, a defesa da democracia e a defesa da liberdade, sublinhando ademais que o segmento mais importante da educação é o primário<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Atualmente denominado de Ensino Fundamental.

No estudo em curso importante destacar que se privilegia a teoria de Amartya Sen em razão que, do ponto de vista desse intelectual somente existe desenvolvimento quando a liberdade implica comprometimento social, ou seja, um mundo mais justo e menos desigual ao contrário do que prega a Teoria do Capital Humano de Schultz.

### 3.2 DESENVOLVIMENTO: TIPOLOGIAS E CONCEITOS

Não se tem dúvida que a educação é uma ponte fundamental para o desenvolvimento dos sujeitos, das famílias, das comunidades e da sociedade. O investimento em educação colabora para a ampliação dos conhecimentos e das habilidades na perspectiva que aumenta a produtividade dos sujeitos e os torna menos vulneráveis a riscos.

O termo desenvolvimento é uma palavra-chave que se presta a várias e diferentes interpretações. Assim, iniciam-se as discussões nesta subseção trazendo o conceito de Desenvolvimento: Econômico; Social; Sustentável; Humano e Desenvolvimento como Liberdade.

O *Desenvolvimento Econômico*, na perspectiva de Souza (2012), é um tema que emergiu somente no século 20. O objetivo daqueles que se ocupavam com as finanças públicas era aumentar o poder econômico e militar soberano. De acordo com essa autora, raramente havia a preocupação com a melhoria das condições de vida do povo, apesar do analfabetismo generalizado, dos surtos de fome e dos altos níveis de mortalidade. Muitas vezes, a população era dizimada por epidemias provocadas por falta de higiene (SOUZA, 2012). Para Chaves (2012), a preocupação como o tema Desenvolvimento Econômico está presente em estudos de autores de diversas correntes de pensamento desde os primeiros estudos econômicos.

Segundo os Fisiocratas, a agricultura era a única atividade basicamente produtiva e, o aumento da produtividade agrícola, a força geradora do crescimento econômico. A capitalização e a geração de excedente manifestavam-se como necessárias para estendê-lo às demais atividades econômicas, sobretudo o comércio.

Já Adam Smith (1723-1790) insere a atividade industrial como, igualmente, geradora de valor, dado ser exatamente a época que se faz a passagem da revolução comercial para a revolução industrial. Nas obras deste autor, já havia preocupações com o progresso econômico; a divisão do trabalho; a acumulação do capital e a produtividade da mão de obra como fatores essenciais à promoção do desenvolvimento econômico.

Após Adam Smith, destaca-se as ideias de David Ricardo (1772-1823), que deu relevo à importância das inovações tecnológicas para o desenvolvimento econômico. Este autor

mostrava-se inquieto com os rendimentos decrescente da agricultura e com o crescimento populacional.

Em seguida, Chaves (2012) apresenta as ideias de Karl Marx (1818-1883), que ampliou os elementos fundamentais à teoria do valor e do trabalho formulada por Ricardo e Smith. Marx pregava que era pelo trabalho que as relações sociais se estabeleciam, determinando as estruturas social, cultural, legal e institucional. Assim, em suas ideias, toda renda que não fosse derivada do trabalho era condenável por se caracterizar como exploração.

Nessa discussão sobre *Desenvolvimento Econômico*, é importante trazer, também, um dos mais renomados economistas austríacos, Joseph Schumpeter (1883-1950). Para Chaves (2012), Schumpeter é o autor que dá forma mais concreta ao fenômeno do desenvolvimento econômico, aprimorando o conceito ao distingui-lo do simples crescimento ao expansivo. Segundo esse autor,

[..] na distinção entre as noções de estática e dinâmica na economia, vinculando à estática, o fluxo regular da atividade; e à dinâmica, a perturbação deste ciclo vicioso da estabilidade, provocada pelo investimento, induzido pelas inovações tecnológicas. Entra aí a força de sua expressão mais conhecida “a destruição criadora”, gerada no bojo do processo de crescimento, da iniciativa dos empreendedores e do progresso técnico, como motor do desenvolvimento econômico. (CHAVES, 2012, p. 126).

Seguindo em cronologia, em 1950 – 1960, na América Latina, o desenvolvimento ganha relevância com os estudos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) que, na área de desenvolvimento econômico, visa promover o crescimento econômico equitativo a longo prazo e a geração e alocação eficiente de recursos financeiros para apoiar o desenvolvimento e a igualdade nos países da América Latina e do Caribe. Esta missão é implementada por meio de três estratégias: monitoramento sistemático de políticas e reformas macroeconômicas, avaliação de seu impacto em termos de sustentabilidade, eficiência e equidade e apoio substantivo à formulação e implementação dessas políticas e reformas por parte dos governos (CEPAL, 2020), considerada a visão dos economistas cepalinos, sendo seus ícones Raul Prebisch e Celso Furtado.

Na perspectiva de Bresser-Pereira, o *Desenvolvimento Econômico* é um processo histórico de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico; é um processo de aumento da produtividade e dos salários, decorrente da necessidade de mão de obra cada vez mais qualificada e com maior custo de reprodução social; é uma indicação de êxito na competição internacional. O agente por excelência do desenvolvimento econômico é a Nação e, dentro dela, os empresários são os responsáveis pelo investimento e a inovação. O Estado é

o instrumento por excelência da Nação para que alcance o desenvolvimento econômico e os demais objetivos políticos modernos. O desenvolvimento econômico continua fundamental para os países que competem na arena internacional, porque dele depende a melhoria dos padrões de vida da população; desta forma, além de ser um fenômeno histórico, é um dos cinco grandes objetivos políticos a que se propõem as sociedades nacionais modernas, ao lado da segurança, da liberdade, da justiça social e da proteção do ambiente. O desenvolvimento econômico é sempre o resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento, é o resultado de nações fortes que se mostram capazes de criar Estados fortes para serem seu instrumento de ação coletiva (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 43-44).

Vale destacar que um referencial significativo para o estudo do *Desenvolvimento Econômico* são os indicadores que Souza (2012) destaca: indicadores econômicos e de infraestrutura mundial; Índices de Desenvolvimento Humano (IDH<sup>37</sup>), dentre outros. Souza enfatiza, ainda, que todos os indicadores podem ser sintetizados no IDH, que é um indicador elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esse índice mede o nível do desenvolvimento dos países, regiões e municípios.

Já o Produto Interno Bruto (PIB), diferente do IDH, corresponde ao indicador que apresenta como perspectiva o crescimento econômico, compreendendo o bem-estar de uma sociedade pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar.

Acerca do *Desenvolvimento Social*, registra-se o que Bógus, Yazbek e Belflore-Wanderley (2008) apresentam sobre a questão social, que, em seu cerne, significa:

fruto das desigualdades e injustiças que se estruturam na realidade do continente, ocasionadas pelas profundas assimetrias nas relações sociais em todos os níveis e dimensões expressas, principalmente, pela concentração de poder e de riqueza em certos setores e classes sociais, e pela pobreza e opressão de outros setores e classes, que foram e continuam sendo a maioria populacional. Pobreza que se vem ampliando nas últimas décadas, em que pese o fato de pequenas variações, aqui e acolá, que não mudam substancialmente a estrutura social. (BÓGUS; YAZBEK; BELFLORE-WANDERLEY, 2008, p. 9).

De acordo com as autoras, a questão social diz respeito aos vínculos históricos que amalgamam cada sociedade e às tensões e contradições que levam à sua ruptura. E, ainda, ressaltam que a questão social é parte constitutiva dos componentes básicos da organização

---

<sup>37</sup> Calculado com base em dados econômicos e sociais, o IDH avalia três dimensões: renda, educação e esperança média de vida. O índice foi desenvolvido em 1990 e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu relatório anual. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento) até 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH de até 0,499 tem desenvolvimento humano considerado baixo; com índices entre 0,500 e 0,799 são tidos como nações de alto desenvolvimento humano e países com IDH a partir de 0,800 são denominados com de muito alto desenvolvimento humano.

social – Estado, Nação, cidadania, trabalho, etnia, gênero, entre outros considerados substanciais para a continuidade da mudança da sociedade.

O primeiro grande encontro internacional sobre o tema do *Desenvolvimento Social* ocorreu na Cúpula Mundial realizada em Copenhague de 6 a 12 de março de 1995. De acordo com Alves (1997), o conceito de “desenvolvimento social” é algo que não constava originalmente da Carta das Nações Unidas. Surgira na década de 60, quando a questão do desenvolvimento, na esteira do processo de descolonização, passara a ocupar o centro das atenções internacionais. Assim,

envolvia basicamente a adição, às vezes sucessiva, outras vezes cumulativa, de setores como os da educação, da saúde, do trabalho, da moradia, dos serviços sociais e da previdência social à avaliação do funcionamento geral das sociedades. Como os três primeiros elementos – a educação, a saúde e o trabalho – já eram tratados por organizações especializadas do sistema – a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) –, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) sempre tendeu a abordar o tema de forma fragmentada, focalizando a situação de setores específicos, ou por meio de estudos genéricos da situação mundial, que levavam em conta indicadores econômicos, como a renda per capita ou a expectativa de vida nos diversos países. (ALVES, 1997, p. 144).

Diante do exposto e do reconhecimento que o desenvolvimento social é um elemento fundamental das necessidades e aspirações das pessoas do mundo inteiro e da responsabilidade dos governos e de todos os setores da sociedade civil, foi efetivada uma Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social na cidade de Copenhague em 1995 e, neste documento, os participantes assumiram os princípios e objetivos de:

defender uma visão política, econômica, ética e espiritual do desenvolvimento social baseada na dignidade humana, nos direitos humanos, na igualdade, no respeito, na paz, na democracia, na responsabilidade mútua, na cooperação e no pleno respeito pelos diversos valores religiosos e éticos e pelas origens culturais dos povos. Por conseguinte, nas políticas e atividades nacionais, regionais e internacionais daremos a máxima prioridade à promoção do progresso social e à melhoria da condição humana assente na plena participação de todos. (COPENHAGUE, 1995).

Muitos foram as ações estabelecidas para assegurar os princípios e objetivos no contexto do desenvolvimento social, entre elas, pode-se destacar: erradicação da pobreza; criação de emprego produtivo e redução do desemprego; integração social e aplicação e acompanhamento.

No contexto do Brasil, apesar de ser um país continental e rico, registra-se uma dívida social, histórica, por contar com níveis muito elevados de pobreza e extrema pobreza, colaborando, assim, para uma discrepância da desigualdade social bastante expressiva.

Evidencia-se que só a partir da Constituição Federal de 1988 dá-se início à definição de política social como política pública, e também o desdobramento da proclamação de significativas leis civilizatórias como a Lei Orgânica da Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 (ANANIAS, 2010).

Quanto ao *Desenvolvimento Sustentável*, esse termo surgiu a partir de estudos da Organização das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas, como uma resposta para a humanidade perante a crise social e ambiental pela qual o mundo passava a partir da segunda metade do século XX. Na Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), também conhecida como Comissão de Brundtland, presidida pela norueguesa Gro Haalen Brundtland, no processo preparatório da Conferência das Nações Unidas – também chamada de “Rio 92”, foi desenvolvido o relatório denominado “Nosso Futuro Comum”.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi firmado na Agenda 21, documento desenvolvido na Conferência “Rio 92”, e incorporado em outras agendas mundiais de desenvolvimento e de direitos humanos, mas o entendimento ainda está em construção, segundo a maioria dos autores que escrevem sobre o tema, como, por exemplo, Canepa (2007), Veiga (2005) e Ascelard (1999).

No que diz respeito ao *Desenvolvimento Humano*, inicia-se em 1990 uma definição clara, ou seja, como um processo de “alargamento das opções das pessoas”, realçando a liberdade para ser saudável, receber instrução e desfrutar de um padrão de vida digno. Esta descrição é fundamental, mas não é suficiente. O *Desenvolvimento Humano* tem a ver com a sustentação regular de resultados positivos ao longo do tempo e o combate contra os processos que empobrecem as pessoas ou estão subjacentes à opressão e à injustiça estrutural. Princípios plurais como a equidade, a sustentabilidade e o respeito pelos direitos humanos são, por conseguinte, fulcrais.

O *Desenvolvimento Humano* é a ampliação das liberdades das pessoas para que tenham vidas longas, saudáveis e criativas, para que antecipem outras metas que tenham razões para valorizar e para que se envolvam ativamente na definição equitativa e sustentável do desenvolvimento num planeta partilhado. As pessoas são, ao mesmo tempo, os beneficiários e os impulsores do desenvolvimento humano, tanto individualmente como em grupos (PNUD, 2010, 16-17).

Em 2013, o Brasil foi considerado um país de “alto desempenho” pelo Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Considerando o *Desenvolvimento Humano* como o processo de ampliação das

liberdades das pessoas, no que tange às suas capacidades e às oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter. Neste contexto, a expansão das liberdades inclui as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como, o ambiente propício para cada um exercer na plenitude seu potencial (PNUD, 2013).

Desse modo, conforme definido por Sen por meio da teoria do *Desenvolvimento como Liberdade* e confirmado pelo PNUD, o desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, compreendido não como o acúmulo de riqueza e no aumento da renda, mas como na ampliação do escopo das escolhas e da capacidade e da liberdade de escolher. Desta forma, traz-se em tela que a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas meios para que as pessoas possam viver a vida que desejam.

A ênfase ao Desenvolvimento Humano parte do propósito deste trabalho no que se refere à garantia dos direitos sociais e, conseqüentemente, dos direitos humanos e estes estão intrínsecos ao desenvolvimento e estão assegurados na Constituição Federal de 1988. No caso em estudo, sublinha o direito à educação com a perspectiva de assegurar a política de alfabetização das crianças, especialmente, com qualidade de aprendizagem.

Conforme Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), dentro da perspectiva do desenvolvimento humano,

[...] a educação é a maneira pela qual um indivíduo adquire não somente conhecimentos, mas habilidades para a vida, contribuindo para a autonomia das pessoas, sua participação na sociedade, suas escolhas, sua formação crítica e ética. Nesse sentido, a educação não é apenas instrumental, preparando para o mercado de trabalho, mas também importante em si mesma, ajudando as pessoas a tomarem decisões sobre o que realmente importa em suas vidas. (PNUD, 2010, p. 150).

Diante do exposto, a escola tem um papel fundamental, pois a educação é permeada de valores e cabe a ela contemplar três dimensões principais: o currículo escolar, os métodos escolares, e a organização social da escola e da classe. O RDH (PNUD, 2010) leva em conta não somente os impactos da escola para uma educação de qualidade, mas também para uma educação para a vida.

O texto do Relatório do PNUD, que trata do *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro* (PNUD, 2013), registra,

Se uma jovem brasileira tem pouco acesso ao sistema educacional, ela deixa de aprender a ler e escrever, participa menos dos processos decisórios à sua volta, conhece menos sua realidade, encontra poucas oportunidades de trabalho, reivindica

menos os seus direitos. Seu rol de escolhas fica limitado e, conseqüentemente, suas capacidades não podem ser exercidas na plenitude. (PNUD, 2013, p. 13).

Para analisar como se encontra a educação brasileira, utiliza-se do indicador que revela como estão as capacidades e as oportunidades (ambiente, leis, economia, participação, cultura, política, educação, comunidade e saúde) dos jovens corresponde ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O “IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde – , ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda” (PNUD, 2013, p.14). Esses requisitos foram idealizados pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração e inspiração no pensamento do economista Amartya Sen.

Com relação ao *Desenvolvimento como Liberdade*, este consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas de oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento (SEN, 2010).

Ao analisar os conceitos sobre as tipologias do desenvolvimento, percebe-se que há fios que se conectam entre as diversas tipologias de desenvolvimento, assim como existem semelhanças, há dessemelhanças, convergências e divergências entre os conceitos de desenvolvimento. Mas, como lastro da pesquisa em curso, optou-se pelo desenvolvimento como liberdade por acreditar na teoria de Sen, principalmente, quando o autor afirma que a liberdade é valiosa por pelo menos duas razões diferentes. Em primeiro lugar, mais liberdade nos dá mais oportunidade de buscar nossos objetivos e, segundo lugar, pode-se atribuir importância ao próprio processo de escolha (SEN, 2011, p. 262).

Ainda sobre desenvolvimento, traz-se as ideias de Dowbor (2006), pois o autor enfatiza que as pessoas necessitam cada vez mais de informações sobre a realidade onde vivem e trabalham. Assim, a ideia da educação para o desenvolvimento está diretamente vinculada à compreensão e à necessidade de se formar pessoas que amanhã possam participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno e de gerar dinâmicas construtivas. A educação deve proporcionar-lhes os conhecimentos necessários para ajudar a transformar a região. Na visão desse autor, as pessoas que convivem num território têm de passar a conhecer os problemas comuns, as alternativas, os potenciais de solução. Desta forma, a escola tem um

papel preponderante na formação dos sujeitos, principalmente, no que se refere à garantia do aprendizado elementar e da consciência crítica.

A escola passa assim a ser uma articuladora entre as necessidades do desenvolvimento local e os conhecimentos correspondentes. Não se trata de uma diferenciação discriminadora, do tipo “escola pobre para pobres”: trata-se de uma educação mais emancipadora na medida em que assegura ao jovem os instrumentos de intervenção sobre a realidade que é a sua. (DOWBOR, 2006, p. 5).

Assim, democratizar o acesso aos saberes, continua sendo uma das funções da escola. Os sujeitos com saberes assegurados contribuem, sobremaneira, para o desenvolvimento. No entanto, para haver implicação com o desenvolvimento, fazem-se necessárias as tomadas de decisões para ajustar, adequar, ressignificar a política em curso e, deste modo, impactar no desenvolvimento.

Sobre a opção pelo *Desenvolvimento como liberdade*, está vinculada a concepção pensada por Amartya Sen, onde ele atribui importância crucial à liberdade individual como fator indispensável, essencial para a conquista da condição de agente<sup>38</sup> aos indivíduos. Este pensador considera as liberdades individuais substanciais para o desenvolvimento de uma sociedade.

As principais limitações na perspectiva do desenvolvimento com liberdade de Sen (2010) são: a pobreza e a tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e a intolerância ou a interferência excessiva de Estados repressivos. Estas privações, segundo Pansieri (2016), são divididas em três categorias: os fatores econômicos são diretamente ligados à pobreza e a privações dessa ordem; os fatores relacionados à carência de serviços públicos básicos e assistência social expõem a população à desordem institucional, inviabilizando serviços epidemiológicos, assistência adequada, educação básica e policiamento necessário para a manutenção da ordem e da paz; e, por fim, o grupo de privações tem relação com a negação de liberdades políticas e civis (PANSIERI, 2016).

---

<sup>38</sup> O termo agente utilizado por Sen (2010) é usado em uma acepção relacionada a indivíduos que agem e ocasionam mudanças, sendo suas realizações julgadas em termos de seus próprios objetivos e valores. Enquanto agentes ativos de mudança, as pessoas podem cuidar de si mesmas, influenciar o mundo e ajudar uns aos outros (PORSSE; KLERING, 2008, p.142).

O economista Amartya Sen foi o primeiro indiano (e asiático) a receber o Prêmio Nobel da Economia (2000) por suas contribuições para a economia do bem-estar e pela teoria da escolha social. Ele traz, em uma de suas obras, *Desenvolvimento como liberdade*, reflexões preponderantes sobre as privações dos direitos básicos. Para ele, a liberdade se constitui em elemento decisivo para o desenvolvimento, pelo menos, por dois motivos:

- 1) A razão avaliatória: a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas.
- 2) A razão da eficácia: a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas. (SEN, 2010, p. 17).

Entende-se, por desenvolvimento, o modelo em que se coloca o crescimento econômico sob as rédeas da justiça social. Em se tratando do IDH, um indicador elaborado com base na saúde, escolaridade e renda da população, o Brasil ocupa o 79º lugar nos últimos anos, em um grupo de 189 países. Conforme o Gráfico 1, observa-se que o país, a partir de 2010, estava em um crescimento ascendente, contudo o índice de 2015, 2016 e 2017 manteve-se com um crescimento tímido. Desta forma, constata-se, com os dados apresentados no período de 2015-2017, que não houve redução das desigualdades sociais. Vale destacar, também, que, neste período, houve eleição, assunção da Presidente Dilma,<sup>39</sup> resultado político das urnas

---

<sup>39</sup> Dilma Vana Rousseff nasceu em Belo Horizonte no dia 14 de dezembro de 1947, filha de Pedro Rousseff e de Dilma Rousseff. Iniciou sua atuação política ainda no período em que cursava o antigo colegial, nos primeiros anos da ditadura militar inaugurada em 1964. Presa em janeiro de 1970 em São Paulo, na onda de repressão às organizações de esquerda desencadeada pela Operação Bandeirante (OBAN). Foi solta no final de 1972. Após deixar a prisão, mudou-se para Porto Alegre, onde retomou os estudos e reconstruiu sua atuação política. Ingressou em 1974 no curso de ciências econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e trabalhou de 1975 a 1977 na Fundação de Economia e Estatística (FEE) do estado. Em 1977, concluiu a graduação.

De 1986 a 1988, Dilma foi secretária municipal da Fazenda do município de Porto Alegre. Em 1989, assumiu a diretoria-geral da Câmara dos Vereadores de Porto Alegre. Permaneceu nessa função até 1990. E, de 1991 a 1993, foi presidente da FEE. Em 1993, assumiu a Secretaria de Energia, Minas e Comunicações do governo estadual, na qual permaneceu até o final de 1994.

Em 2002, após as eleições presidenciais, que deram a vitória ao candidato do PT Luís Inácio Lula da Silva, coordenou a equipe de infraestrutura do governo de transição e foi convidada pelo presidente eleito para o Ministério das Minas e Energia. Empossada em 1º de janeiro de 2003, com a missão de reestruturar o setor e impedir que se repetisse a experiência da crise energética de 2001, Dilma Rousseff afirmou “a necessidade de recuperar as funções de planejamento do Estado e sua capacidade de formular a política energética do país”.

Em 2006, após as eleições, que reconduziram Lula à Presidência da República, a Casa Civil, foi conduzida por Dilma, fortaleceu-se como núcleo coordenador de todas as ações e políticas do governo, sempre em articulação estreita com a Presidência.

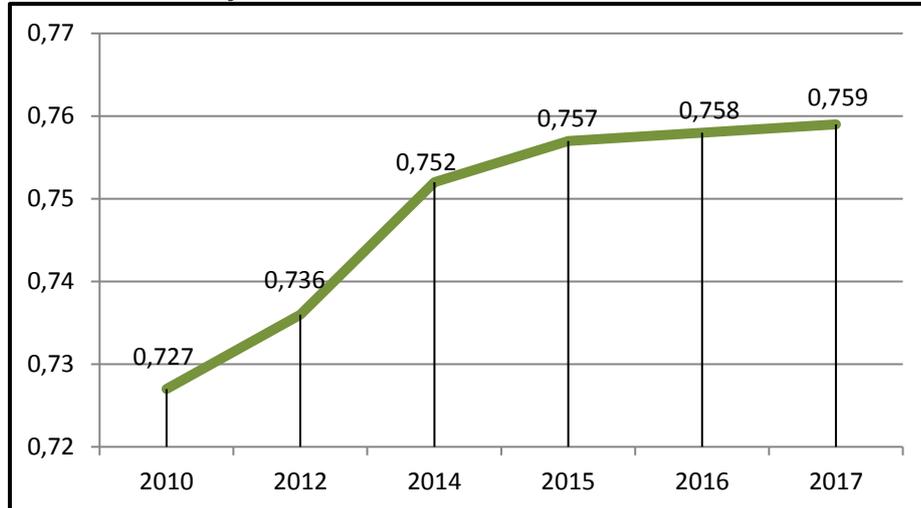
Em 1 de janeiro de 2011 Dilma Rousseff tomou posse na Presidência da República, junto com o vice-presidente eleito Michael Temer (PMDB).

Em 1 de janeiro de 2015, Dilma Rousseff foi reconduzida ao segundo mandato e tomou posse do cargo de Presidente da República, em sessão solene na Câmara dos Deputados, porém esse mandato Dilma não conseguiu finalizar em razão do *impeachment*.

Após o *impeachment*, Dilma mudou-se para Porto Alegre (RS) (ROUSSEFF).

questionados, instabilidade econômica gerada. Em 2015, a Presidente não consegue operar medidas necessárias junto ao Congresso, processo de *impeachment* deflagrado e novo modelo de governança assume a Presidência da República.

Gráfico 1 - Evolução do IDH no Brasil 2010 – 2017



Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir dos dados do PNUD (2020).

Em vista disso, Sen (2010) caracteriza duas liberdades: 1) a constitutiva - que são as liberdades substantivas, referindo-se às capacidades elementares de como ter condições de evitar privações, ter participação política e liberdade de expressão e a 2) liberdade instrumental - diz respeito à liberdade que as pessoas têm de viver do modo como bem desejarem. Assim, ele considera cinco tipos de liberdades instrumentais, a saber: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. As liberdades políticas estão relacionadas com os “direitos civis”. As facilidades econômicas “[...] são as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção e troca”. As oportunidades sociais “[...] são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor” (SEN, 2010, p. 59). As garantias de transparência “[...] referem-se às necessidades de sinceridade de que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza”. Enquanto, a segurança protetora “[...] é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria objetiva e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte.” (SEN, 2010, p. 60). Estas liberdades se complementam e se interligam.

A despeito de Sen (2010, p. 55) afirmar que estas liberdades têm importância conjunta em função “[...] dos encadeamentos empíricos que vinculam os tipos distintos de liberdade um ao outro”, para efeitos desta análise, importa mais detidamente a liberdade instrumental, relacionada às oportunidades sociais, visto que:

Por exemplo, o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma exigência sempre crescente no comércio globalizado). De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas. (SEN, 2010, p. 59-60).

Diante do exposto, salienta-se a pré-condição da educação como um dos fatores essenciais para que se possa atingir o desenvolvimento. Nestes termos, é preponderante o investimento em políticas públicas de educação.

### 3.3 AMARTYA SEN E AS LIBERDADES FUNDAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

Amartya Kumar Sen nasceu na cidade de Santiniketan na Índia, atual Bangladesh, em 1933. Escritor, filósofo e economista, doutor em Economia pela Universidade de Cambridge, esteve professor em Oxford, Cambridge e Harvard, dentre outras instituições renomadas, construindo, assim, um respeitado lastro acadêmico, por ser defensor de políticas voltadas para o bem estar social. É, também, um dos fundadores do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento das Organizações das Nações Unidas (ONU). Sen ocupa uma posição singular entre os economistas contemporâneos, não só pelo atributo e originalidade de suas contribuições às políticas de bem-estar, como pelo expressivo número de pesquisas para os quais cooperou.

A história de Sen tem, como marco, o seu olhar sobre a fome que assolava a Índia na década de 1940, quando ainda era um adolescente. Assim, Sen não hesitou em fazer uma estrutura de pesquisa a partir das mazelas sociais.

Entre as diversas obras publicadas, pode-se destacar *Pobreza e Fome: um Ensaio sobre Direitos e Privação* (SEN, 1999), publicada em 1981, e considerada um marco no estudo sobre a fome. Em seus estudos, é enfatizado que períodos de grande fome no século XX, como a grande fome de Bengala em 1943, a fome na Etiópia em 1973 e 1974, a fome no Bangladesh em 1974 e as fomes nos países do Sahel em África nos anos 70 ocorreram numa situação de aumento da disponibilidade alimentar (SEN, 1999). Desta forma, o objetivo de Sen era mostrar

a complexidade de fatores que levam à fome, formas de evitá-la e combater suas consequências. Em razão da fome, o autor interessou-se em fazer reformas sociais para melhorar a condição em países subdesenvolvidos, com as suas políticas socioeconômicas adaptáveis para abolir a escassez de alimentos, pois compreendia que a sua falta de alimentos estava atrelada com o problema econômico.

Em 1999, Sen publicou outro livro intitulado *Desenvolvimento como Liberdade* (SEN, 2010), amplamente discutido, não só em nível nacional como internacional. Estruturado em doze capítulos, a obra relaciona o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento pessoal, tratando do combate à miséria, pobreza, fome, dentre outros elementos. O título do livro refere-se aos seus dois conceitos-chaves. Liberdade é a oportunidade de você fazer escolhas, e, em situações onde você não pode fazer escolhas, você não tem liberdades. Destarte, ele introduz um conceito de capacidade atrelada à liberdade e escolhas. Assim, a liberdade é a faculdade (ou direito) que dá origem e sentido à capacidade. E capacidade (*capability*), para Sen (2010), refere-se a um conjunto de habilidades individuais, que devem ser acionadas para a satisfação de necessidades.

Sobre desenvolvimento, Sen acredita que este não pode ser compreendido como crescimento do PIB e o aumento da renda, ele destaca que essas questões são meios para atingir um fim, que é a melhoria de vida das pessoas. Esta melhoria está vinculada à ampliação da capacidade de escolhas, ou seja, na ampliação das liberdades. O autor também ressalta, como um dos alicerces de toda a “economia filosófica”, que a “vida boa” é uma vida de escolhas genuínas, na qual ninguém é forçado a viver de alguma forma específica, por mais rica que esta forma de vida possa ser sob outros aspectos (MENDES, 2001, p. 13).

Na teoria de Sen (2010), o desenvolvimento é atingido a partir da expansão das capacitações humanas. Desta forma, ele considera que a vida humana agrega um contingente de “fazeres e seres”, também chamado de “funcionamentos”, estando a qualidade de vida das pessoas correlacionada ao acesso à capacidade de elas funcionarem como seres humanos.

O termo “capacidade”, na concepção de Sen, está interligado com o desenvolvimento humano e com a teoria da economia do bem-estar. Para Cavalcanti e Trevisam (2019), o pensamento de Sen significou uma mudança de paradigma para o pensamento econômico, pois colocou a “expansão das capacidades humanas” como ponto central das políticas públicas do Estado, em busca do cumprimento dos direitos fundamentais e da democracia. Assim sendo, a escolha e a valoração das capacidades relevantes devem ser feitas pelos próprios envolvidos em um processo aberto de caráter racional e democrático, identificado como causa do desenvolvimento socioeconômico e como expansão das capacidades (SEN, 2010).

Em mais uma obra, denominada *Desigualdade reexaminada* (2001), Sen aponta questões muito instigantes. Uma das questões tratada é a análise da relação entre capacidade e as muitas formas de liberdade tradicionalmente analisadas (positiva ou negativa, substantiva ou formal) e o modo como as capacidades são medidas mais adequadas para indexar aumentos ou diminuições de liberdades. Esta liberdade denota o que as pessoas podem fazer ou realizar, quer dizer, a liberdade para buscar seus objetivos. Segundo Cavalcanti e Trevisan (2019), o ponto fundamental no que se refere à capacidade é a sua intrínseca relação com a liberdade, ou seja, com a possibilidade de transformar capacidades naturais (potenciais) e hábitos para alcançar um determinado fim (ato).

De acordo com os argumentos de Sen, a promoção das capacidades refere-se intrinsecamente ao conceito de liberdade, ao agir humano. Desta forma, pode-se defender que o desenvolvimento de um país se mede por “como” a liberdade das pessoas é valorizada e proporcionada. Tanto as leis como o Estado devem ser determinados para promover a liberdade de ser e de escolher, a fim de promover as capacidades das pessoas.

A escolha pela teoria de Amartya Sen, para sustentar a centralidade da pesquisa, tem forte conexão com as suas ideias, propostas em uma mensagem gravada para as celebrações do Dia Internacional da Alfabetização, em 8 de dezembro de 2003, e que compõe o livro *Alfabetização como liberdade* (UNESCO, 2003), que trata da Década da Alfabetização das Nações Unidas (2003-2012). Sen inicia a mensagem citando um velho ditado bengalês, o qual afirma que,

o conhecimento é um bem muito especial: quanto mais você dá, mais você tem disponível. Prover educação não apenas ilumina aquele que a recebe, mas também desenvolve aquele que a provê: professores, pais, amigos. Educação fundamental é um verdadeiro bem social, o qual as pessoas podem dividir e se beneficiar conjuntamente, sem ter que retirá-lo dos outros. (SEN, 2003, p.21).

Desse modo, a Educação Fundamental é um ponto basilar para o aproveitamento e a formação das capacidades humanas. O exercício desse direito social é que gera os instrumentos e as capacidades para o exercício da autonomia e da liberdade.

Em sua mensagem, Sen (2003) apresenta cinco tipos de insegurança humana em que a educação tem um papel preventivo, uma contribuição construtiva a fazer, conforme apontado no Quadro 10. Sen ressalta que o caso extremo na insegurança é a certeza da privação e desenvolve uma concepção com a intencionalidade de dissipar essas privações. Para contrapor a insegurança/privação, Sen cita, como exemplo de sucesso das oportunidades do comércio global para a redução da pobreza, os países envolvidos na rota da educação fundamental.

Quadro 10 - Tipos de Inseguranças/Privações na Perspectiva de Sen

ORDEM	INSEGURANÇAS/PRIVAÇÕES
Primeiro	Não estar apto a ler ou escrever, ou contar e se comunicar, é uma privação tremenda <i>per se</i> . [...] A privação básica representada pelo analfabetismo linguístico e matemático é, portanto, um caso extremo de insegurança.
Segundo	A educação básica pode ser muito importante para ajudar as pessoas a conseguir trabalho e empregos lucrativos. Qualquer país que negligencia a Educação Fundamental tende a fadar suas pessoas analfabetas ao acesso inadequado às oportunidades do comércio global. Uma pessoa, que não consegue ler instruções, entender demandas apuradas e seguir os pleitos de especificação, estará com enormes desvantagens para conseguir um trabalho no mundo globalizado.
Terceiro	Quando as pessoas são analfabetas, sua habilidade de entender e invocar seus direitos jurídicos pode ser muito limitada. Isso pode ser uma deficiência severa para aqueles cujos direitos são violados e tende a ser um problema persistente para pessoas na base da pirâmide social, cujos direitos são geralmente alienados de forma efetiva, devido à sua inabilidade para ler e perceber que têm direito a determinadas demandas.
Quarto	O analfabetismo pode abafar as oportunidades políticas dos menos favorecidos, reduzindo suas habilidades para participar na arena política e expressar suas demandas de forma eficaz. Isso contribui diretamente para sua insegurança, uma vez que a ausência de vocalização das demandas na política pode levar a uma severa redução de influência e do tratamento justo.
Quinto	Trabalhos empíricos nos anos recentes mostraram claramente como o respeito relativo à atenção ao bem-estar das mulheres são fortemente influenciados por variáveis como a habilidade da mulher em receber um salário independente, encontrar emprego fora de casa, ter direitos de propriedade, ser alfabetizada e educada como participante nas decisões dentro e fora da família. O poder das mulheres – independência econômica, assim como emancipação social – pode ter impactos extensos nas forças e princípios organizadores que governam as decisões dentro da família.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das contribuições de Sen (2003).

Drèze e Sen (2015) destacam o caso de sucesso do Japão, que, em meados do século XIX, estabeleceu o Código Fundamental de Educação, publicado em 1872, o qual expressava o compromisso público para garantir que não houvesse “comunidade com famílias analfabetas, nem família com uma pessoa analfabeta”. Assim sendo, por volta de 1910, o Japão estava quase completamente alfabetizado. Mais tarde, China, Taiwan, Coreia do Sul e outras economias do Leste Asiático seguiram rotas similares e focalizaram firmemente na educação fundamental.

Importante trazer, também, para as reflexões, o pensamento de Drèze e Sen (2015), correlacionado à obra *Glória incerta: a Índia e suas contribuições*, em particular, no capítulo que trata a *Centralidade da educação*. Neste capítulo, os autores corroboram com nove pontos sobre o papel da Educação Básica no processo do desenvolvimento e o progresso social, conforme exposto no Quadro 11.

Quadro 11 - Papel da Educação Básica no Processo do Desenvolvimento e o Progresso Social a partir das Ideias de Drèze e Sen (2015)

ORDEM	IDEIAS DE DRÈZE E SEN SOBRE EDUCAÇÃO BÁSICA
Primeiro	A capacidade de ler, escrever e contar tem efeitos poderosos sobre a nossa qualidade de vida.
Segundo	As oportunidades econômicas e perspectivas de emprego dependem bastante do nível educacional e das habilidades aprendidas.
Terceiro	O analfabetismo abafa a voz política da população e, portanto, contribui diretamente para a insegurança.
Quarto	A Educação Básica pode desempenhar um papel importante na resolução de problemas de saúde em geral e de saúde pública em particular.
Quinto	O desenvolvimento da educação tem sido muitas vezes o principal motor de mudanças na percepção pública da escola e do alcance do que se pode se chamar de direitos humanos.
Sexto	A educação também pode fazer a diferença para a compreensão e utilização das garantias legais – os direitos já consolidados que as pessoas tantas vezes não são capazes de utilizar.
Sétimo	Evidências de que a escolaridade das jovens pode melhorar substancialmente a voz e o poder das mulheres nas decisões familiares.
Oitavo	A educação pode contribuir enormemente para a redução das desigualdades relacionadas com as divisões de classe e casta.
Nono	Aprender e estudar podem ser extremamente agradáveis, e as atividades criativas, desde que bem orientadas, aliadas ao processo de escolarização, podem acrescentar muito à qualidade de vida dos jovens, isso sem contar os benefícios de longo prazo.

Fonte: Quadro elaborado pela autora desta tese a partir das ideias de Drèze e Sen (2015).

Para os autores, o analfabetismo pode ser um obstáculo para o desenvolvimento das capacidades humanas. A ausência das capacidades faz com que os sujeitos possuam razões para se sentirem humilhados e sem esperança de atingir a vida que almejam. Assim, a mola propulsora para o desenvolvimento são os sujeitos devidamente alfabetizados.

Diante do exposto, observa-se que o Brasil encontra-se longe de atender os direitos sociais, garantidos constitucionalmente, especialmente, no que refere-se às crianças alfabetizadas. A cidadania enfrenta alguns estorvos, entre eles, estão: a qualidade da escola pública (infraestrutura, acesso, permanência, aprendizagem, valorização dos professores etc.). Assim, constata-se que, quando não se tem uma educação que promova a alfabetização das crianças, que Sen considera como uma das privações de liberdade, não se reduz ou extingue as desigualdades sociais.

Sobre a alfabetização, pode-se fazer um paralelo entre Freire e Sen. Freire, brasileiro nascido em Recife, em 1921, e falecido, em São Paulo, no ano de 1997, começou sua primeira experiência educacional em 1962, no Rio Grande do Norte. Embasando-se numa filosofia libertadora e preocupado com o contraste entre a pobreza e a riqueza resultantes de privilégios sociais.

Mozetti e Ribeiro (2018) destacam que, nos estudos das obras de Freire e Sen, é perceptível que ambos viam o desenvolvimento das liberdades básicas como parte fundamental

para que haja desenvolvimento humano e social. Sen foi além da renda, da área econômica, trouxe o sujeito agente e Freire aponta uma educação de caráter emancipatório, que desenvolva no sujeito uma participação social ativa e que esses sujeitos tenham voz, vez e direitos.

Dessa forma, os indicadores utilizados para reflexão sobre o desenvolvimento como liberdade dos municípios em estudo, correspondem ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e ao Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Esses indicadores apresentam elementos em sua composição como longevidade, renda e educação, que contribuem para análise dos resultados. Os indicadores mencionados serão detalhados em uma próxima seção.

Porém, destaca-se, sobretudo, que os países Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca são os líderes mundiais de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas. Um dos pilares de sucesso é o alto nível de equidade. A Noruega possui o coeficiente de Gini, de desigualdade na distribuição de renda, mais baixo do planeta (0,25) (KLIKSBORG, 2010), enquanto que, em 2010, o Estado do Ceará, alcançou (0,61), e o da Bahia (0,62), o município de Sobral, obteve (0,56) e o de Santo Antônio de Jesus (0,54) (PNUD; IPEA; FJP, 2010). Todos apresentam índice de Gini mais que o dobro do coeficiente da Noruega.

Face ao exposto, convém destacar que o Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas, principalmente, com o desenvolvimento de políticas públicas de alfabetização. Vale ressaltar que as políticas públicas em prol da educação não podem ser apenas quantitativas, mas qualitativas, uma vez que a educação é para todos e deve ser de qualidade.

#### 4 CONSTRUCTO METODOLÓGICO: APONTANDO CAMINHOS PERCORRIDOS

*Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar.*

*Paulo Freire (1997)*

Nesta seção discute-se o percurso feito durante o processo de investigação apresentando a perspectiva epistemológica que alicerça a caminhada. Em seguida, faz-se o detalhamento do método, dos procedimentos, *locus* da pesquisa e as estratégias para a recolha e projeção de dados correspondentes aos indicadores educacionais, sociais e de desenvolvimento e, por fim, expõe-se como ocorre a análise e interpretação de dados.

A pesquisa científica constitui-se em uma oportunidade de construção de novos conhecimentos que deverão ser socializados e utilizados nos seus diversos aspectos sociais, políticos, econômicos e educacionais. Pode-se afirmar que não há ciência sem o emprego dos métodos científicos. O método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que permite alcançar o objetivo da pesquisa. Para este estudo, pretende-se passar pelas três etapas da pesquisa: a exploração, a decisão e a descoberta. Deste modo, esta seção ambiciona fazer uma incursão por todo o percurso metodológico do trabalho, demonstrando, assim, o passo a passo para a sua construção.

A produção do conhecimento científico tem como finalidade fundamental desvendar o fenômeno e trazer respostas para compreensão de como as coisas realmente são, envolve a apreensão do mundo e dos problemas que a realidade apresenta, admitindo-se que a realidade está em constantes transformações e, portanto, esta descoberta é sempre provisória e mutável. Neste sentido, o uso do método adequado, entendido como caminho a ser percorrido pelo pesquisador para o desvelamento do problema e o fazer científico, é que confere credibilidade à investigação e proporciona os meios para a descoberta dos elementos constitutivos do fenômeno. Como afirma Andery e Sérgio, ao interpretar a construção do conhecimento em Marx,

o conhecimento não se produz, portanto, a partir de um simples reflexo do fenômeno, tal como este aparece para o homem; o conhecimento tem que desvendar, no fenômeno, aquilo que lhe é constitutivo e que é em princípio obscuro; o método para a produção do conhecimento assume, assim, um caráter fundamental: deve permitir tal desvendamento, deve permitir que se descubra por trás da aparência o fenômeno tal como é realmente, e mais, o que determina, inclusive, que ele apareça da forma como o faz. (ANDERY; SÉRIO, 2014, p. 412).

A produção científica, ao longo do processo histórico, assumiu diversos contornos e

percorreu variados caminhos e concepções, refletindo as tentativas do homem de explicar sua relação com a natureza, o desenvolvimento e transformações ocorridas nos diferentes momentos da existência humana. Desta forma, o método, enquanto conjunto de procedimentos para o desvelamento da realidade, também sofreu alterações conforme o momento histórico e as diversas concepções de ciência. Para Andery *et al* (2014),

o método não é único, nem permanece exatamente o mesmo, porque reflete as condições históricas concretas (as necessidades, a organização social para satisfazê-las, o nível de desenvolvimento técnico, as ideias, os conhecimentos já produzidos) do momento histórico em que o conhecimento foi elaborado. (ANDERY *et al*, 2014, p. 14).

Nessa senda, é na Grécia antiga que surgem as primeiras tentativas de explicação racional do mundo a partir de uma concepção cosmológica do universo; na Idade Média, a produção do conhecimento é marcada pela fé como critério de verdade e como limite da razão; a modernidade é caracterizada pelo uso da razão, de dados sensíveis e da experiência em contraposição a fé, como elementos constituintes da descoberta científica; no mundo contemporâneo, coexistem diferentes concepções de homem e de conhecimento e, portanto, diferentes concepções metodológicas procuram explicar e interpretar o real. A metodologia está na centralidade da produção de conhecimento e na sistematização das teorias, no entanto, deve o pesquisador adotar a devida flexibilidade no uso das técnicas, evitando o engessamento do conhecimento e as reflexões abstratas.

Assim, a presente investigação que tem como **objetivo geral** - analisar como o monitoramento da política de alfabetização repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade nos municípios de Sobral/CE e de Santo Antônio de Jesus/BA, está ancorada a partir da opção metodológica construída e apresentada nas seções seguintes, fundamentada na perspectiva epistemológica, que define a concepção de realidade e a relação sujeito/objeto no processo de construção do conhecimento.

Quanto aos propósitos desta investigação, trata-se de uma pesquisa exploratória e explicativa, uma vez que possibilitará desvendar o fenômeno que tem, como objeto de estudo, a repercussão do monitoramento da política de alfabetização dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus para o desenvolvimento como liberdade.

Como abordagem de investigação, a ênfase está nos aspectos qualitativos, sem desprezar, contudo, os quantitativos, que foram tabulados e apresentados em gráficos, quadros e tabelas, no processo de análise dos dados recolhidos.

Ressalta-se que no conjunto dos dados quantitativos, a pesquisa utilizou-se de indicadores educacionais, de desenvolvimento e sociais, apurados a partir dos dados recolhidos decenalmente pelo Censo Demográfico. No entanto, em decorrência da inexistência de dados e indicadores atualizados, que consubstanciassem a defesa de tese neste estudo, optou-se pela organização de projeções estatísticas para o ano de 2020. Tais projeções foram elaboradas por equipe técnica especializada, sob a coordenação da pesquisadora. Neste contexto, adotou-se como estratégia metodológica o uso de *software*, com aplicativo e recurso de projeção de dados, que a partir do lançamento em planilhas dos dados divulgados pelo IBGE e DATASUS, correspondentes aos anos de 1991, 2000 e 2010, procede cálculos estatísticos, gerando a previsão dos indicadores sociais e de desenvolvimento para 2020. Desta forma, a metodologia possibilitou, a análise comparativa do comportamento do componente educação, presente na composição dos indicadores dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA, favorecendo, para efeitos deste estudo, as observações sobre a repercussão do monitoramento da política de alfabetização no desenvolvimento como liberdade, apresentados na Seção 6, correspondentes aos resultados da pesquisa.

#### 4.1 PERSPECTIVA EPISTEMOLÓGICA

A produção do conhecimento é uma construção social complexa, que se processa por meio da mediação vivenciada entre os sujeitos inseridos em um determinado contexto sociocultural e histórico. O conhecimento, enquanto processo histórico, é edificado coletivamente a partir da interação do sujeito com a sua realidade concreta. Para Savioli e Zanotto (2014, p 366), ao interpretar o pensamento hegeliano, afirmam que “o conhecimento é um processo contínuo que não pode ser desvinculado das condições históricas que o determinaram. É também progressivo, não existindo verdades eternas”.

Vale acentuar, nesse contexto, também, a construção do conhecimento a partir de Karl Marx. Segundo Andery e Pires (2014), Marx, na elaboração do seu pensamento, estuda Hegel e recorre às categorias hegelianas na produção da sua própria concepção, na recuperação e proposição dialética como perspectiva para se compreender o real, a fim de construir conhecimento.

Colle *et al* (1998) enfatizam que Vygotsky, desde o início de sua carreira, via o pensamento marxista como uma fonte científica valiosa, assim, a teoria marxista da sociedade teve um papel fundamental, haja vista que, para Marx, mudanças históricas na sociedade e na

vida material produzem mudanças de natureza humana. Andery e Sérgio (2014), sobre conhecimento, declaram, na perspectiva de Marx, que

o conhecimento não se produz, portanto, a partir de um simples reflexo do fenômeno, tal como este aparece para o homem; o conhecimento tem que desvendar, no fenômeno, aquilo que lhe é constitutivo e que é em princípio obscuro; o método para a produção desse conhecimento assume, assim, um caráter fundamental, deve permitir tal desvendamento, deve permitir que se descubra por trás da aparência o fenômeno tal como é realmente, e mais, o que determina, inclusive, que ele apareça da forma como o faz. (ANDERY; SÉRIO, 2014, p.412).

Corroborando com uma perspectiva sociointeracionista, afirma-se que o conhecimento não é a simples manifestação da realidade, mas envolve uma compreensão do fenômeno, que implica em uma teoria e uma prática transformadora, sendo que a verdade é dinâmica e contextualizada, e é estabelecida a partir da prática experienciada entre sujeitos envolvidos sócio culturalmente no processo histórico. Para Andery e Sérgio (2014), [...] o conhecimento científico envolve “teoria” e “prática”, envolve uma compreensão do mundo, o que implica uma prática, e uma prática que depende desse conhecimento. Daí também a noção de que o conhecimento deve prover os meios para se transformar o mundo [...] (ANDERY; SÉRIO, 2014, p. 412).

Portanto, é a partir da ação participativa entre sujeitos e objeto da pesquisa que vão se formatando os conceitos e desvelando o fenômeno estudado. Desta forma, o sujeito e o objeto são históricos e a relação entre eles também é histórica. Para Vygotsky (2005, p. 61), “o investigador deve intentar compreender as relações intrínsecas entre as tarefas externas e a dinâmica do desenvolvimento e considerar a gênese dos conceitos como função do crescimento cultural e social”.

Vygotsky, considerado um teórico multidisciplinar, estudou medicina, direito, literatura e história da arte. Para este estudioso, um dos pressupostos básicos, inserido nas suas investigações, tem como lastro a ideia de que o ser humano constitui-se enquanto tal na sua relação com o outro social.

De acordo com Oliveira (1992), o processo de formação de conceitos é estabelecido pela linguagem humana, sistema simbólico fundamental na mediação entre sujeito e objeto do conhecimento, que tem, para Vygotsky, duas funções básicas: a de intercâmbio social e a de pensamento generalizante, pois, além de servir como pressuposto da comunicação entre indivíduos, a linguagem simplifica e generaliza a experiência, ordenando as instâncias do mundo real em categoriais conceituais, cujo significado é compartilhado pelos usuários dessa linguagem.

Rego (2014) enfatiza a preocupação de Vygotsky com a educação escolar. Para ele, a escola, por oferecer conteúdo e desenvolver modalidades de pensamento bastante específicos, tem um papel diferente e insubstituível, na apropriação pelo sujeito de experiência culturalmente acumulada. E Rego ainda afirma, na perspectiva de Vygotsky, que:

na escola, as atividades educativas, diferente daquelas que ocorrem no cotidiano extraescolar, são sistemáticas, têm uma intencionalidade deliberada e compromisso explícito (legitimado historicamente) em tornar acessível o conhecimento formalmente organizado. Nesse contexto, as crianças são desafiadas a entender as bases dos sistemas de concepções científicas e a tomar conhecimento de seus processos mentais. (REGO, 2014, p. 104).

Ademais, Rego ainda assevera que, segundo Vygotsky, ao interagir com esses conhecimentos, o ser humano se transforma, uma vez que:

aprender a ler e a escrever, obter o domínio de formas complexas de cálculos, construir significados a partir de informações descontextualizadas, ampliar seus conhecimentos, lidar com conceitos científicos hierarquicamente relacionados, são atividades extremamente importantes e complexas, que possibilitam novas formas de pensamento, de inserção e atuação em seu meio. Isto quer dizer que as atividades desenvolvidas e os conceitos aprendidos na escola introduzem novos modos de operação intelectual. [...] (REGO, 2014, p. 104).

Sobre escola, Oliveira (1992) corrobora o pensamento de Vygotsky no que diz respeito à importância da instituição nas sociedades letradas: os procedimentos de instrução, que nela ocorrem, são fundamentais na construção dos processos psicológicos dos indivíduos dessas sociedades. Para esse autor,

a intervenção pedagógica provoca avanços que não ocorreriam espontaneamente. A importância da intervenção deliberada de um indivíduo sobre outros como forma de promover desenvolvimento articula-se com um postulado básico de Vygotsky: a aprendizagem é fundamental para o desenvolvimento desde o nascimento da criança. A aprendizagem desperta processos internos de desenvolvimento que só podem ocorrer quando o indivíduo interage com outras pessoas. O processo de ensino-aprendizagem que ocorre na escola propicia o acesso dos membros imaturos da cultura letrada ao conhecimento construído e acumulado pela ciência e a procedimentos metacognitivos, centrais ao próprio modo de articulação dos conceitos científicos. (OLIVEIRA, 1992, p. 33).

O sujeito cognitivo é um sujeito ativo que, na sua relação com o objeto, com o fenômeno concreto, inserido em um contexto sócio-histórico, analisa e reconstrói o fenômeno por meio de sua prática transformadora na perspectiva do desenvolvimento humano como liberdade. Assim, na perspectiva de Vygotsky, construir conhecimento demanda uma ação partilhada, já que é por meio dos outros que as relações entre sujeito e objeto de conhecimento são

estabelecidas. Ainda sobre o cotidiano escolar, Rego (2014) enfatiza a intervenção sobre o ponto de vista de Vygotsky,

nas zonas de desenvolvimento proximal dos alunos, é de responsabilidade (ainda que não exclusiva) do professor, visto como o parceiro privilegiado, justamente porque tem maior experiência, informações e a incumbência, entre outras funções, tornar acessível ao aluno o patrimônio cultural já formulado pelos homens e, portanto, desafiar através do ensino os processos de aprendizagem e desenvolvimento. (REGO, 2014, p. 115).

Dessa forma, a presente investigação se desenvolve a partir da interação da pesquisadora com os sujeitos participantes, buscando o desvelamento e os elementos constitutivos do fenômeno estudado, na perspectiva de analisar como o monitoramento da política de alfabetização repercute no desenvolvimento como liberdade nos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus.

#### 4.2 MÉTODO DA PESQUISA

Esta pesquisa *Repercussão do Monitoramento da Política de Alfabetização Enquanto Fundamento para o Desenvolvimento como Liberdade: estudo dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA* sugere o método de estudo de caso múltiplos, com procedimentos comparativos, numa perspectiva de abordagem exploratória e explicativa. Assim, como estratégia de pesquisa, segundo Martins (2008), o estudo de caso,

[...] orientará a busca de explicações e interpretações convincentes para situações que envolvam fenômenos complexos, e a construção de uma teoria explicativa de caso que possibilite condições para se fazerem inferências analíticas sobre proposições constatadas no estudo e outros conhecimentos encontrados. (MARTINS, 2008, p. 11-12).

Desta forma, destaca-se que a análise dos achados e as reflexões estão presentes durante os vários estágios da pesquisa: etapa exploratória, planejamento, recolha<sup>40</sup> de dados e evidências, análise dos resultados e apresentação do relatório (MARTINS, 2008).

O estudo de casos múltiplos é compatível com a análise comparativa, haja vista que o trabalho trata da política educacional de alfabetização dos municípios de Sobral/CE e de Santo

---

<sup>40</sup> É um procedimento lógico da investigação empírica ao qual compete selecionar técnicas de recolha e tratamento da informação denominação utilizada pelo autor João Amado no Manual de Investigação Qualitativa em Educação (2014).

Antônio de Jesus/BA. Conforme especifica Gil (2009), o estudo de caso, como *design* da pesquisa, indica princípios e regras a serem observados ao longo de todo o processo de investigação. Para Yin (2015), o caminho começa com uma revisão minuciosa da literatura e com a proposição cuidadosa e atenta das questões ou objetivos da pesquisa. Algumas características fundamentais do estudo de caso são assinaladas por Ludke e André (2013) conforme segue: a descoberta, pois, em todo o processo do trabalho, são recorrentes a novas indagações e, conseqüentemente, a busca para novas respostas; a interpretação do contexto, uma vez que são inúmeras as tentativas para uma apreensão mais completa do objeto; o estudo da realidade de forma completa; o uso das variadas fontes de informação.

Dessa forma, tem-se como ponto de partida uma reflexão sobre a política de alfabetização e a meta que trata de alfabetização de crianças contemplada nos planos de educação dos municípios escolhidos para analisar o que está expresso no art. 5º do Plano Nacional de Educação, Lei federal nº 13.005/2014, sobre monitoramento contínuo e avaliação periódica, significando uma oportunidade de melhorar a qualidade técnica do diagnóstico, de ampliar a participação social e de qualificar ano a ano a execução das metas do Plano. Assim, o referido monitoramento deve ser entendido como um exercício contínuo de aproximação da gestão com o desejo da sociedade, em um trabalho coletivo e democrático, no qual o estudante é o grande beneficiado. Ressalta-se que o monitoramento e a avaliação se situam como instrumentos imprescindíveis e efetivos para a conformação das estratégias explicitadas no plano e a garantia do alcance das metas. Desse modo, os esforços concentram-se em conhecer o monitoramento da política de alfabetização nos municípios escolhidos para esta pesquisa.

No que diz respeito ao desenvolvimento, sabe-se que é um tema polissêmico, mas, segundo Souza (2018), é importante para qualquer sociedade. Constitui-se também um conceito complexo e elástico, e tanto pode ser utilizado como um meio, quanto como um fim. Assim, afirma o autor,

[...] como meio, compreende um processo guiado que objetiva alcançar um bem maior para a sociedade, seja ele riqueza, prosperidade, progresso técnico, crescimento econômico, bem-estar, sustentabilidade ou liberdade. Ao configurar-se como um fim, o desenvolvimento se transforma no objetivo do planejamento de políticas públicas, das estratégias e ações utilizadas para alcançá-lo. O desenvolvimento se traduziria, então, em uma situação futura melhor que a pretérita ou atual e pode ser percebido por vários enfoques. (SOUZA, 2018, p.17-18).

Para o estudo em curso, optou-se pelo desenvolvimento como um fim, uma vez que o objetivo é analisar o monitoramento da política de alfabetização a partir das estratégias traçadas,

principalmente nos planos municipais de educação, visando ao alcance da qualidade da aprendizagem dos estudantes.

Para tanto, considerou-se conceitualmente o “desenvolvimento” a partir da concepção de liberdade, ancorado nas ideias de Sen (2010), cujo ponto basilar é a expansão das liberdades substantivas básicas, que relacionam-se ao enriquecimento da vida humana. Para esse autor, as liberdades substantivas incluem capacidades elementares, a saber: ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como, as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, entre outros aspectos. Desta forma, entende-se que quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica, maior será a probabilidade de os indivíduos alcançarem a liberdade.

Quanto ao recorte temporal, fez-se a opção pelo período de 2014 a 2017. Tal opção se justifica, pela efetivação das seguintes políticas federais: 1) Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)<sup>41</sup> (2014 e 2016), cujo objetivo é avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência do Ciclo de Alfabetização da Rede Pública; 2) Elaboração e/ou adequação, e legitimação dos planos de educação dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus, no ano de 2015, contemplando a meta que corresponde à alfabetização das crianças do Ensino Fundamental Anos Iniciais, e 3) Monitoramento dos planos de educação em 2017, implementados pela Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (DICOPE)<sup>42</sup>, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)<sup>43</sup> e o Ministério da Educação (MEC) em parceria com a Secretaria Estadual de Educação dos estados do Ceará e da Bahia e da UNDIME<sup>44</sup>, por meio da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação. Destaca-se que o trabalho de Monitoramento e Avaliação dos planos foi iniciado pelas instituições responsáveis no ano de 2016.

---

<sup>41</sup> A Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, publicada pelo Ministério da Educação (MEC), dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Assim, esse Sistema passa a ser composto por três processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e Avaliação Nacional da Alfabetização (BRASIL, 2013).

<sup>42</sup> É uma diretoria da SASE com a função de auxiliar os gestores na coordenação das ações de alinhamento dos planos subnacionais ao PNE (BRASIL, 2013).

<sup>43</sup> Na composição do MEC, a partir de 2011, a SASE nasce com uma demanda clara da CONAE 2010, que exigia do MEC uma ação mais presente na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação. A SASE constituiu um órgão para dialogar com os entes federativos, ou seja, estados, DF e municípios sobre a colaboração entre os sistemas, para que as metas de seus respectivos planos de educação sejam consonantes ao PNE. A SASE, também, presta assistência técnica sobre as políticas de valorização dos profissionais da educação e, especialmente, na implantação da Lei nº 11.738/08 (Piso Salarial Profissional Nacional), assessorando-os na construção ou revisão de Planos de Carreira e Remuneração (BRASIL, 2018).

<sup>44</sup> É uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/DF. Tem por missão articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social (UNDIME, 2018).

#### 4.3 PROCEDIMENTO DA PESQUISA

O procedimento desta pesquisa está pautado em primeiro lugar na construção da plataforma teórica, ou seja, em um levantamento da literatura (livros e artigos) para garantir a fundamentação teórico-metodológica do estudo proposto (MARTINS, 2008). Registra-se que as palavras-chave utilizadas para levantar a bibliografia foram: desenvolvimento, monitoramento, políticas públicas, políticas educacionais, direitos sociais e política de alfabetização. Sobre as bases de dados para análises, dentre os indicadores educacionais, optou-se pela análise da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA); do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); do Índice de Oportunidade da Educação Brasileira (IOEB); Indicador de Acesso à Educação e Taxa da Média de Anos de Estudo. No que se refere aos indicadores de desenvolvimento e sociais, tratou-se do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Indicadores de Saúde, Indicadores de Renda e Indicadores de Desigualdade (Índice de Gini). Ademais, pelas características da proposta, também se procedeu à pesquisa documental e eletrônica. A pesquisa eletrônica visa a busca de informações sobre a temática em tela, já disponíveis na rede.

Em segundo lugar, na pesquisa bibliográfica, pois foi empregada na estrutura das sessões teóricas que, por sua vez, auxiliam e especificam elementos para entender os fenômenos que estamos estudando. Embora, conforme corrobora Martins (2008), a escolha do material bibliográfico ocorreu durante todo o processo da pesquisa, pois, à medida que o caso vai sendo revelado, poderá haver necessidade de outros conhecimentos e teorias que possam sustentar interpretações e conclusões.

Em terceiro lugar, na pesquisa documental, que vale-se de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico. Segundo Ludke e André (2013), ela permite apreender o objeto de estudo em profundidade, através da exploração de documentos oficiais e da literatura já elaborada sobre o tema. Para essas autoras, a pesquisa documental “[...] pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, pela possibilidade de desvelar aspectos novos de um tema ou problema.” (LUDKE; ANDRÉ, 2013, p. 38).

Nesse sentido, fez-se uso da legislação que trata da educação no contexto da esfera nacional, estadual e municipal. Registra-se os documentos: a Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica Municipal, Lei de Diretrizes e Base da Educação, Planos de Educação, Portaria e Decretos dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, correlacionados ao objeto de estudo.

E, em quarto lugar, na pesquisa de campo, que, de acordo com Gil (2002), focaliza uma comunidade que não é necessariamente geográfica, já que pode ser uma comunidade de trabalho, estudo, de lazer ou voltada para qualquer outra atividade humana. No caso do estudo em curso, o campo refere-se aos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, especificamente, os sujeitos do setor da educação, envolvidos na política de alfabetização e do monitoramento da política. Segundo Minayo (2016), o trabalho de campo permite a aproximação do pesquisador à realidade sobre a qual formulou uma pergunta, e visa a estabelecer uma interação com diferentes “atores” que fazem parte da realidade. Assim, a intencionalidade do trabalho da pesquisa de campo é construir um conhecimento empírico, considerado indispensável para quem faz pesquisa social.

#### 4.4 LÓCUS DA PESQUISA

Nesta subseção, apresentam-se as características, o papel educacional dos municípios e o perfil educacional. Como *locus* da pesquisa, foram escolhidos os municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus. Sobral encontra-se situado no Ceará e há mais de 20 anos vem se destacando, de acordo com análise da série histórica dos resultados do IDEB<sup>45</sup> de 2007 a 2017, na política de alfabetização; os resultados são surpreendentes no que diz respeito à aprendizagem dos estudantes do ciclo inicial do Ensino Fundamental Anos Iniciais, também por ser o modelo do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) para o estado do Ceará e, depois, para toda a esfera federal, com o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), além de o plano municipal de educação ter dado ênfase à meta de alfabetização aprovada em junho de 2015. Santo Antônio de Jesus, município localizado no Estado da Bahia, está inserido no Território de Identidade do Recôncavo Baiano e é destacado por sua importância comercial, industrial e de serviços em toda a região. Ademais, ele tem a mesma periodicidade organizacional dos ciclos de aprendizagem da política de alfabetização e do plano municipal de educação de Sobral.

---

<sup>45</sup> É o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O IDEB atua como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, através dos quais a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Ele é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente (BRASIL/PORTAL DO MEC, 2018).

#### 4.4.1 Município de Sobral

Por que o município de Sobral? Trata-se de um município que apresentou um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2017, que atingiu a medida de 9,1, ultrapassando a meta nacional para 2021 de 6,0 e superando a meta projetada para o próprio município de 6,6 (BRASIL/INEP, 2018). Assim, considera-se pertinente saber o que este município tem feito nas últimas duas décadas que o diferencia dos demais municípios brasileiros, aparecendo com regularidade nos veículos de comunicação, como a Internet, a televisão, o rádio, os jornais e revistas por ter alcançado resultados significativos no contexto da educação básica, principalmente, no que diz respeito ao resultado das avaliações externas.

Figura 6 – Imagem Aérea da Vista da Cidade de Sobral/CE



Fonte: Folhapress. 03 maio (2018).

Sobral, conforme apresentado na Figura 6, é um município do estado do Ceará, ocupando uma área de 2.122,989 km<sup>2</sup>, uma população, em 2010, de 188.233 habitantes, dados do IBGE (2010) e, em 2019, é estimada uma população de 208.935 pessoas. Situado na Região Noroeste do Estado do Ceará, a 238 quilômetros da capital Fortaleza, é o quinto município mais povoado do estado e o segundo maior do interior. Para chegar à Sobral pela rodovia federal, deve-se levar em torno de 3 horas, a partir de Fortaleza, capital do Estado. Apesar de contar com um aeroporto, ele opera apenas com táxi aéreo; recentemente, há uma alternativa aérea para chegar ao município, que é um voo semanal para uma praia muito conhecida no Ceará e está entre as sete maravilhas modernas, que é a praia de Jericoacoara, a 164 km da capital de Fortaleza (SOBRAL, ).

#### 4.4.1.1 Aspectos: históricos, geográficos, políticos, econômicos e sociais

Nesta subseção, apresentam-se as características históricas, geográficas, políticas, econômicas e sociais do município de Sobral. A construção do perfil do município deu-se a partir de pesquisa documental, eletrônica e com visita *in lócus*, extraindo-se, assim, as informações para formar o lastro a respeito da caracterização municipal.

Sobral localiza-se às margens do rio Acaraú. Foi na fazenda Caiçara, situada às margens do rio, que se originou o povoado; em 1772, foi elevado à categoria de vila pelo então Governador Geral, com o nome de Vila Distinta Real de Sobral, e emancipou-se em 1841. Sobral conserva edificações históricas, como sobrados dos séculos XVIII e XIX e igrejas, motivo pelo qual foi tombado e elevado à categoria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Destacam-se vários espaços culturais, como o Museu Dom José, a Casa da Cultura de Sobral apresentada na Figura 7, o Teatro São João, na Figura 8, a Biblioteca Municipal Lustosa da Costa, o Museu Madi, o Palácio de Ciências e Línguas Estrangeiras<sup>46</sup> e o Centro de Convenções (SOBRAL, )

Figura – 7 Foto da Fachada da Casa da Cultura – Sobral/CE



Fonte: Registo feito pela autora desta tese (2018).

---

<sup>46</sup> A Prefeitura Municipal de Sobral, por meio da Secretaria de Educação, oferece vagas aos estudantes e professores da rede de ensino pública e privada, com o objetivo de proporcionar o aprendizado de línguas estrangeiras (Inglês, Espanhol, Italiano e Francês), Libras, Ciências e Tecnologia (Informática).

Figura – 8 Foto da Fachada do Teatro São João-Sobral/CE



Fonte: Registro feito pela autora desta tese (2018).

A Figura 9 mostra um equipamento muito marcante e que mais caracteriza a cidade, o Arco Nossa Senhora de Fátima, pois marca a passagem da imagem peregrina da Virgem. Os cidadãos chamam de Arco do Triunfo, porque é semelhante ao Arco do Triunfo de Paris.

Figura – 9 Foto do Arco Nossa Senhora de Fátima - Sobral /CE

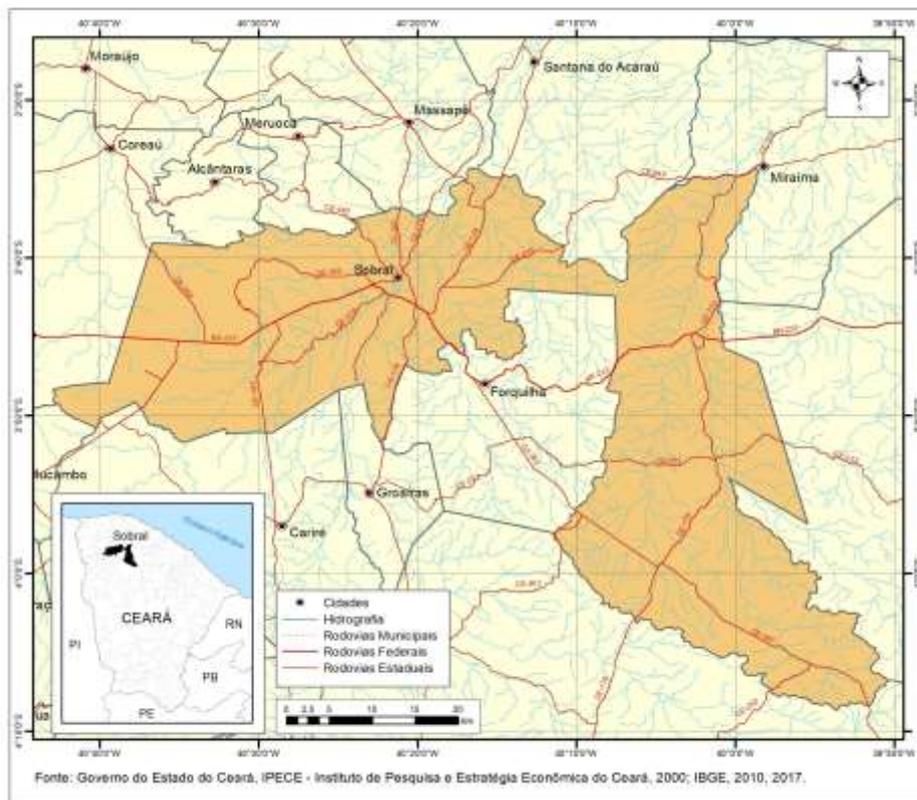


Fonte: Registro feito pela autora desta tese (2018).

Sobral tem os seguintes distritos: Arazível, Aracatiaçu, Bonfim, Caioca, Caracará, Jaibaras, Jordão, Patos, Patriarca, Rafael Arruda, São José do Torto e Taperuaba. Limita-se ao norte com os municípios de Massapê, Santana do Acaraú e Meruoca; ao sul com Santa Quitéria,

Goáiras e Cariré; a leste com Itapipoca, Iraçuba e Canindé, e a oeste com os municípios de Coreaú, Mucambo e Alcântara, conforme Figura 10.

Figura 10 - Mapa do Município de Sobral/CE



Fonte: CEARÁ/IPECE (2000); IBGE (2010, 2017). Adaptado por Emerson Borges (2019).

No que concerne à administração, a Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará (SEPLAG), após um estudo, optou por regiões de planejamento do Estado do Ceará, conforme Lei complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015, criadas com vistas ao aperfeiçoamento das atividades de planejamento, monitoramento e implementação de políticas públicas de forma regionalizada. Desta forma, estabeleceram-se 14 territórios, distinguindo áreas que antes eram agregadas no modelo das macrorregiões. De acordo com o Instituto de Pesquisa Estratégica Econômica do Ceará (IPECE), autarquia vinculada à SEPLAG, Sobral pertence à Região de Planejamento do Sertão de Sobral, tendo uma composição de 18 municípios: Alcântara, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Goáiras, Massapé, Moraujo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota, conforme mostra a Figura 11.

Figura 11 – Mapa da Região de Planejamento do Sertão de Sobral/CE



Fonte: CEARÁ/ IPECE (2015).

No que diz respeito aos aspectos do desenvolvimento sociopolítico e econômico do município de Sobral, os dados apontam o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), baseados em 2010<sup>47</sup>, de 0,714. Registra-se que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é longevidade, com índice de 0,832, seguida de Renda, com índice de 0,687, e de Educação, com índice de 0,675, conforme Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Município de Sobral/CE

	1991	2000	2010
IDH Municipal	0,406	0,557	0,714
IDHM Educação	0,218	0,369	0,675
IDHM Longevidade	0,594	0,722	0,832
IDHM Renda	0,516	0,582	0,687

Fonte: PNUD, Ipea e FJP, elaborado pela autora desta tese (2018).

A renda *per capita* média do município cresceu 126%, entre 1991 e 2010, passando de R\$ 198,63, em 1991, para R\$ 299,41, em 2000, e para R\$ 448,89, em 2010. O percentual de pessoas pobres, ou seja, proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior ao equivalente a R\$ 140,00 mensais em agosto de 2010, passou de 65,68%, em 1991,

<sup>47</sup> Os indicadores são extraídos dos dados do último Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).

para 49,43%, em 2000, para 25,20%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda pode ser descrita por meio do Índice de Gini<sup>48</sup>, que passou de 0,59 em 1991, para 0,62 em 2000, e para 0,56 em 2010, conforme apresentado na Tabela 5.

**Tabela 5 - Renda, Pobreza e Desigualdade - Município – Sobral/CE**

	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Renda per capita	198,63	299,41	448,89
% de extremamente pobres	35,83	21,79	8,90
% pobres	65,68	49,43	25,20
Índice de Gini	0,59	0,62	0,56

Fonte: PNUD, Ipea e FJP, elaborado pela autora desta tese (2018).

De acordo com estudos feitos pelo IPECE, a partir dos dados do IBGE, o resultado do PIB cearense, relacionado entre os 184 municípios, em 2015, apresenta uma concentração espacial da produção dentro do Estado como o município de Fortaleza, participando com 43,2% do total. Dos 15 municípios, 9 estão na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), um na Região Metropolitana de Sobral (RMS), que é o município de Sobral, dois na Região Metropolitana do Cariri (RMC) e três localizados no interior do Estado. Segundo o IPECE (2017), dentre os 15 maiores municípios segundo o PIB total, a economia destes, em geral, foi alavancada pelos setores de indústria e serviços, com algumas exceções em que há destaque para a atuação da Administração Pública (APU) (CEARÁ/IPECE, 2015).

No que concerne ao aspecto político, destaca-se que a Prefeitura de Sobral é administrada no momento deste estudo (2017-2020) pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), eleito com 51,44%, da coligação “Mais competência, mais resultados”, abrangendo diversos partidos em sua composição. Mas, na disputa pela administração pública em 2016, foram 4 candidatos, assim, no segundo lugar ficou o candidato do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) da coligação “Somos Todos Sobral”, que também conta com uma composição de distintos partidos e obteve 40,16% dos votos. O terceiro candidato obteve 7,92% dos votos e pertence ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com a coligação “Um Novo Tempo para Sobral”. O quarto candidato fez nas urnas 0,48% dos votos do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e não fez nenhuma coligação (SOBRAL, 2016).

<sup>48</sup> A análise do índice de Gini é uma medida menos intuitiva, porém mais abrangente da evolução da desigualdade. O Gini varia de 0 a 1: no seu mínimo todos são iguais, e no seu ápice uma pessoa detém todos os recursos da economia (BRASIL/IPEA,2012).

#### 4.4.1.2 Perfil Educacional

Nesta subseção, dar-se-á visibilidade ao perfil educacional do município de Sobral, a partir da Lei Orgânica do Município, Lei do Sistema de Ensino e dos dados da caracterização da rede municipal de ensino, relacionando sua estrutura organizacional e características da matrícula.

A Lei Orgânica do Município (LOM), de 1990, aponta 11 artigos (174 ao 184) sobre a Educação no município de Sobral. O Art. 174 determina de modo claro que a educação é direito de todos e dever do Município e da família, que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O Art. 175 anuncia que o Município manterá,

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiverem acesso na idade própria;
- II - atendimento educacional aos portadores de deficiências físicas e mentais;
- III - atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;
- IV - ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- V - atendimento ao educando, no ensino fundamental por meio de programas suplementares de fornecimento de material didático, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde;
- VI - transporte gratuito e de qualidade aos alunos carentes da Zona Rural para a sede do Município, onde não houver ensino de segundo grau. (SOBRAL, 1990).

Observa-se que a LOM tem elementos que já foram aprimorados por outras leis federais e municipais, a exemplo da pré-escola tratada no inciso III, até os 6 anos. Ressalta-se que a Lei nº 294 de 2001 institui, na Rede de Ensino do Município de Sobral, o Ensino Fundamental com duração de 9 anos, iniciando aos 6 anos, em conformidade com o estabelecido nos artigos 32 e 87 § 3º da LDBEN. Assim sendo, a pré-escola abrange somente a faixa etária de 4 e 5 anos. Outrossim, o inciso II, que trata do atendimento educacional aos portadores de deficiências físicas e mentais, segundo o Art. 58 da LDBEN, entende “[...]por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de Educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação” (BRASIL, 1996, ). Da mesma forma, o termo segundo grau, utilizado no inciso VI, a partir da LDBEN de 1996, passou a ser considerado de ensino médio.

Ressalta-se que a Lei do Sistema de Ensino, datada de 2006, em seu Art. 2º, informa que o Sistema Municipal de Ensino compreende:

- I- as instituições de ensino fundamental e de educação infantil, mantidas pelo Poder Público municipal;

- II- as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III- o Laboratório de Ciências e Línguas Estrangeiras;
- IV- a Escola de Formação Permanente do Magistério;
- V- a Secretaria de Educação;
- VI- o Conselho Municipal de Educação;
- VII- fóruns de participação democrática;
- VIII- outros Órgãos ou Estabelecimento que se fizerem necessários;
- IX- o conjunto de normas complementares. (SOBRAL, 2006, p.1).

A Secretaria Municipal da Educação (SEDUC) de Sobral, órgão integrante da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Sobral, cuja finalidade é ser um instrumento de gestão do Sistema Municipal de Ensino de Sobral, para o fiel cumprimento de suas atribuições legalmente estabelecidas, visando à efetividade das ações educacionais do Município de Sobral, publica a reestruturação administrativa por meio da Lei nº 1.607, de 2 de fevereiro de 2017 e do Decreto nº 1.828, de 16 de fevereiro de 2017. Desta forma, compete à SEDUC promover as condições necessárias ao desenvolvimento intelectual, físico e moral dos munícipes de Sobral, além de:

- a) desenvolver, precipuamente, políticas e diretrizes de desenvolvimento do ensino fundamental e da educação infantil;
- b) estabelecer mecanismos que avaliem e garantam a qualidade do ensino público;
- c) definir parâmetros e realizar avaliações, pesquisas e inovações educacionais, garantindo a organização e funcionamento das escolas municipais;
- d) desenvolver e implantar políticas de recursos humanos com visitas à melhoria da qualidade do ensino público municipal;
- e) incentivar iniciativas públicas e privadas de apoio ao ensino médio e superior;
- f) subsidiar o planejamento integrado do Município, em sua área de atuação;
- g) orientar e inspecionar o funcionamento de estabelecimentos de ensino de sua área de competência;
- h) promover pesquisas, articulando-se com órgãos federais, estaduais e particulares em matéria de políticas, legislação e atividades específicas à sua pasta. (SOBRAL, 2017, p. 2).

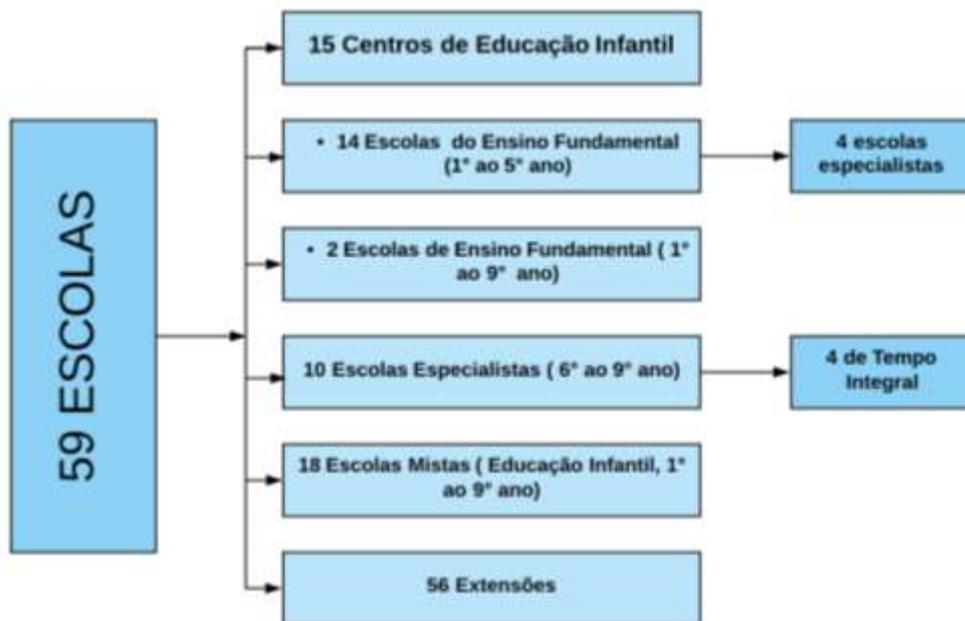
Diante do exposto, a estrutura da SEDUC estabelece 426 cargos e a Coordenadoria de Desenvolvimento da Aprendizagem da Gestão Pedagógica agrega um maior número, abrangendo 340 cargos, assim distribuídos: 1 coordenador, 50 Diretores de Unidades Escolares, 65 Diretores de Centros de Educação Infantil, 1 Diretor de Planetário, 1 Diretor do Palácio de Ciências e Línguas Estrangeiras, 1 Diretor da Biblioteca Municipal, 130 Coordenadores Pedagógicos, 26 Vice-Diretores e 65 Secretários Escolares.

Essa estrutura tem uma conexão com o surgimento da experiência de Sobral em relação à política de alfabetização, uma vez que desencadeou uma ação articulada em dois grandes eixos: I - Fortalecimento da Ação Pedagógica, com o objetivo de reorganização do trabalho em sala de aula, focando nos professores alfabetizadores; e II - Fortalecimento da Gestão Escolar,

e, neste eixo, estabelecendo como centralidade os diretores escolares e a autonomia nas escolas. Assim, a partir de 2001, propõe a reestruturação da gestão escolar e promove a seleção, por critérios meritocráticos, e formação continuada de diretores. De acordo com a SEDUC, o segundo eixo envolve quatro ações básicas: desenvolvimento da autonomia da escola, seleção pública de gestores, formação de diretores, e acompanhamento e a avaliação da gestão escolar.

O número de escolas da rede pública do município de Sobral, no ano de 2017, em sua infraestrutura, apresentou uma composição de 59 unidades escolares, conforme Figura 12 e 13, 15 Centros de Educação Infantil, 14 Escolas do Ensino Fundamental Anos Iniciais, sendo 4 especialistas, 2 Escolas de Fundamental de 1º e 6º ano, 10 Escolas de Ensino Fundamental Anos Finais (sendo 4 de tempo integral), 18 Escolas Mistas (Educação Infantil e Ensino Fundamental Anos Iniciais e Finais) e 56 extensões. A rede pública municipal de educação de Sobral abrangeu um público de 33.728 estudantes matriculados (SOBRAL, 2018, n. p).

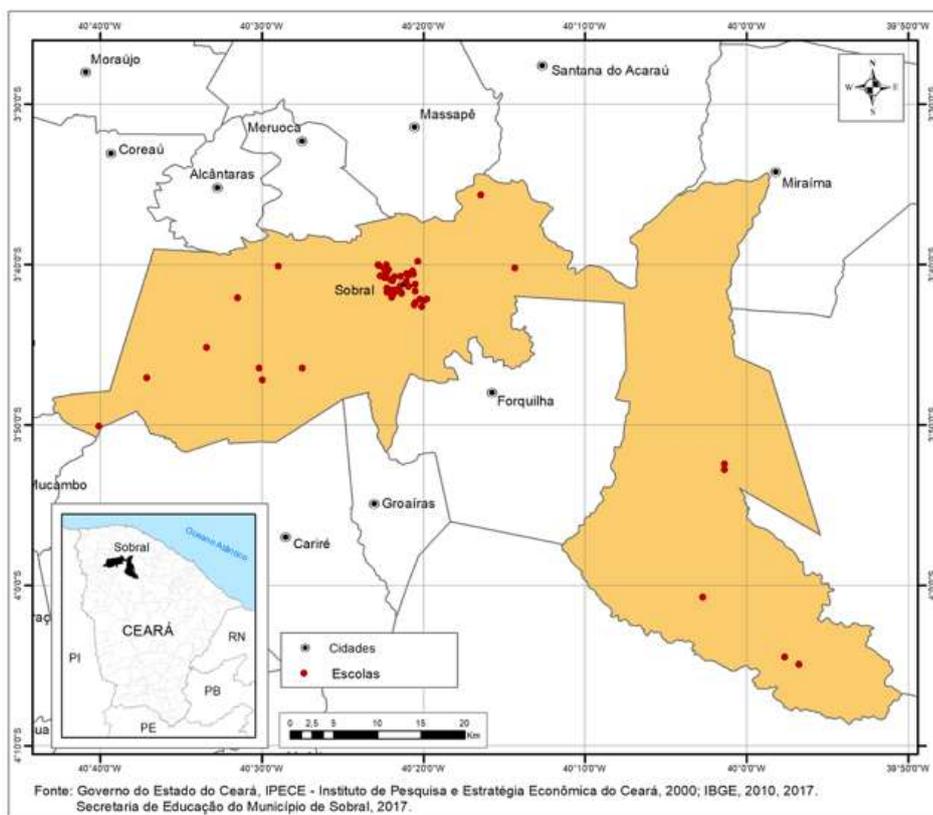
Figura 12 - Diagrama com o Número de Escolas da Rede Pública do Município de Sobral



Fonte: SOBRAL/SEDUC (2017).

A Figura 13 apresenta o cartograma da localização das escolas municipais públicas do município de Sobral encontradas a partir do georreferenciamento.

Figura 13 - Cartograma da Localização das Escolas Municipais Públicas de Sobral/CE



Fonte: CEARÁ/IPECE (2000); IBGE (2010, 2017). Adaptado por Emerson Borges (2019).

De acordo com o Secretaria de Educação do município, as escolas especialistas são aquelas que atendem uma única modalidade, ou seja, Ensino Fundamental anos iniciais ou anos finais, pois investir em escolas especialistas corresponde a assegurar a exclusividade de análises e reflexões mais consistentes para tomada de decisões em todos os aspectos do ambiente escolar.

Contudo, nem todas as escolas podem ser especialistas, pois existem questões que envolvem a disponibilidade da estrutura física. Outra questão são as escolas que atendem os distritos Rurais, pois não tem como construir um centro de Educação Infantil, uma escola especialista em Ensino Fundamental Anos Iniciais e outra escola especialista em Ensino Fundamental Anos Finais.

Dessa forma, investir na modalidade específica é garantir ao gestor uma visão daquela modalidade, a formação adequada dos professores, é garantir também que todas as questões, todo aprendizado desenvolvido pela gestão dentro de uma modalidade de ensino será aprimorado com o tempo e, isto, é fundamental para se elevar os indicadores de qualidade, busca constante em Sobral, conforme Tabela 6.

Tabela 6 - Número de Docentes nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Ensino Regular e/ou Especial, Por Nível de Escolaridade e Formação Acadêmica, segundo o Município - 2017

Município	Número de docentes nos anos iniciais do Ensino Fundamental									
	Total	Escolaridade/Formação Acadêmica							Mestrado	Doutorado
		Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior						
				Graduação		Pós-Graduação				
			Total	Com licenciatura	Sem licenciatura	Especialização				
Sobral	511	-	116	395	393	2	110	-	-	

Fonte: BRASIL/INEP – Sinopse estatística da Educação Básica (2017).

Para atender ao número de alunos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o município de Sobral conta com 511 docentes, sendo 116 com Ensino Médio. Destes, 395 têm graduação, encontrando-se 393 com licenciatura e 2 sem licenciatura. No que corresponde à pós-graduação, há um total de 110 com especialização.

Assim, no que tange às oportunidades de acesso ao Ensino Superior, Sobral é o maior polo universitário do interior do estado do Ceará, contando com a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), dois Centros de Ensino Tecnológico, Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Ceará (IFCE), um campus da Universidade Federal do Ceará (UFC), a Faculdade de Tecnologia (FATEC), a Faculdade Luciano Feijão, o Instituto Superior de Tecnologia Aplicada (INTA), a Faculdade Internacional de Curitiba e a Faculdade Alencarina de Sobral.

#### 4.4.2 Município de Santo Antônio de Jesus

O município de Santo Antônio de Jesus, no Estado da Bahia é conhecido por seu desenvolvimento comercial, motivo do *slogan* do “O Comércio mais barato da Bahia”<sup>49</sup> desde a década de 1980.

Santo Antônio de Jesus conta com uma população estimada em 101.512 mil habitantes (IBGE, 2019). Com esta população, o município ocupa a 17ª posição entre os 417 municípios baianos. A escolha de Santo Antônio de Jesus para este estudo encontra-se atrelada ao sentimento de pertencimento, pois a autora nasceu e viveu a infância, adolescência e parte da idade adulta nesse município. Além disso, também por ele apresentar um incremento comercial singular na região.

<sup>49</sup> História da marca do comércio mais barato da Bahia. *Revista Espaço Empresarial*, Santo Antônio de Jesus, fev. 2012.

#### 4.4.2.1 Aspectos: históricos, geográficos, políticos, econômicos e sociais

Nesta subseção, descrevem-se as características históricas, geográficas, políticas, econômicas e sociais do município de Santo Antônio de Jesus. Destaca-se o perfil a partir da pesquisa documental, e da visita *in lócus*, quando se extraíram as informações que oportunizam a construção da sua caracterização.

O município de Santo Antônio de Jesus foi emancipado em 29 de maio de 1880, pela Lei Provincial nº 1.952, a partir da vila de Santo Antônio; tendo sido desmembrado do município de Nazaré, que, anteriormente, pertencia à Vila de Jaguaripe. Tem suas origens vinculadas a um segundo processo de ocupação, ocorrido na região econômica do Recôncavo Sul. As terras de tabuleiro, zona onde se localiza o atual município de Santo Antônio de Jesus, tiveram seu povoamento decorrente da implantação da lavoura fumageira, produto que seria utilizado como moeda de troca na compra de escravos para a lavoura canavieira. A Figura 14 apresenta a sede do município de Santo Antônio de Jesus.

Figura 14 – Imagem área da Sede do Município de Santo Antônio de Jesus/BA



Fonte: Registro de Carlos Augusto (2018).

Ao longo dos séculos XIX e XX, diversos fatores provocaram uma transformação geográfica no Recôncavo Sul, resultando no aparecimento, crescimento ou declínio de

povoados, vilas e cidades. Um dos fatores responsáveis pelas mudanças ocorridas na estruturação dos núcleos urbanos do Recôncavo Sul foi o meio de transporte utilizado em cada momento. Por exemplo, a ferrovia, aliada a outros fatores, como a expansão de atividades comerciais e as feiras livres, a partir do final do século XX, representaram elementos decisivos para o desenvolvimento econômico e sociocultural do Recôncavo Baiano. Mais precisamente, a partir da década de 1970, com a construção das rodovias BR - 101 (ligando Santo Antônio de Jesus a grandes centros baianos, como Feira de Santana e Salvador, e da BA – 026, ligando Santo Antônio de Jesus à Ilha de Itaparica e a Salvador), a cidade passou a se destacar como um dos centros econômicos sub-regionais do Recôncavo Sul, atraindo pessoas à procura de negócios, trabalho e melhores condições de vida (VALADÃO, 2005).

Gradativamente, Santo Antônio de Jesus passa por diversas transformações, tais como: oferta de serviços públicos, pavimentação de suas ruas, construção e revitalização de praças (Figura 15), escolas e hospitais, além de equipamentos privados, como os cinemas, salões de festa e clubes, que incrementam o lazer da população. Destaca-se, ainda, a ampliação da oferta do ensino superior, até então garantido pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), com a implementação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Instituto Federal da Bahia (IFBA), além de instituições privadas. Tais fatores vêm modificando, assim, a fisionomia da cidade, o comportamento dos habitantes e, conseqüentemente, as relações políticas, sociais, econômicas e culturais.

Figura 15 - Imagem Aérea da Praça Padre Mateus de Santo Antônio de Jesus/BA

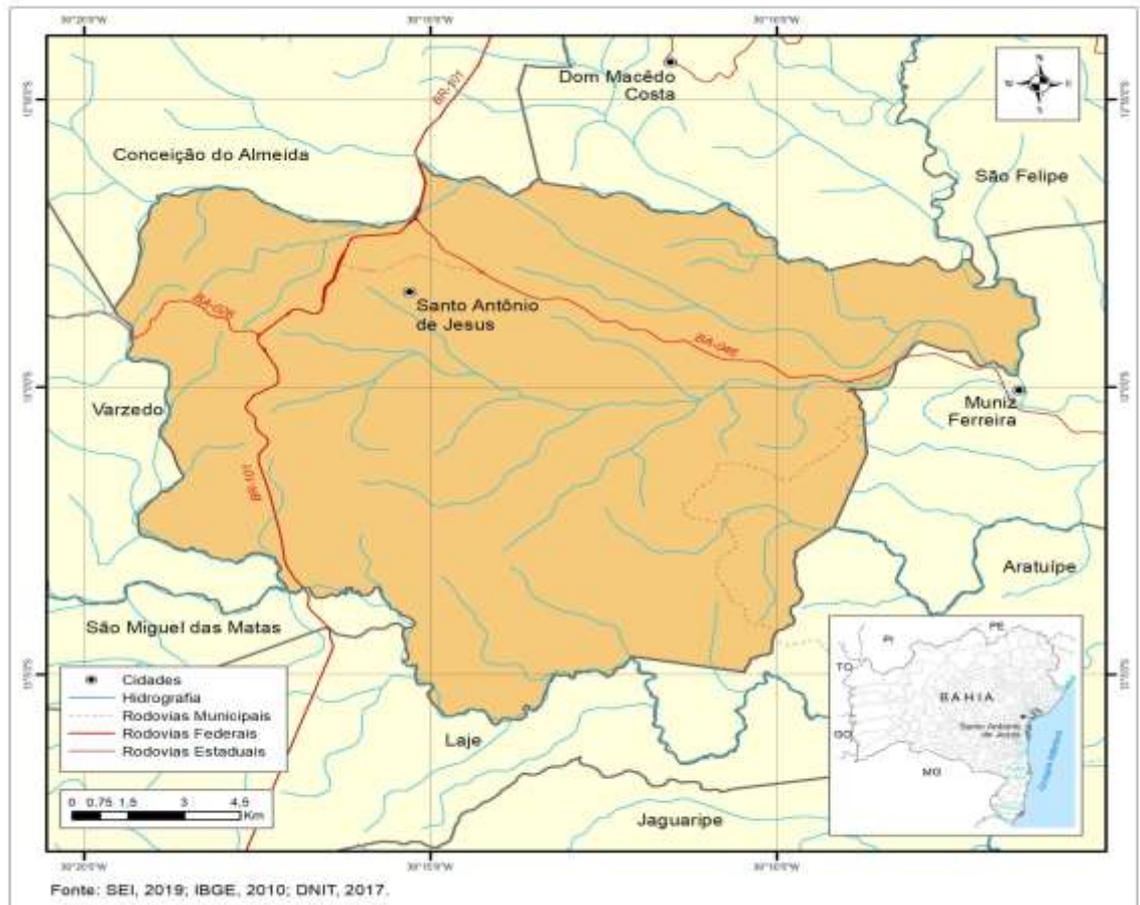


Fonte: Blog do Valente. 02 jan. (2020).

De acordo com a Figura 16, o município limita-se com os municípios de Aratuípe, Dom Macedo Costa, Muniz Ferreira, São Miguel das Matas, Conceição do Almeida, São Felipe,

Varzedo e Laje. A cidade encontra-se a uma distância de 185 km de Salvador, através da BR 101, e a 90 km, por Bom Despacho, via *ferry-boat*, através da BA 245; está situada na região de maior densidade demográfica do Estado e é conhecida como Capital do Recôncavo e como Cidade das Palmeiras, além de ser conhecida como polo comercial e agrícola, que atende a todas às cidades circunvizinhas.

Figura 16 - Mapa do Município de Santo Antônio de Jesus/BA



Fonte: BAHIA/SEI (2019); IBGE (2010); DNIT (2017). Adaptado por Emerson Borges (2019).

Administrativamente, o Estado da Bahia possui 27 Territórios de Identidade<sup>50</sup> e Santo Antônio de Jesus pertence ao Território de Identidade do Recôncavo (Figura 17), localizado na Mesorregião Metropolitana de Salvador, entre as coordenadas aproximadas de 12°22' a 13°6'

<sup>50</sup> Um Território de Identidade é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, se podendo distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (BAHIA/SEPLAN).

de latitude sul e  $38^{\circ}38'$  a  $39^{\circ}30'$  de longitude oeste, ocupando uma área de  $4.570 \text{ km}^2$ . O Território de Identidade do Recôncavo é composto por 19 municípios, a saber: Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Salinas da Margarida, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, Sapeaçu, Saubara e Varzedo (BAHIA/SEI, 2016).

Figura 17 – Mapa do Território de Identidade do Recôncavo Baiano



Fonte: BAHIA/SEI (2016).

No que diz respeito aos aspectos naturais, o clima de Santo Antônio de Jesus mantém uma temperatura média anual de  $24,4^{\circ} \text{ C}$ , sendo a máxima de  $29,2^{\circ} \text{ C}$  e a mínima de  $19,6^{\circ} \text{ C}$ , e identifica-se com o tipo úmido, seco a subúmido. O relevo é caracterizado pela presença de tabuleiros interioranos e tabuleiros pré-litorâneos. As principais ocorrências minerais são o manganês e o ferro. Seus principais acidentes geográficos são os rios Mucambo, Jaguaripe, Preto, da Dona, Sururu, Mutum, Pedra Branca, Taitinga e Boa Vista.

O município apresenta uma relativa homogeneidade de fatores físicos, como clima, solo, relevo, regime fluviométrico e pluviométrico, o que lhe confere um conjunto de características específicas de ambiente tropical, desde as áreas planálticas a oeste, até as planícies flúvio-

marinhas a leste. É banhado pela bacia hidrográfica do Rio da Dona, formado por seu principal afluente, o Rio Preto.

No que corresponde aos aspectos do desenvolvimento sociopolítico e econômico, conforme Tabela 7, pode-se desvelar alguns dados, conforme os registros sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, de 0,700. Observa-se que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,815, seguida de Renda, com índice de 0,677, e de Educação, com índice de 0,622, conforme está exposto na tabela abaixo:

Tabela 7 - Desenvolvimento Humano, Santo Antônio de Jesus, períodos 1991, 2000 e 2010

INDICADORES	ÍNDICES		
	1991	2000	2010
IDH Municipal	0,450	0,560	0,700
IDHM Educação	0,259	0,401	0,622
IDHM Longevidade	0,655	0,743	0,815
IDHM Renda	0,537	0,591	0,677

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013). Elaborado pela autora desta tese.

No que corresponde ao *ranking* envolvendo os 417 municípios baianos, Santo Antônio de Jesus encontra-se alocado na 8ª posição em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano do Município, conforme é apresentado na Tabela 8.

Tabela 8 - Posição do Município de Santo Antônio de Jesus em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano do Município - 2010

RANKING	MUNICÍPIOS	IDHM
1º lugar	Salvador	0,759
2º lugar	Lauro de Freitas	0,754
3º lugar	Barreiras	0,721
<b>8º lugar</b>	<b>Santo Antônio de Jesus</b>	<b>0,700</b>
415º lugar	Monte Santo	0,506
416º lugar	Pilão Arcado	0,506
417º lugar	Itapicuru	0,486

Fonte: PNUD, Atlas de Desenvolvimento do Brasil, elaboração da autora desta tese (2013).

Nota: Dados considerados: os municípios existentes em 2010.

De acordo com a Tabela 9, a renda *per capita* média do município cresceu 139,17% passando de R\$ 225,94, em 1991, para R\$ 315,85, em 2000, e para R\$ 540,38, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento, nesse período, de 4,70%. A taxa média anual de crescimento foi de 3,79%, entre 1991 e 2000, e 5,52, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar *per capita*, passou de 59,63%, em 1991, para 38,19%, em 2000, e para 17,91%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita por meio do Índice de Gini, que passou de 0,60, em 1991, para 0,56, em 2000, e para 0,54, em 2010.

Tabela 9 - Renda, Pobreza e Desigualdade - Município – Santo Antônio de Jesus/BA

	1991	2000	2010
Renda per capita	225,94	315,85	540,38
% de extremamente pobres	28,5	15,8	6,5
% pobres	59,6	38,2	17,9
Índice de Gini	0,60	0,56,	054

Fonte: PNUD, Ipea e FJP elaboração da autora desta tese (2013).

Sobre o *ranking* do PIB *per capita*, Santo Antônio de Jesus, em 2015, ocupou a 32° posição de acordo com a Tabela 10. Diante do universo de municípios, que compreende o cenário baiano, considera-se a classificação quanto ao *ranking* do PIB expressiva.

Tabela 10 - Posição do Município de Santo Antônio de Jesus em relação ao PIB *per capita*, referente ao ano de 2015 (ano-base) 2017

RANKING	MUNICÍPIO	PIB PER CAPITA (R\$)
1° lugar	São Francisco do Conde	219 845,83
2° lugar	São Desidério	83 234,58
3° lugar	Camaçari	71 012,33
<b>32° lugar</b>	<b>Santo Antônio de Jesus</b>	<b>18 539,48</b>
415° lugar	Caetanos	4 592,41
416° lugar	Érico Cardoso	4 536,13
417° lugar	Novo Triunfo	3 369, 79

Fonte: IBGE (2017).

A Figura 18 trata da entrada principal da cidade de Santo Antônio de Jesus /BA. Observa-se que o número de palmeiras na atualidade é muito pouca, mas ratifica-se que a cidade também é conhecida como Cidade das Palmeiras.

Figura 18 – Imagem da Entrada Principal de Santo Antônio de Jesus/BA



Fonte: MEACHEAKI Notícias e Entretenimento. 15 maio (2020).

Sobre os aspectos políticos, a Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus (edifício verde representada na Figura 18) é administrada, no atual momento (2017-2020), pelo prefeito do Partido Social Democrático (PSD), que obteve um percentual de 57,52% dos votos. Vale salientar que o município, em 2016, apresentou 5 candidatos ao pleito e estes estavam vinculados aos diversos partidos e coligações: o partido do prefeito atual pertence à Coligação Força do Trabalho e possui uma composição efetivada por diversos partidos: o do prefeito anterior (exercício 2013-2016), que não conseguiu a reeleição do pleito em 2016, atingiu 40,11% dos votos, pertencendo ao Partido Democratas (DEM) com a coligação intitulada Pra Fazer Muito Mais; também faz parte desse cenário o candidato do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), denominando sua coligação Partido Isolado, com a composição somente do PSOL, tendo conseguido 0,82% dos votos; outro candidato encontrava-se vinculado ao Partido Trabalhista Cristão (PTC), partido isolado, com composição apenas do PTC e obteve 0,72% dos votos; e mais um candidato ligado ao Partido Social Democrata (PSDC), partido isolado e composição não mais que o PSDC, atingiu 0,82% dos votos, conforme dados capturados do Tribunal Superior Eleitoral (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2016).

#### **4.4.2.2 Perfil Educacional**

Nesta subseção, dar-se-á visibilidade ao perfil educacional do município de Santo Antônio de Jesus, a partir da Lei Orgânica do Município, Lei do Sistema de Ensino e dos dados da caracterização da rede municipal de ensino, relacionando sua estrutura organizacional e as características da matrícula.

A Lei Orgânica do Município de Santo Antônio de Jesus, de 5 de abril de 1990, traz no Capítulo III, Seção II, a Política Educacional, Cultural e Desportiva e consta de 12 artigos sobre educação. No Art. 231, a Lei realça que o ensino ministrado nas escolas municipais será gratuito, vedada a cobrança de quaisquer taxas. No Art. 232, informa:

o Município é obrigado a assegurar, suplementarmente, o ensino de primeiro grau a todo cidadão em idade escolar correspondente e a implantar programas de alfabetização de adultos, estabelecidos os seguintes critérios:

I- Nas comunidades rurais serão obrigatoriamente instaladas escolas do 1º grau, que atenderão até a 4ª série nas que houver o máximo de cinquenta alunos e até a 8ª série nas que houver mais de cinquenta alunos;

II- Nas comunidades onde houver a impossibilidade de implantação de escolas, será fornecido transporte gratuito ao estudante até o local onde houver escola que o possa atender. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 1990, p.7).

Observa-se avanços das demais leis em relação à Lei Orgânica, pois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394/96, e a Lei nº 11.274 de 2016, que já tratam da ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade, além da Emenda Constitucional nº 59, que trata da obrigatoriedade da Educação Básica de 4 a 17 anos.

Em 2017, a rede municipal de Santo Antônio de Jesus atendeu um total de 10.574 alunos, correspondentes à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental Anos Iniciais e Anos Finais e à Educação de Jovens e Adultos (EJA). Em relação aos Ciclos de Aprendizagem (CIAP) I, II e III, estes correspondem ao total de 2.692 estudantes, com abrangência da zona urbana e rural, conforme Tabelas 11 e 12.

Tabela 11 - Matrículas por Modalidade de acordo com o Censo Escolar 2017- Zona Urbana

Educação Infantil		Ensino Fundamental Anos Iniciais					Ensino Fundamental Anos finais				EJA				
0-3	4-5	CIAP I ANO.	CIAP I ANOS	CIAP I ANOS	CIAP II ANO	CIAP II ANO	6°	7°	8°	9°	I	II	III	IV	
2017	751	885	509	632	770	630	685	801	744	612	655	100	17	205	220

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus (2017).

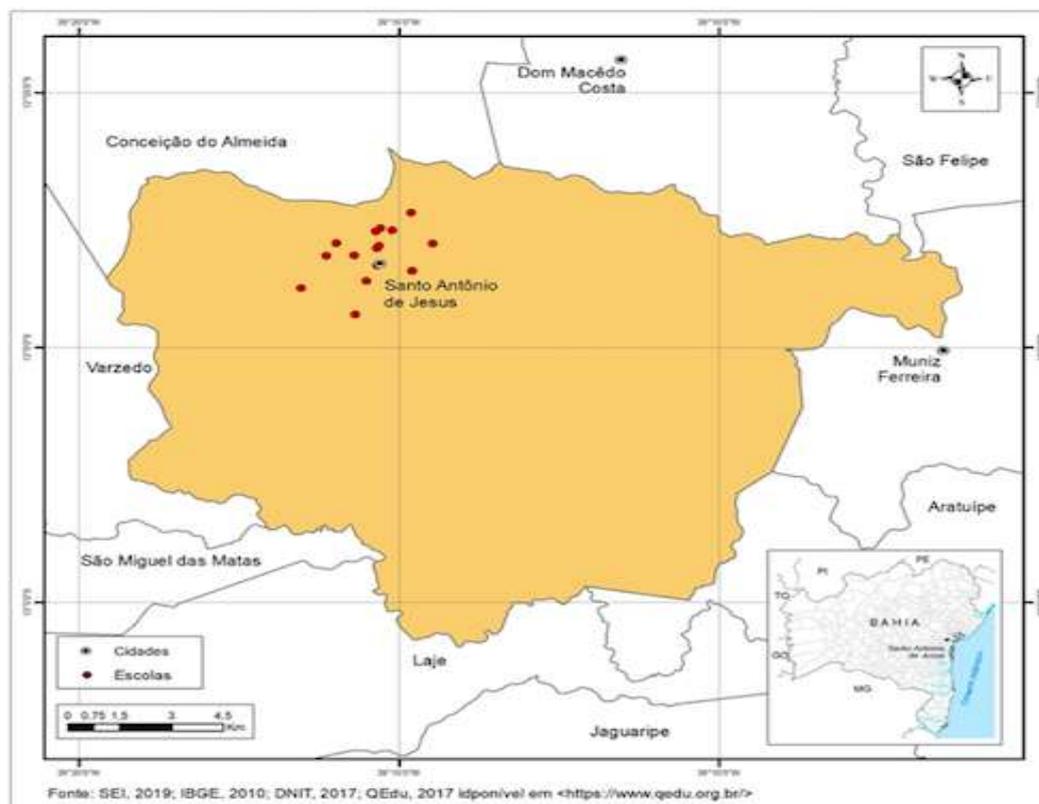
Tabela 12 - Matrículas por Modalidade de acordo com o Censo Escolar 2017 – Zona Rural

Educação Infantil		Ensino Fundamental Anos Iniciais					Ensino Fundamental Anos Finais				EJA				
0-3	4-5	CIAP I ANO	CIAP I ANOS	CIAP I ANOS	CIAP II ANO	CIAP II ANO	6°	7°	8°	9°	I	II	III	IV	
2017	83	477	259	231	291	185	245	109	76	65	55	112	0	173	87

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus (2017).

No que concerne ao número de escolas que atendem alunos do CIAP, em 2017, das 51 escolas da rede municipal de Santo Antônio de Jesus, 29 são situadas na zona urbana e 22 na zona rural, 38 atendem alunos do CIAP I, II e III. Vale destacar que existe uma variação de 1 a 32 alunos, em escola do CIAP (estes se encontram em salas multisseriadas na zona rural) e de 16 a 99 alunos, em escolas da zona urbana.

Figura 19 - Cartograma da Localização das Escolas Municipais Públicas de Santo Antônio de Jesus<sup>51</sup>/BA



Fonte: BAHIA/SEI (2019); IBGE (2010); DNIT (2017); QEDu (2017). Adaptado por Emerson Borges (2019).

Para atender ao número de alunos matriculados nos anos iniciais, a rede municipal tem, conforme Tabela 13, 319 docentes, sendo 1 docente com Ensino Fundamental e 147 com ensino médio; 171 são graduados, sendo 169 com licenciatura e 2 sem licenciatura. No que corresponde à pós-graduação, 82 com especialização e 3 com mestrado.

Tabela 13 - Número de Docentes nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Ensino Regular e/ou Especial, por Nível de Escolaridade e Formação Acadêmica, segundo o Município - 2017

Município	NÚMERO DE DOCENTES NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL								
	Total	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Escolaridade/Formação Acadêmica					
				Ensino Superior			Pós-Graduação		
				Graduação		Pós-Graduação			
			Total	Com licenciatura	Sem licenciatura	Especialização	Mestrado	Doutorado	
Santo Antônio de Jesus	319	1	147	171	169	2	82	3	-

Fonte: BRASIL/INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica (2017).

<sup>51</sup> Algumas escolas não foram localizadas pelo georreferenciamento.

No que diz respeito ao Plano Plurianual (PPA), Lei nº 1.220/2013 para o quadriênio 2014-2017, o seu Art. 5º apresenta os objetivos estratégicos da Administração Municipal e elenca: I - desenvolvimento municipal integrado; II - melhoria da qualidade de vida; III - promoção da cidadania e da integração social; IV - desenvolvimento da gestão pública gerencial; e V - ação legislativa independente e responsável. O Art. 8º destaca que a atividade de planejamento público objetiva identificar as necessidades coletivas e definir a prioridade no seu atendimento (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2013).

Diante do exposto, no que concerne à educação, o município não ostenta resultados que representem qualidade de educação: o IDEB do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais, em 2017, obteve a marca de 4,8, resultado abaixo da meta projetada que foi de 4,9. Deste modo, o município deve inserir a educação como prioridade, pois as avaliações externas apresentam resultados pouco desejáveis no que concerne ao alcance da aprendizagem desejada.

No Programa Plurianual de Trabalho (PPT), o item 5 versa sobre melhoria da infraestrutura municipal da educação básica e relaciona as seguintes ações: construção, ampliação e reforma das bibliotecas escolares; construção de quadras poliesportivas escolares. O micro objetivo educação pública de qualidade apresenta um orçamento de R\$65.989.389,27, destinados às seguintes ações de infraestrutura: construção de creches; salas; aquisição de ônibus escolares e manutenção de laboratórios de informática, também destinados à arte e às ciências. Quanto à formação inicial e continuada do profissional de educação, o Programa Plurianual de Trabalho apresenta como ação a manutenção da capacitação desses profissionais. No que diz respeito à gestão educacional, ele aponta como ação a construção de escolas. Com relação ao desenvolvimento da educação básica, apresenta as seguintes ações: implantação do núcleo de tecnologia educacional do município; implantação do laboratório de informática; manutenção do programa da merenda escolar; desenvolvimento das ações do Ensino Fundamental – FUNDEB -, 40% para manutenção do transporte escolar, manutenção das ações do ensino infantil; desenvolvimento das ações do ensino infantil – FUNDEB -, 40% para realização de festivais de músicas e poesias. No que se refere ao *Todos pela Alfabetização*, o Programa indica a ação de manutenção do programa de alfabetização de jovens e adultos. Sobre Educação Especial, registra a ação da manutenção das atividades de educação especial (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2013).

É evidente que as ações elencadas são pontos cruciais para uma educação básica de qualidade, contudo não é perceptível no PPA municipal de Santo Antônio de Jesus o diagnóstico da realidade do município em nenhum dos aspectos essenciais, como econômico, social, educacional, cultural, entre outros. Constata-se, para além do diagnóstico, a ausência de

justificativa e de indicadores para o quadriênio (2014-2017), deixando lacuna sobre a execução do planejamento estratégico do município e suas respectivas diretrizes e metas. No tocante à definição de sistema de gestão e monitoramento do PPA, que deve ser feito a cada ano no PPA, não consta nenhum registro no documento apreciado. Considera-se de suma importância a gestão de monitoramento do PPA, uma vez que, no percurso do quadriênio, certamente novas adaptações necessitam ser feitas ao planejamento. Pode-se pontuar, por exemplo, os ajustes para atender às demandas do plano municipal de educação de Santo Antônio de Jesus, aprovados em 2015, segundo ano da execução do PPA.

#### 4.4.3 Sujeitos Participantes da Pesquisa

Neste estudo comparativo, busca-se trazer à tona o olhar dos diferentes sujeitos participantes do processo do monitoramento do PME, especificamente, da meta que trata da política de alfabetização. A intenção é saber o que entendem por monitoramento de política; de que forma é divulgado à comunidade o resultado do monitoramento; quais as decisões tomadas para garantir a eficiência, eficácia e efetividade do que foi planejado; quais os possíveis ajustes feitos no percurso e qual a participação da sociedade. Desta forma, este estudo possibilitará traçar um lastro sobre as evidências do monitoramento nos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus e também suas implicações a partir de inferências sobre o desenvolvimento como liberdade. No Quadro 12 estão relacionados os sujeitos participantes da pesquisa.

Quadro 12 - Sujeitos Participantes na Pesquisa

SUJEITOS DA PESQUISA	IDENTIFICAÇÃO DOS LOCAIS DOS SUJEITOS
Secretário Municipal de Educação	Sobral e Santo Antônio de Jesus
Coordenador da Política de Alfabetização	Sobral e Santo Antônio de Jesus
Coordenador do Ensino Fundamental Anos Iniciais	Sobral e Santo Antônio de Jesus
Coordenadora de Desenvolvimento de Aprendizagem e Gestão Pedagógica	Sobral
Coordenador Geral de Implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação da DICOPE/SASE/MEC	Brasília
Coordenador e Supervisor responsáveis pelo Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação	Estado do Ceará e da Bahia
Avaliador Educacional Técnico responsável pelos municípios em análise	Sobral e Santo Antônio de Jesus
Representante da Equipe Técnica e da Comissão Coordenadora de Monitoramento e Avaliação de Planos de Educação	Sobral e Santo Antônio de Jesus

Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2018).

A escolha dos sujeitos para a pesquisa correspondeu à técnica de uma amostragem não probabilística, pois a escolha dos respondentes foi baseada no vínculo que os sujeitos têm com o mote da pesquisa. Assim, todos os sujeitos relacionados no quadro *supra* têm envolvimento

com a política de monitoramento, de alfabetização e do plano municipal de educação. Vale enfatizar que, ao convidar os sujeitos para participar, imediatamente, foram avisados sobre os objetivos do estudo, bem como foi tratado sobre a autorização para a divulgação das informações e dados da pesquisa, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), constante no Anexo B.

Para obter as evidências da investigação proposta, registra-se que a pesquisa de campo ocorreu durante os anos de 2018 a 2020. Foram realizadas em dois períodos distintos visitas ao município de Sobral para conhecer geograficamente a cidade, as escolas, a Secretaria de Educação, realizar diálogos com os sujeitos e também participar do Seminário da Experiência de Sobral. As mesmas ações foram desenvolvidas junto ao município de Santo Antônio de Jesus.

#### 4.5 PROCEDIMENTOS PARA A RECOLHA DOS DADOS

Segundo Minayo (2016b), não há fronteiras nítidas entre a coleta das informações, o início do processo de análise e a interpretação. É importante salientar que, para a recolha de dados, foram utilizados, como instrumentos, a leitura e a análise dos documentos: os planos de educação dos municípios em estudo, o relatório de monitoramento; o documento de avaliação dos planos de educação, com atenção à meta da alfabetização, os resultados da avaliação externa, a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), as avaliações externas propostas pelos municípios e, também, os relatórios da política de alfabetização desenvolvida pelos municípios, a exemplo de Santo Antônio de Jesus, o Relatório do Núcleo Municipal de Alfabetização e Letramento (NALFA).

Segundo Ludke e André (2013), a análise documental complementa os dados obtidos através da observação e da entrevista. Para Gil (2014), a análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação. A interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas. Quanto à técnica no tratamento dos dados, o trabalho foi desenvolvido a partir da análise de conteúdo de Bardin (2011).

A técnica de análise, em primeiro momento, apresenta os casos individualmente, ou seja, refere-se à política de alfabetização, dos planos municipais de educação, do monitoramento da política de alfabetização de cada município, e, depois, faz-se uma análise comparativa. Vale destacar que toda a análise realizada busca entender como se efetiva o desenvolvimento como liberdade a partir do monitoramento da política de alfabetização. Importante ressaltar que a

opção de análise das entrevistas traz em seu bojo o ponto de vista dos entrevistados sobre as questões apontadas no Quadro 14. Desta forma, elegeu-se a transcrição literal da fala dos sujeitos.

Os procedimentos de recolha de dados foram elaborados por um conjunto de referenciais percebidos como relevantes para a captura das informações, definidos com base em conhecimentos prévios dos dados e no referencial teórico da pesquisa, a partir da relação entre os objetivos, categorias de análise<sup>52</sup>, indicadores<sup>53</sup>, evidências e instrumentos de pesquisa, unidade observacional de investigação e sujeitos participantes, conforme o Quadro 13. Evidencia-se no quadro os procedimentos metodológicos que garantiram a operacionalização da pesquisa.

---

<sup>52</sup> As categorias analíticas são definidas a partir dos objetivos da pesquisa e reúnem aspectos que se relacionam entre si, com a finalidade de sistematizar as especificidades capturadas nas evidências da realidade empírica (MINAYO, 2001).

<sup>53</sup> Indicadores nesta pesquisa são formas de capturar as evidências com vistas a responder as questões e objetivos de pesquisa, corroborando com Minayo (2009, p. 87), que entende indicadores qualitativos como “os que expressam a voz, os sentimentos, os pensamentos e as práticas dos diversos atores que compõem o universo de uma pesquisa”. Eles expressam as relações e práticas vividas no processo do contexto investigado.

Quadro 13 - Relação dos Objetivos, Categorias, Indicadores, Dados/Informações, Instrumentos e Sujeitos

OBJETIVOS	CATEGORIAS	INDICADORES	DADOS/INFORMAÇÕES	INSTRUMENTOS	SUJEITOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrever como os municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus implementaram a política de alfabetização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de alfabetização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Números de alunos, professores e escolas envolvidos</li> <li>• Nível de sistematização da política de alfabetização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrativos do atendimento do número de alunos, escolas e professores</li> <li>• Concepção, diretrizes, objetivos, metas e etapas da política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta a documentos</li> <li>• Entrevistas semiestruturadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário Municipal de Educação;</li> <li>• Coordenadora da Política de Alfabetização</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparar a dinâmica de monitoramento da política de alfabetização dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodologia de Monitoramento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de estratégias de monitoramento</li> <li>• Nível de representação do poder público e sociedade civil na composição da equipe</li> <li>• Aplicação dos instrumentos de monitoramento</li> <li>• Periodicidade do monitoramento</li> <li>• Nível de proficiência dos alunos em Português, Escrita e Matemática</li> <li>• Elaboração de relatórios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepção do monitoramento</li> <li>• Institucionalização da equipe</li> <li>• Metas e estratégias do PME</li> <li>• Dados orçamentários</li> <li>• Dados de proficiência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta a documentos</li> <li>• Consulta aos relatórios de Monitoramento do PME</li> <li>• Consulta aos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) pelo INEP</li> <li>• Entrevistas semiestruturadas</li> <li>• Observação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador-Geral do Monitoramento e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação da SASE/MEC</li> <li>• Coordenador e Supervisor responsáveis pelo Monitoramento e Avaliação dos PME</li> <li>• Avaliador Técnico (AE) responsável pelos municípios em análise</li> <li>• Representante da Equipe Técnica e da Comissão Coordenadora de Monitoramento e Avaliação de Planos de Educação</li> <li>• Secretário Municipal de Educação</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delinear como a dinâmica de monitoramento incide sobre os processos de intervenção para o alcance da meta de alfabetização estabelecida nos planos dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento</li> <li>• Planejamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de deliberações/intervenções para ajustes na política de alfabetização</li> <li>• Práticas de planejamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenções administrativas, orçamentárias e pedagógicas</li> <li>• Plano de intervenções</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta aos relatórios de Monitoramento do PME</li> <li>• Consulta aos documentos</li> <li>• Entrevistas semiestruturadas</li> <li>• Observação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário Municipal de Educação;</li> <li>• Coordenadora da Política de Alfabetização</li> <li>• Coordenadora de Desenvolvimento de Aprendizagem e Gestão Pedagógica</li> <li>• Coordenador do Ensino Fundamental Anos Iniciais</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreender como a política de alfabetização repercute no desenvolvimento como liberdade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento como liberdade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANA</li> <li>• IDEB</li> <li>• IOEB</li> <li>• IDHM dos municípios pesquisados</li> <li>• Índice FIRJAM de desenvolvimento municipal</li> <li>• Indicador de Saúde</li> <li>• Indicador de renda</li> <li>• Índice de Gini dos municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores educacionais, sociais e de desenvolvimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório de Projeção de Indicadores dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus a partir de dados do IBGE e DATASUS</li> <li>• Entrevistas semiestruturadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário Municipal de Educação</li> <li>• Coordenador do Ensino Fundamental Anos Iniciais</li> <li>• Coordenadora da Política de Alfabetização</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2020).

#### 4.5.1 Observação

A observação ocupa um lugar de destaque nas abordagens de pesquisa educacional. Além de desempenhar papel imprescindível no que se refere à informação de uma situação cuja natureza se revela pública, principalmente, na fase de recolha de dados, conforme afirma Gil (2014). De acordo com Ludke e André (2013), a observação possibilita um contato pessoal e estreito do pesquisador com o fenômeno pesquisado, o que apresenta uma série de vantagens. Na observação, também se procede à recolha de dados, em situações em que são impossíveis outras formas de comunicação. Ainda, segundo Bogdan e Biklen (1982) *apud* Ludke e André (2013), no conteúdo das observações submerge uma parte descritiva e uma parte mais reflexiva, que são oportunas para este trabalho.

Para Minayo (2016), a observação é a parte essencial do trabalho da pesquisa de campo, pois ela auxilia a vincular os fatos a suas representações e a desvendar as contradições entre normas, regras e as práticas vividas cotidianamente pelo grupo ou instituições observadas. Um dos principais instrumentos de trabalho, no contexto da observação, é o diário de campo, onde insere-se os subsídios que não fazem parte das entrevistas formais.

Ao visitar os municípios em estudos, encontrou-se muitos elementos que serviram para elucidar algumas dúvidas e para ilustrar as reflexões apresentadas no percurso do trabalho, o que coincide com a concepção de Minayo (2016) acerca da validade dessa técnica para obtenção de dados e informações não previstas nos instrumentos pré-definidos.

No que concerne à observação, é perceptível, no município de Sobral, uma sintonia entre as falas dos sujeitos participantes da pesquisa e a efetivação das políticas em estudo, principalmente, no chão da sala de aula, enquanto que, no município de Santo Antônio de Jesus, nota-se controvérsia e ausência de harmonia entre as falas dos sujeitos e a aplicabilidade do monitoramento da política de alfabetização no ciclo de aprendizagem.

#### 4.5.2 Anotações de Campo, Gravações e Registro de Imagens Fotográficas

No curso da pesquisa, foram feitas visitas aos municípios em estudo e, na oportunidade, concretizaram-se diálogos com alguns sujeitos. Desta forma, foram usados os seguintes recursos: anotações de campo e registros de imagens fotográficas e de voz (gravação). Ressalta-se que a utilização desses recursos contou com o consentimento dos participantes da pesquisa.

### 4.5.3 Entrevista

De acordo com Gil (2014), a entrevista é uma das técnicas mais utilizadas no âmbito das Ciências Sociais, além de ser adequada para obtenção de informações diversas. Conforme Ludke e André (2013), a entrevista admite correções, elucidações e ajustamentos que a tornam, sobremaneira, eficaz na obtenção das informações desejadas. Neste trabalho, utilizou-se as entrevistas com esquemas mais livres, menos estruturados, conforme denomina Minayo (2016), entrevista aberta ou em profundidade, em que o sujeito é convidado a falar livremente sobre um tema e as perguntas do investigador, quando são feitas, buscam dar mais profundidade às reflexões, oportunizando ao sujeito expor, com mais liberdade, o ponto de vista da política de alfabetização e igualmente da política de monitoramento e avaliação dos planos de educação.

Nesse processo, foram realizadas entrevistas com o Secretário de Educação, a Coordenadora da Política de Alfabetização, o Coordenador Geral do Monitoramento e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação da SASE/MEC, o Coordenador e o Supervisor responsáveis pelo Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, o Avaliador Técnico (AE) responsável pelo os municípios em análise, Representante da Equipe Técnica e da Comissão Coordenadora de Monitoramento e avaliação de Planos de Educação, dentre outros. Salienta-se que foi utilizado um roteiro para entrevista conforme Quadro 14. Contudo, os sujeitos entrevistados puderam trazer outros elementos em conexão com o tema para elucidar questões que não constavam no roteiro. Todas as entrevistas realizadas foram gravadas e transcritas de forma integral.

As entrevistas possibilitaram recolher dados descritivos e, a partir da linguagem, os elementos significativos para aclarar o entendimento sobre monitoramento, política de alfabetização e a influência desses aspectos analisados para o desenvolvimento na perspectiva social nos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus.

Além das entrevistas com os sujeitos mencionados, também foram utilizadas as contribuições e informações apresentadas no XI Seminário sobre a Educação de Sobral - CE, promovido pela Secretaria da Educação de Sobral, nos dias 23 e 24 de agosto de 2018. Ressalta-se no Quadro 14 a correlação entre objetivos, categorias, centralidade das questões e sujeitos da pesquisa.

Quadro 14 – Correlação entre Objetivos, Categorias, Centralidade das Questões, Questões e Sujeitos da Pesquisa

OBJETIVOS	CATEGORIAS	CENTRALIDADE DAS QUESTÕES	QUESTÕES	SUJEITOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descrever como os municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus implementaram a política de alfabetização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de alfabetização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepção, diretrizes, objetivos, metas e etapas da política</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qual a concepção utilizada para a Política de Alfabetização?</li> <li>2. Sobre as diretrizes, quais as orientações que o definem?</li> <li>3. Qual o objetivo que orienta a Política de Alfabetização?</li> <li>4. Como propõe as etapas da política?</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário Municipal de Educação</li> <li>• Coordenador do Ensino Fundamental Anos Iniciais</li> <li>• Coordenador da Política de Alfabetização</li> <li>• Coordenadora de Desenvolvimento de Aprendizagem e Gestão Pedagógica</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparar a dinâmica de monitoramento da política de alfabetização dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodologia de Monitoramento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepção do monitoramento</li> <li>• Institucionalização da equipe</li> <li>• Metas e estratégias do PME</li> <li>• Dados orçamentários</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O que é a Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação do PME proposto pela SASE/MEC?</li> <li>2. Como é estabelecido o comitê tripartite?</li> <li>3. Qual o entendimento do conceito de monitoramento na perspectiva da SASE/MEC?</li> <li>4. Como é institucionalizada a equipe para o monitoramento do PME?</li> <li>5. Qual a metodologia de monitoramento instituída pela SASE/MEC?</li> <li>6. Como são feitas as orientações para o monitoramento das metas e estratégias do PME?</li> <li>7. Como são mensurados os indicadores das metas?</li> <li>8. Como devem ser analisados no monitoramento do PME os instrumentos de planejamentos orçamentárias?</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador-Geral do Monitoramento e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação da SASE/MEC</li> </ul>
			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A política de Monitoramento estabelecida pela SASE/MEC em articulação com a UNDIME e Secretaria Estadual de Educação contribuem em que aspectos para o Monitoramento das metas estabelecidas no plano de educação?</li> <li>2. A estrutura organizada a partir do comitê tripartite em cada estado atende a proposta de trabalho da SASE?</li> <li>3. Como é que a rede entende conceitualmente a questão do monitoramento e da avaliação dos planos?</li> <li>4. A metodologia do trabalho proposta pela SASE atende de forma eficaz? Tem alguns entraves? Quais?</li> <li>5. É feita alguma articulação intersetorial para viabilização do monitoramento?</li> <li>6. Nesse formato que a SASE trouxe, de equipe técnica e comissão coordenadora dentro dos Municípios, como é o perfil desses profissionais? Você acha que eles compreendem a questão da</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador e Supervisor responsáveis pelo Monitoramento e Avaliação dos PME</li> <li>• Avaliador Técnico (AE) responsável pelos municípios em análise</li> <li>• Representante da Equipe Técnica e da Comissão Coordenadora de Monitoramento e Avaliação de Planos de Educação</li> </ul>

			<p>formação que é feita e cumpre em tempo hábil as atividades que você tenciona para que eles desenvolvam?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Como são apreciados os dados para mensurar as metas do PME?</li> <li>8. Como são apreciados no monitoramento do PME os instrumentos de planejamentos orçamentários?</li> <li>9. O monitoramento gera instrumentos e relatórios?</li> </ol>	
			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Como é realizado o monitoramento do PME?</li> <li>2. O município adota a estratégia de monitoramento proposta pela SASE ou desenvolve uma proposta própria?</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário Municipal de Educação</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delinear como a dinâmica de monitoramento incide sobre os processos de intervenção para o alcance da meta de alfabetização estabelecida nos planos dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoramento</li> <li>• Planejamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenções administrativas, orçamentárias e pedagógicas</li> <li>• Plano de intervenções</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quais os desdobramentos do monitoramento na política de alfabetização?</li> <li>2. A partir do monitoramento, qual a natureza das intervenções que são implementadas na Política de alfabetização?</li> <li>3. Como se dá o processo de planejamento das intervenções?</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário Municipal de Educação</li> <li>• Coordenador do Ensino Fundamental Anos Iniciais</li> <li>• Coordenadora da Política de Alfabetização</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compreender como a política de alfabetização repercute no desenvolvimento como liberdade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento como liberdade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores educacionais, sociais e de desenvolvimento</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A política de alfabetização implementada no município tem favorecido uma trajetória de sucesso na escolarização das crianças?</li> <li>2. A política de alfabetização monitorada repercute na qualidade de vida dos sujeitos do município?</li> <li>3. A política de alfabetização tem contribuído positivamente nos indicadores Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA); no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); no Índice de Oportunidade da Educação Brasileira (IOEB); no Indicador de Acesso à Educação e no de Taxa da Média de Anos de Estudo?</li> <li>4. A política de alfabetização tem favorecido aos indicadores de desenvolvimento e sociais como: no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM), no Indicadores de Saúde, no Indicadores de Renda e na Indicadores de Desigualdade (Índice de Gini).</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário Municipal de Educação</li> <li>• Coordenador do Ensino Fundamental Anos Iniciais</li> <li>• Coordenadora da Política de Alfabetização</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2020).

#### 4.5.4 Análise Documental

Destaca-se, para este trabalho, também, a análise documental, pois esta se configura como uma técnica importante na pesquisa com abordagem qualitativa, haja vista a possibilidade de complementação de informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE; ANDRÉ, 2013). Assim, foram utilizados os planos de educação, os relatórios de monitoramento e avaliação do PME e da política educacional da alfabetização. Vale salientar que os documentos constituem também uma fonte estável e rica e deles são retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador, além de complementar informações obtidas por outras técnicas.

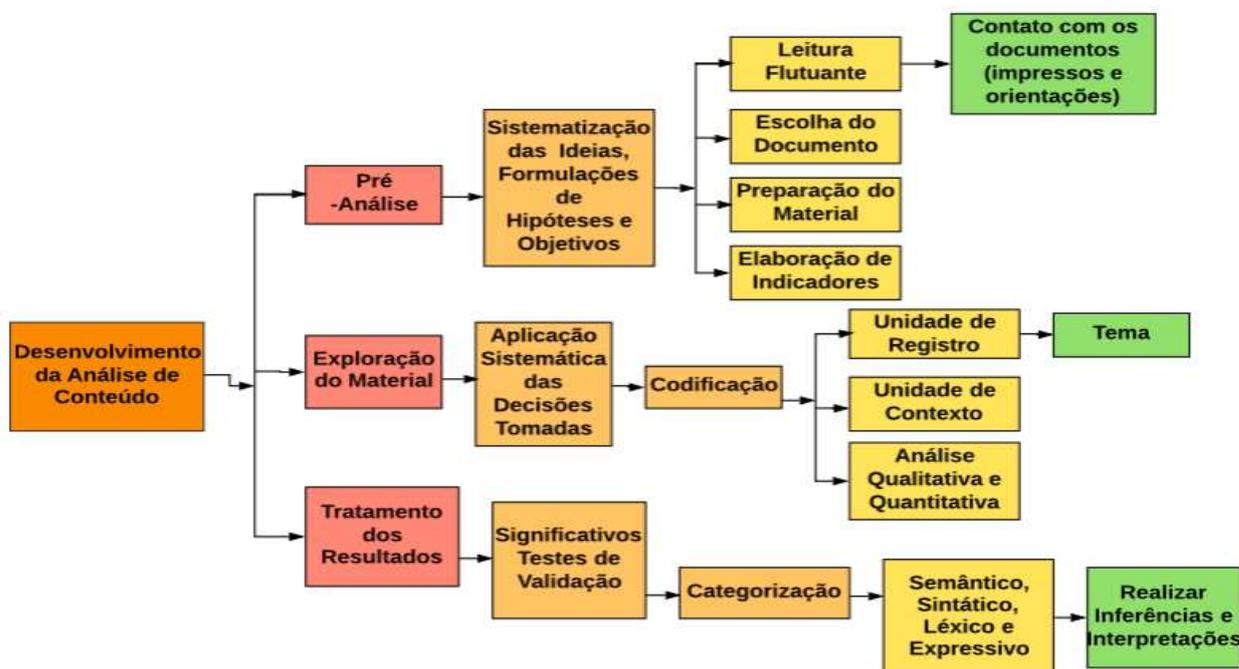
#### 4.6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Para promover o processo de análise e interpretação dos dados, numa perspectiva de abordagem qualitativa, sem, contudo, desprezar os aspectos quantitativos, utilizou-se da técnica da análise de conteúdo, proposta por Laurence Bardin, em 1977, e revisada pela autora em 1987.

Bardin (2011), em sua obra *Análise de Conteúdo*, apresenta de maneira clara e objetiva os métodos e as técnicas utilizadas para a análise qualitativa, uma vez que ela os aplicou em investigação psicossociológica e nos estudos da comunicação de massa. Segundo Chizzotti (2010), a técnica se aplica à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação. Neste trabalho, serão utilizadas as falas dos sujeitos entrevistados a partir das entrevistas realizadas.

Para Bardin (2011, p.15), a análise de conteúdo corresponde a um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes), extremamente diversificados. No que diz respeito ao método, Bardin propõe 4 etapas, conforme Figura 20: 1) a organização da análise; 2) a codificação; 3) a categorização; e 4) a inferência e interpretação dos resultados.

Figura 20 - Diagrama sobre o Desenvolvimento da Análise do Conteúdo



Fonte: Adaptado pela autora desta tese, a partir dos elementos indicado de Bardin (2011).

Assim sendo, para a primeira etapa - organização da análise -, a autora apresenta três polos cronológicos: 1) a pré-análise, que corresponde à fase de organização propriamente dita, uma vez que o pesquisador deve fazer a leitura flutuante, que implica conhecer o material e criar familiaridade com ele, com três missões: a) a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, b) a formulação das hipóteses e dos objetivos e c) a elaboração de indicadores que fundamentam a interpretação final; 2) a exploração do material, considerada uma fase longa e fastidiosa, consistindo, essencialmente, em operações de codificação, decomposição ou enumeração; e 3) tratamentos dos resultados obtidos e interpretação, ou seja, os resultados são submetidos às provas estatísticas, assim como aos testes de validação (BARDIN, 2011).

A segunda etapa versa sobre a codificação que corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto em dados organizados. Para esta etapa, há diversas técnicas a serem aplicadas, como recorte, agregação e enumeração, que permitem atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão. A codificação subdivide-se em: unidade de registro e de contexto, regras de enumeração e análise quantitativa e qualitativa.

A terceira etapa aborda a categorização. Nela, Bardin (2011) registra que as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos e realça que o critério de categorização pode ser semântico, sintático, léxico e expressivo. Nesta etapa, procede-se ainda,

à inferência e interpretação dos resultados, consolidando, pois, a última parte do percurso teórico, feito a partir da análise de conteúdo.

O conceito estabelecido por Bardin auxilia no curso desta pesquisa, uma vez que consente em analisar conteúdos a partir do ponto de vista do aspecto qualitativo. Dessa forma, é possível caminhar para descortinar o que está por trás dos conteúdos das entrevistas, indo além das exterioridades do que está sendo dito pelos sujeitos envolvidos.

Minayo (2016) também apresenta uma trajetória de análise de conteúdo. A princípio, recomenda fazer uma leitura compreensiva do conjunto do material selecionado, de forma exaustiva. Em seguida, a autora propõe a exploração do material, ou seja, a análise propriamente dita. Para finalizar, indica a elaboração de uma síntese interpretativa por meio de uma redação que possa fazer uma interlocução com os temas, objetivos, questões e pressupostos da pesquisa.

Laville e Dionne (1999), para além da organização da análise de conteúdo, aqui tratada segundo Bardin e Minayo, sinalizam que a análise de conteúdo não é um método rígido, no sentido de constituir-se em uma receita com etapas bem circunscritas. Ela constitui, antes, um conjunto de vias possíveis, nem sempre claramente balizadas, para revelação – alguns diriam reconstrução – do sentido de um conteúdo (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Diante do exposto, optou-se pela comunicação verbal como matéria-prima para análise de conteúdo, além das gravações das entrevistas semiestruturadas e dos resultados do Seminário da Experiência de Sobral. Assim, fez-se o recorte dos conteúdos e, em seguida, a ordenação dentro das categorias escolhidas e procedeu-se à interpretação a partir da percepção das informações obtidas. Como categoria de unidade análise, utilizou-se o tema que, segundo Franco (2008), é uma asserção sobre determinado assunto, podendo ser uma simples sentença, um conjunto delas ou um parágrafo. Na perspectiva de Laville e Dionne (1999), ao fazer-se a opção por uma análise de conteúdo, deverão ser estabelecidas as escolhas de categorias. Em seguida, será feita a reconstrução dos discursos dos sujeitos, tendo como fulcro a abordagem qualitativa.

#### 4.7 APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO DE PESQUISA

Esta etapa de sistematização dos resultados da pesquisa, foi organizada na seção 6 desta tese, em conformidade com as normas estabelecidas pelo Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS) e a normatização prevista pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Considerando-se as recomendações de Yin (2015), para organização de relatório de estudo de casos múltiplos, adotou-se a estrutura comparativa para apresentação dos resultados da pesquisa que implicou, inicialmente, na explanação de cada caso, Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA, seguida da análise comparativa entre esses. Desta forma, a partir de uma abordagem explanatória e explicativa, fundamentada nos constructos teóricos vinculados às categorias que circunscrevem a pesquisa, sendo essas: monitoramento, política de alfabetização, desenvolvimento como liberdade, os resultados foram sendo explicitados por meio de inferências. A estrutura de apresentação dos resultados da pesquisa, sistematizada na Figura 21, teve como propósito, evidenciar a resposta à problemática orientadora desta tese, a partir do referencial teórico que se constituiu como lente para análise dos indicativos recorrentes, evidenciados nos dados coletados, nos documentos e entrevistas realizadas. Tal procedimento, possibilitou a defesa da tese, confirmada pelo alcance dos objetivos que foram consubstanciados nas considerações conclusivas.

Figura 21- Estrutura de Apresentação dos Resultados da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações de Yin (2015).

As considerações conclusivas retomam os aspectos-chave da pesquisa e faz uma síntese das seções, destacando o alcance dos objetivos, as respostas às questões norteadoras, as possíveis limitações encontradas na investigação, o posicionamento crítico e as perspectivas de pesquisas futuras.

## 5 POLÍTICA DE MONITORAMENTO DE ALFABETIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE SOBRAL E SANTO ANTÔNIO DE JESUS

*A utopia [...] está lá no horizonte. Aproximo-me dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.*

*Eduardo Galeano (1994).*

O objetivo desta seção é apresentar e descrever as principais informações e dados adquiridos no processo de recolha, de forma lógica, clara e concreta. Assim, apresenta-se um panorama da política de alfabetização dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus. Em seguida, trata-se dos planos municipais de educação (PME) dos municípios em apreciação com destaque para a meta de alfabetização, o processo de monitoramento e as atribuições das equipes técnicas e das comissões coordenadoras instituídas pelos municípios para o monitoramento dos planos. Também, discorre-se sobre a metodologia do Monitoramento e da Avaliação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) e, para concluir, narram-se os indícios do primeiro ciclo do monitoramento do PME dos municípios em análise e as evidências no desenvolvimento como liberdade.

### 5.1 POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO EM SOBRAL

A proposição para potencializar a alfabetização das crianças no município de Sobral/CE sobrevém no período de 1997 e 2000, quando o município, assim como muitos outros do território brasileiro, encontravam-se em processo de mudanças para se adequar à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996.

Destaca-se o papel preponderante desenvolvido pelo então prefeito da cidade de Sobral, Cid Ferreira Gomes, em 1999, que, ao assumir a gestão, propôs novos concursos públicos e construção de cinco escolas e a reforma de 31; com essas medidas, as matrículas passaram de 9 mil, em 1996, para 17 mil, em 1999, atribuindo-se este aumento do número de alunos à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). No que corresponde ao transporte para viabilizar o acesso às escolas, a prefeitura conseguiu a doação de cerca de 30 ônibus de uma fundação estadunidense, contudo, essas decisões não foram suficientes para assegurar o aprendizado das crianças (BECSKÉHAZY, 2018).

Assim, em 2000, o prefeito em exercício encomendou uma avaliação com o objetivo de saber o quantitativo de alunos alfabetizados ao final do primeiro ciclo do Ensino Fundamental. Para a primeira avaliação, obteve-se o apoio do professor aposentado da Universidade Federal do Ceará (UFC), Edgar Linhares<sup>54</sup>, especialista em leitura. Desse modo, foi aplicada a primeira avaliação externa de aprendizagem aos alunos da 2ª série (final) para verificar aqueles que liam palavras, frases ou textos. Na análise dos resultados, constatou-se que metade da turma apresentava incapacidade de leitura, conforme o documento denominado *Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais*:

Ainda em 2000, os gestores de Sobral tiveram acesso a mais uma fonte de dados sobre a alfabetização de suas crianças: o resultado da avaliação de aprendizagem de alunos de 1ª e 4ª séries realizada pela Fundação Carlos Chagas, via Programa Acelera Brasil, do Instituto Ayrton Senna<sup>55</sup>, parceiro do município. Sobral apresentou um dos piores rendimentos entre os municípios participantes do Programa, ficando classificado em penúltimo lugar. (BRASIL, 2005, p. 27).

Com pontos tão nevrálgicos no que se refere à aprendizagem das crianças, os gestores educacionais implantaram um processo sistemático de avaliação para todos os alunos de 2ª à 4ª série (envolvendo aproximadamente 12 mil estudantes). No que diz respeito à alfabetização, o município de Sobral, em 2001, apresentava resultados de grande complexidade: 60% dos alunos, que estavam iniciando a 2ª série, 40% dos alunos da 3ª e 20% daqueles que frequentavam a 4ª série não sabiam ler (BRASIL, 2005).

Diante do resultado da avaliação, o prefeito da gestão correspondente aos anos de 1997 a 2005, eleito para dois mandatos consecutivos, propôs uma transformação na educação de Sobral. Exonerou a Secretária de Educação e estruturou uma nova equipe, nomeando o seu irmão, concursado da procuradoria-geral do município de Fortaleza e com mestrado na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos. Desta forma, o gestor executivo convidou a professora Izolda Cella Arruda, da Universidade Estadual do Aracajú (UVA), do município de

---

<sup>54</sup> Sempre militou na educação, como professor e depois como formulador de políticas públicas. Especialista em leitura, desenhou e implementou a metodologia utilizada na primeira avaliação externa de aprendizagem aplicada nas escolas municipais de Sobral, no ano 2000, e foi responsável pela definição e implementação do novo método de ensino na rede municipal, com foco em leitura e escrita. Ele também foi um dos coordenadores do que veio a ser embrião do Programa de Alfabetização na Idade Certa, transformando a história da educação de Sobral e de todo o Ceará. O município homenageou denominando uma escola de tempo integral de Escola Professor Edgar Linhares Lima, de Ensino Fundamental, com capacidade para atender 540 estudantes do 6º ao 9º ano.

<sup>55</sup> É uma organização sem fins lucrativos, criada em novembro de 1994, destinada a crianças e jovens, de modo que venham a ter oportunidade de desenvolver seus potenciais por meio da Educação de qualidade, em todo o Brasil.

Sobral, para ser a secretária-adjunta (BARROS, 2018). Em 2002, o Secretário de Educação, deixa o cargo para ser candidato a deputado estadual e a professora Izolda passa a assumir o processo da reforma da educação em Sobral. Posteriormente, em 2016, Ivo Ferreira Gomes, o então deputado retorna ao município para concorrer às eleições e é eleito prefeito de Sobral para a gestão de 2017-2020.

Ressalta-se que ele desenvolveu um papel singular enquanto esteve à frente da Secretaria Municipal de Educação e destacou que não adianta ter capital político se não se sabe o que é para fazer e que educação não se resolve apenas com insumos materiais. Assim, o prefeito e sua equipe estruturaram um sistema de alfabetização para alunos a partir de 6 anos, baseado no monitoramento permanente da capacidade leitora dos alunos da 1ª a 4ª séries, na elaboração local de material para formação docente e no planejamento de rotinas pedagógicas e planos de aulas (BECSKÉHAZY, 2018).

No período em exercício da professora Izolda Arruda com sua respectiva equipe, houve a aposta na alfabetização, delimitando como meta ensinar todas as crianças a ler e escrever até os 7 anos. Para efetivação da meta, contaram com a ajuda da Fundação Banco do Brasil<sup>56</sup> e do Instituto Ayrton Senna. Deste modo, a partir de um diagnóstico extremamente crítico, os gestores municipais propuseram a implantação de uma política educacional com a intenção de assegurar a aprendizagem das crianças, com prioridade para a alfabetização nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Em três anos, já se observavam as mudanças na rede municipal de ensino de Sobral. Os esforços continuaram e, com os resultados satisfatórios, o município de Sobral tornou-se referência em relação à alfabetização.

Para atingir resultados satisfatórios, foi necessário deslocar os melhores professores da rede para os primeiros anos do Ensino Fundamental. Assim, a Secretaria de Desenvolvimento de Educação estabeleceu, como prioridade, no período de 2001/2004, uma política educacional que demandou a implantação de uma política de alfabetização com as principais diretrizes e ações, posteriormente, garantidas em lei municipal, centralizada, principalmente, em:

[...] ampliação do ensino fundamental para 9 anos, com a inclusão do atendimento das crianças de 6 anos enturmadadas em uma série específica denominada 1ª série básica; lotação criteriosa de professores para as salas de alfabetização e acompanhamento permanente dos resultados; programa de formação continuada para todos os professores que garante a aplicação de rotinas

---

<sup>56</sup> Tem a sua história entrelaçada com o amadurecimento do Terceiro Setor brasileiro e com os números exitosos na redução da pobreza no Brasil. Atua, desde 1985, pelo desenvolvimento sustentável do País e pela transformação social dos brasileiros que mais precisam. Ao longo dessa trajetória, destacam-se ações de geração de trabalho e renda, desenvolvimento comunitário e meio-ambiente, permeadas por projetos de educação, transversais a todas as iniciativas.

pedagógicas voltadas para o programa de ensino; garantia de gratificação salarial para professores titulares das salas de alfabetização de acordo com critérios estabelecidos pela Secretaria; avaliação externa semestral de todos os alunos em processo de alfabetização e a criação de um sistema informatizado para análise de dados; estabelecimento do prêmio Escola Alfabetizadora; Eliminação do analfabetismo de 2ª a 4ª série na rede municipal e envolvimento da comunidade escolar, especialmente os pais. (UNDIME, 2005).

Sublinha-se que o ato de participar do processo de planejamento das ações da escola, planejar sistematicamente suas aulas é uma condição fundamental para ser professor em Sobral. Todas as 59 escolas têm, em todas as semanas do ano letivo, um momento específico para a organização do trabalho em sala de aula. Mensalmente, os professores observam o calendário de formação que é divulgado, verificam a data da sua formação e vão à Escola de Formação do Magistério e da Gestão Educacional (ESFAPEGE)<sup>57</sup>. As formações abarcam discussões sobre qual o modo mais eficaz de ensinar os conteúdos e, também, sobre a prática de sala de aula. Essa formação visa alcançar a melhoria de resultados de aprendizagem dos alunos. A ESFAPEGE, além de promover a formação continuada dos professores, também produz material didático complementar, contribui para aplicação da avaliação externa que o município desenvolve, elabora os novos currículos que estão sendo pensados para o município, perfazendo um conjunto de iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento dos professores, pensado pela Escola de Formação.

Sobre avaliação de aprendizagem, além da externa aplicada em nível nacional e em nível estadual, existe também o processo aplicado pelo município. Assim, todos os alunos de 1º ao 9º ano são avaliados no meio do ano e todos os alunos do infantil<sup>58</sup> e do 5º ao 9º ano são avaliados no final do ano letivo, isto é, os alunos são submetidos a duas avaliações externas. Há, no município, uma casa denominada de Casa da Avaliação Externa (Figura 22), cujo objetivo é preparar testes padronizados aplicados bimestralmente, a todos os alunos, onde são confeccionados os itens, as questões, e onde é feito todo processo de aplicação dessa prova.

Essas avaliações são aplicadas por profissionais contratados pela Casa da Avaliação totalmente independentes da escola. As mesmas pessoas que aplicam as provas apresentam os resultados em planilhas, que revelam o percentual de acerto de cada aluno. Em seguida, são publicados no portal, no qual diretores, professores e pais conseguem ver o desempenho de

---

<sup>57</sup> É uma Organização Social (OS) sem fins lucrativos, de natureza privada, criada em 2006, que, através de uma chamada pública e de um contrato de gestão, celebra um contrato com a Prefeitura e repassa parte dos 40% do FUNDEB para formação de professores do município. Tem por finalidade desenvolver processos educacionais no campo do ensino e da pesquisa, que promovam a formação e qualificação de professores, servidores do magistério e áreas afins.

<sup>58</sup> O infantil 5 é avaliado, porque é uma série de fim de ciclo e do início do ciclo da alfabetização.

cada aluno. A atenção personalizada, aluno a aluno, caso a caso, é uma marca da cidade, conforme corrobora Barros (2018).

Figura 22 – Foto da Fachada da Casa da Avaliação Externa Sobral/CE



Fonte: Registro feito pela autora desta tese (2018).

Sobre o investimento e logística da avaliação, o Secretário de Educação (2018) registra:

Nós fazemos um investimento da ordem de R\$ 500 mil reais só pra aplicar essa prova. Meio milhão de reais investido em construção de itens, produção de material didático. A logística são mais de 120 aplicadores, que saem as cinco da manhã para estarem antes das sete horas nas escolas, sejam escolas rurais ou urbanas, com um pacote de provas, lacrado, naquele mesmo estilo do ENEM e dos vestibulares, pra aplicar uma avaliação que vai gerar um diagnóstico de informações, que é fundamental pra que a Secretaria possa diagnosticar e identificar onde estão as fragilidades, as necessidades e as escolas, as turmas e até o aluno. Nós analisamos o aluno individualmente, para saber quais são aqueles que estão no nível desejável e aqueles que não estão, para se fazer um trabalho especificamente com aquele grupo, então, é um trabalho individualizado. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO; SOBRAL, 2018).

A prova aplicada como avaliação externa envolve:

[...] basicamente, língua portuguesa, matemática e uma produção textual, todos os alunos se submetem a ela e, no caso dos alunos de 1º e 2º anos, que são submetidos ao processo de alfabetização, além da escrita, eles também se submetem a uma avaliação oral, então, o avaliador se desloca até a escola portando gravador digital e, a partir de textos, cartelas, dinâmicas, ele faz a criança a ler. A leitura é gravada. Ele pergunta à criança sobre o que ela leu e interpretou. Depois esse arquivo é gerado e enviado para um sistema e um avaliador vai lá e analisa o grau de qualidade da alfabetização, levando em consideração a velocidade, a precisão, o ritmo, a entonação e compreensão. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO; SOBRAL, 2018).

Os dados gerados pelas avaliações externas do meio e do final do ano letivo são interpretados pelos técnicos da Secretaria, os coordenadores e gestores. Em alguns casos, também, são levados para mudança e aprimoramento da formação continuada e se retroalimentam entre ciclos. Quando os resultados das avaliações não são bons, segundo os parâmetros estabelecidos pelo município, ou seja, não atendendo à escala de proficiência desejada, discutem-se em grupo e montam-se plano de ação e intervenção com subsídios para formulação, reformulação e monitoramento do trabalho, além de dados para reorientar a prática de professores e dos dirigentes escolares. Com isso, podem ocorrer mudanças, às vezes de lotação de profissional, às vezes de coordenação ou mesmo (re)produção de material didático diferenciado, ou mesmo implantação de atividades no contraturno. Enfim, é um conjunto de medidas estratégicas que são lançadas quando o resultado, muitas vezes, não está satisfatório, segundo informação do Secretário de Educação (2018).

Além da Casa de Avaliação em Sobral, existem outros equipamentos que pertencem à Secretaria Municipal de Educação, a exemplo do Centro de Línguas, equipamento que oferta gratuitamente cursos de Língua Inglesa e Espanhola, Informática e cursos de laboratórios, Física, Química e Biologia para estudantes da rede pública municipal e estadual e, também, atende à demanda social. Recentemente, foi implantado o curso de Libras.

O município dispõe, também, de uma biblioteca pública, equipamento educacional e cultural com 26 mil exemplares. Segundo o Secretário de Educação (2018), uma cidade educadora, que desenvolve uma política educacional de referência, precisa ter outros aparatos educacionais de apoio, para além das escolas propriamente ditas.

Outro equipamento é a brinquedoteca<sup>59</sup>, que atua, especialmente, no campo da Educação Infantil, desenvolvendo vários trabalhos direcionados para uso lúdico da leitura, por meio de teatro e música, como ferramenta de desenvolvimento cognitivo. Além da sede fixa, dispõe do serviço itinerante, realizando visitas às escolas e ofertando literatura infantil, teatro e música.

---

<sup>59</sup> Inaugurada em dezembro de 2010, em convênio com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Brinquedoteca Pública Municipal é vinculada à Secretaria da Educação de Sobral e funciona no subsolo da Biblioteca Pública Lustosa da Costa, na Margem Esquerda do Rio Acaraú. O equipamento foi reinaugurado em dezembro de 2015, quando recebeu o nome de “Brinquedoteca do Didi”, numa homenagem ao mais famoso personagem do sobralense Renato Aragão.

## 5.2 POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO EM SANTO ANTÔNIO DE JESUS

A política de alfabetização do Município de Santo Antônio de Jesus, no que tange os anos iniciais do Ensino Fundamental, segue o estabelecido no Art. 23 da LDBEN, nº 9.394/96, principalmente, no que tange à organização dos ciclos de estudos no sistema de ensino.

Assim, o projeto de implantação do Ciclo de Aprendizagem<sup>60</sup> (CIAP) corrobora que, desde 1997, a Rede Municipal de Ensino considerou que a organização de turmas não seriadas seria uma das soluções para garantir a qualidade do Ensino Fundamental, visando romper com a cultura da evasão e exclusão escolar, ao mesmo tempo em que desenvolve ações com o objetivo de ofertar uma educação pública de qualidade. O CIAP, objetiva empreender o fazer pedagógico, respeitando os diferentes níveis e ritmos de aprendizagens dos alunos (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2013).

Os diálogos sobre Ciclo se iniciaram em 1997, mas, somente, em 2004, a Secretaria Municipal de Educação (SME) iniciou o projeto de implantação do Ciclo de Aprendizagem do Sistema Municipal de Ensino, que se expandiu nos anos subsequentes e deu continuidade ao processo de implantação e acompanhamento às atividades referentes ao Ciclo de Aprendizagem (CIAP). A intenção da implantação do Ciclo de Aprendizagem circunscreve em construir uma escola inclusiva, que respeita o tempo, a organização do espaço escolar e as diferenças para dar condições à aprendizagem.

Apesar de seu início ter ocorrido em 1997, o CIAP só é regulamentado pela Resolução do CME nº 05 de 2005, que estabelece as normas para o Ensino Fundamental da Rede Municipal. De acordo com o Artigo 2º (CME, 2005), o Ciclo de Aprendizagem (CIAP), integrado ao Ensino Fundamental, constitui-se em uma organização pedagógica, não seriada, que visa garantir a continuidade da aprendizagem dos alunos, sem interrupção dos seus estudos no Ciclo. O parágrafo único realça que o CIAP está organizado em dois blocos, sendo um de 3 anos (CIAP I) e o outro de 2 anos (CIAP II), equivalendo aos 5 primeiros anos do Ensino Fundamental (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2015).

Quanto à avaliação, o Artigo 3º da Resolução informa que a avaliação da aprendizagem no CIAP deve ser processual, formativa e cumulativa, com ênfase nos aspectos qualitativos e, tendo como referência, os marcos do processo de aprendizagem, definidos em Portaria da Secretaria Municipal de Educação.

---

<sup>60</sup> A partir do final dos anos 1990, os programas de organização da escola em ciclos, principalmente aqueles designados como “Ciclo de Aprendizagem”, passaram tomar como uma referência importante as ideias do suíço Phillipe Perrenoud, quando seus textos sobre “Ciclo de Aprendizagem” começaram a ser publicados no Brasil (MAINARDES, 2009, p.41).

Sobre as intervenções quanto ao distanciamento da aprendizagem em relação aos marcos do processo de aprendizagem, o Parágrafo 2º da Resolução sublinha que, caso persista o distanciamento da aprendizagem, o aluno permanecerá no Ciclo, sendo-lhe assegurado o apoio pedagógico necessário para progredir nas suas aprendizagens.

Em 2005, nasce o Núcleo de Acompanhamento do Ciclo de Aprendizagem (NACI), composto de 6 integrantes, com a função de desenvolver diversas atribuições, dentre elas, destacam-se: elaborar e coordenar os momentos de estudos com os professores e coordenadores pedagógicos; manter contatos com a direção da unidade escolar, promovendo a troca de informações sobre a vida escolar dos discentes no processo do Ciclo; visitar as classes para o registro das atividades desenvolvidas pelos professores nas classes do Ciclo e observação do desenvolvimento dos alunos, entre outras. O NACI tem como função elaborar o plano de acompanhamento, a partir de um diagnóstico construído dentro do contexto educacional da Rede Municipal de Educação e, também, traçar um plano anual de trabalho, no início de cada ano, com as principais ações a serem desenvolvidas, no intuito de nortear os trabalhos referentes ao Ciclo e, também, informar à coordenação geral do setor pedagógico sobre as ações que serão desenvolvidas no decorrer do ano.

Vale ressaltar, ainda, que o NACI inclui uma proposta de formação continuada para os docentes com o objetivo de aprimoramento da prática pedagógica e, conseqüentemente, desenvolver as competências e habilidades dos alunos. Também, recomenda-se aos professores que, nas Atividades Complementares (AC), promovam estudos e planejamento com o acompanhamento do Coordenador Pedagógico. Para além das atribuições já citadas, sublinha, ainda, a necessidade de visitas de acompanhamento do processo de ensino aprendizagem nas classes do Ciclo. Os acompanhamentos têm como objetivo obter subsídios para nortear e/ou ampliar as pautas de estudos que ocorrerão mensalmente com os professores envolvidos no processo do ciclo e os coordenadores pedagógicos.

No que diz respeito à política de Alfabetização, em 2011, a partir da Política Educar para Transformar, o Estado da Bahia, por meio do Decreto nº 12.792, de 28 de abril de 2011, instituiu o Programa Estadual Pacto pela Educação, com o objetivo de assegurar às crianças do sistema estadual de ensino os meios suficientes para a formação básica no Ensino Fundamental, a partir do seu ingresso nos sistemas formais de educação, aos seis anos de idade. Em seu Art. 2º, o Decreto define as diretrizes que o Programa atenderá:

I – a alfabetização da totalidade dos estudantes até os 08 (oito) anos de idade, com pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

- II - erradicação do analfabetismo escolar, garantindo o sucesso na aprendizagem de todos os estudantes das redes públicas do sistema estadual de ensino;
- III - promoção de experiências pedagógicas adequadas à educação básica;
- IV - incentivo à formação de leitores;
- V - promoção da seleção, produção e distribuição de material didático;
- VI - formalização dos processos sistêmicos de avaliação dos estudantes;
- VII - viabilização de efetiva integração entre as redes públicas do Estado da Bahia e seus Municípios, em regime de colaboração, observadas as peculiaridades locais e regionais, além da capacidade do Município para participação no Programa;
- VIII - garantia da autonomia pedagógica dos Municípios. (BAHIA, 2011, p. 2).

O município de Santo Antônio de Jesus manifestou interesse e fez adesão ao Programa, assinando o Termo de Cooperação e este é válido para o período de 4 anos. O Art. 5º do Decreto trata das providências que o município deve adotar:

- I - designar equipe gestora do Programa no âmbito municipal;
- II - designar professores alfabetizadores com perfil adequado para atuar nos 02 (dois) anos iniciais do ensino fundamental;
- III - acompanhar e avaliar o desempenho dos estudantes do ensino fundamental, identificando, desde o início do ano letivo, aqueles que apresentem dificuldades;
- IV - oferecer reforço escolar para aqueles estudantes que encontrem dificuldades na aprendizagem;
- V - participar de atividades coletivas regionais de orientação, acompanhamento, formação e avaliação do trabalho;
- VI - zelar pela manutenção dos cantinhos de leitura nas salas de aula e nas escolas;
- VII - indicar professores dos seus quadros, viabilizando sua participação nas atividades de formação referentes ao Programa Pacto pela Educação;
- VIII - assegurar a implantação do sistema de avaliação das escolas das redes municipais de ensino. (BAHIA, 2011, p.2).

O Programa Estadual Pacto pela Educação apresenta, como elemento fundante, melhorar a qualidade da educação no Estado, por meio da garantia do direito à alfabetização de crianças até os oito anos de idade. É imperioso destacar que o referido programa foi difundido como Programa Pacto com Municípios pela Alfabetização e este ficava ancorado no Programa<sup>61</sup> de Apoio à Educação Municipal (PROAM), da Secretaria de Educação (SEC) do Estado da Bahia.

Vale destacar que o PROAM nasceu a partir de uma análise da conjuntura dos municípios baianos. Destarte a Secretaria de Educação do Estado da Bahia admite que é papel do Estado desenvolver estratégias para integração e melhoria da qualidade da educação, assim como, prestar atendimento aos municípios, de forma a assegurar uma distribuição proporcional

---

<sup>61</sup> Geralmente derivado ou associado a um plano, contém diretrizes, estratégias, objetivos e metas que norteiam as ações públicas em um determinado “setor” (SCHMIDT, 2018, p.128).

de responsabilidades. Desta forma, em 2007, no contexto da Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (SUPAV), o Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM) surge como determinante instrumento articulador e incentivador de uma educação pública de qualidade. O Programa compõe parte integrante do Projeto Educacional –*Todos pela Escola* – e atende ao princípio constitucional do Regime de Colaboração entre Estado e Municípios (BAHIA, 2007). No ano de 2008, o PROAM inicia as ações de assistência aos municípios com a implementação do Projeto de Assessoramento à Elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), dentre outros projetos.

Em 2012, por meio do Governo Federal, através do MEC, foi regulamentado pela Portaria n° 867, de 4 de julho, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Assim:

[...] as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmam e ampliam o compromisso previsto no Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007, de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3° ano do ensino fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico, que passa a abranger:

I - a alfabetização em língua portuguesa e em matemática;

II - a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, para os concluintes do 3° ano do ensino fundamental;

III - o apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação. (BRASIL, 2012, p.1).

Com relação ao exposto, em 2013, o município de Santo Antônio aderiu ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), cujo objetivo é a alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, até o 3° ano do Ensino Fundamental, de todas as crianças das escolas municipais e estaduais urbanas brasileiras. As ações do PNAIC apoiam-se em quatro eixos de atuação, conforme descrição no Art. 6°: I - formação continuada de professores alfabetizadores; II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; III - avaliação; IV - gestão, controle e mobilização social (BRASIL, 2012).

No entanto, o PNAIC é criticado por autores como Morais (2014) pelo fato de o plano postergar o prazo da alfabetização no setor público para o fim do 3° ano, o que pode revelar a impotência de uma motivação dificilmente confessável, isto é, não poder ou não querer dar, aos professores atuais e futuros, tanto a formação, quanto o *status* que as exigências e a importância de sua missão requerem. O autor também sublinha que, na base de estudos científicos, não há uma idade certa. Há crianças que começam a aprender a decodificar a escrita com resultado satisfatório a partir dos 3 anos e muitas outras poderiam fazê-lo desde os 4 anos.

Um outro ponto a destacar é que o PNAIC não deve ser aplicado de maneira igual para todo território nacional, uma vez que os municípios apresentam realidades diferentes, assim, precisa ter flexibilidade necessária para considerar o contexto de cada lugar. O desafio de alfabetizar crianças até os 8 anos de idade é muito diferente de uma cidade de grande porte, médio porte e pequeno porte; esses municípios apresentam especificidades que um modelo único não dá conta.

De acordo com a determinação do município de Santo Antônio de Jesus, os alunos concluintes do 3º ano fazem uma avaliação externa, denominada de Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), visando verificar o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo, o que possibilitará a rede implementar medidas e políticas corretivas.

Com o aprimoramento das políticas de alfabetização, o município substituiu o NACI pelo Núcleo Municipal de Alfabetização e Letramento (NALFA), no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, por meio da Portaria nº 043/2016. Em seu Art. 3º, define que o Núcleo é uma instância da Secretaria Municipal de Educação e se constitui um espaço de estudos e de mobilização em torno da política de alfabetização. O Art. 4º trata do objetivo do NALFA:

realizar estudos, propor e gerir no contexto da prática, conforme deliberação do Dirigente Educacional do Município, as políticas contínuas de alfabetização, em consonância com o Plano Municipal de Educação, que possam atender às demandas dos professores e gestores escolares que atuam com alunos em processo de aquisição da leitura e da escrita e alfabetização matemática. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2016, p. 2).

O Art. 5º do NALFA apresenta 12 incisos no que diz respeito à sua competência, dentre eles, destaca-se o inciso I – acompanhar e monitorar as metas do PME, de forma mais específica, as que se relacionam à política de Alfabetização no município e qualidade da aprendizagem; o X – acompanhar os indicadores de avaliação externa, analisando seus resultados e efeitos no Ciclo de Alfabetização, com proposição de intervenções pedagógicas, caso seja necessário; e o XI – fortalecer o debate intersetorial no âmbito da gestão municipal na execução de políticas públicas para a alfabetização no Ciclo Inicial e Complementar (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2016).

Ressalta-se, quanto à regulamentação da política de alfabetização, que o município se encontra bastante estruturado, contudo, é perceptível a falta de sintonia em algumas regulamentações, principalmente, no que refere às nomenclaturas do ciclo, pois há uma divergência, a exemplo de Ciclo de Aprendizagem (CIAP), na Resolução nº 05/2005 e na Portaria nº 043/2016 do NALFA, que o denominam Ciclo de Alfabetização.

### 5.2.1 Análise Comparativa da Política de Alfabetização

Para a realização da análise da política de alfabetização dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, optou-se pelo tema correspondente às categorias/unidade de registro, conforme disposição relacionada no Quadro 15 a seguir.

Quadro 15 - Categorias/ Unidade de Registro - Tema da Política de Alfabetização do Município de Sobral e Santo Antônio de Jesus

Alfabetizar Crianças na Idade Certa
Ação Pedagógica
Gestão Escolar
Autonomia
Percepção da Formação Inicial e Continuada de Professores
Valorização do Magistério
Avaliação Externa
Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)
Continuidade da Política
Rotatividade dos Professores
Manutenção da Política
Currículo
Educação Infantil
Acompanhamento e Monitoramento da Política
Recurso Financeiro

Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2019).

Os temas alfabetizar crianças na idade certa, ação pedagógica, gestão escolar, autonomia, formação inicial e continuada de professores, valorização do magistério, avaliação externa, Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), continuidade da política, rotatividade de professores, manutenção da política, currículo, Educação Infantil, acompanhamento e monitoramento da política e recurso financeiro foram os assuntos encontrados nas entrevistas realizadas nos municípios e, também, no seminário apresentado pelo município de Sobral.

Destarte, inicia-se esta análise com um questionamento: o que leva o município de Sobral a apresentar resultado positivo e expressivo, especialmente na política que trata de alfabetizar crianças na idade certa e com a garantia da aprendizagem dos alunos? Segundo o Secretário de Educação de Sobral, em palestra proferida no XI Seminário<sup>62</sup>, ocorrido nos dias

<sup>62</sup> A Secretaria da Educação de Sobral (SEDUC) promoveu o Seminário sobre Educação de Sobral”, criado para compartilhar a experiência do município com secretários de educação, prefeitos, vereadores, professores, acadêmicos e pesquisadores interessados na temática. O seminário foi gratuito e realizado no auditório da prefeitura de Sobral. O Seminário apresenta a política educacional de Sobral, implementada ao longo dos últimos 20 anos, que fez o Município ter hoje a melhor Rede Pública Municipal de Educação do Brasil, segundo avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2017. O Secretário da Educação, Herbert Lima, apresenta a política de formação continuada dos professores; o trabalho da tutoria pedagógica e da avaliação externa; além dos próximos desafios de Sobral, como a implementação de novos currículos de Língua Portuguesa e Matemática, a elaboração do currículo de Ciências e a adoção do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). Os participantes do Seminário, também, visitam uma das escolas da rede municipal de ensino.

23 e 24 de agosto de 2018, sobre a Educação de Sobral/CE: “primeiro, definir metas muito claras e objetivas de onde se quer chegar; segundo, fazer bem feito o básico, ou seja, fazer o feijão com arroz, como a gente diz aqui no Nordeste, para quem não é daqui, bem feito” (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, SOBRAL, 2018).

O Secretário, também, relaciona alguns pontos sobre a política de alfabetização, descritos no Quadro 16, que segue:

Quadro 16 - Pontos Destacados pelo Secretário de Educação do Município de Sobral sobre a Política de Alfabetização

PRIMEIRA PONTO	SEGUNDO PONTO	TERCEIRA PONTO	QUARTO PONTO
<p><b>Alfabetizar as crianças na idade correta.</b> Historicamente, nasce o Programa de Alfabetização na Idade Certa, que depois foi levado para todo o estado do Ceará, através do sistema de avaliação estadual, por meio de uma cooperação e independente da bandeira partidária; isto é importante frisar: todos os municípios cearenses, independente do prefeito, aderiram ao programa, compreendendo que política pública em Educação não pode ser feita por projetos temporários, precisa ter <b>continuidade e, para isso, muitas vezes o gestor precisa deixar um pouco essas questões partidárias e políticas e pensar, prioritariamente, como gestor público.</b></p>	<p>Para aquelas crianças que eventualmente avançaram, mas que trazem lacunas do ponto de vista cognitivo na alfabetização, que elas possam ser <b>acompanhadas, monitoradas e estimuladas de tal forma que, se houve essa defasagem, ela possa ser corrigida ao longo do tempo.</b></p>	<p>É um ponto importante, inclusive, baseado em experiências fora do País: <b>todas as áreas do currículo são fundamentais, assim como todos os profissionais, e essas áreas precisam ser respeitadas e valorizadas, entretanto, o foco principal tem que ser o que garanta como base ao aluno uma qualidade acadêmica para as outras áreas do currículo.</b></p>	<p><b>É a garantia à ampliação e à qualificação no campo da Educação Infantil.</b></p>

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir da fala do Secretário de Educação no XI Seminário sobre Educação de Sobral/CE (2018), grifo nosso.

Para além dos pontos apresentados, sublinha-se o destaque a gestão escolar para a qual o diretor precisa ter um perfil de líder, ser uma referência da comunidade e dos alunos. Do mesmo modo foi ressaltado que quinzenalmente, às quintas-feiras, há reunião com todos os diretores do município para conversar sobre os resultados, as dificuldades, os encaminhamentos e as orientações. O Secretário de Educação, ainda, descreve sobre o desenvolvimento do trabalho com os gestores escolares, quando aplica a avaliação externa e é divulgado o resultado,

[...] a gente se senta aqui em todas as escolas para discutir quais foram os melhores resultados, quais são as escolas que tiveram desempenho, quais são as escolas que estão abaixo da média, e estudar até em nível de descritor. Se a gente sente, por exemplo, que os resultados em matemática caíram, a gente pega os descritores da avaliação e vem para cá discutir conteúdos com o diretor, porque ele precisa ter elementos mínimos para dialogar com seu coordenador, para saber contestar o seu professor, para acompanhar uma aula do professor de matemática. **A gente tenta trazer esses elementos para abrir o leque, a visão dos gestores com relação a essas questões.** (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018, grifo nosso).

Então, constata-se um monitoramento contínuo do trabalho realizado pelos gestores, no que diz respeito à política de alfabetização e que se estende por toda a educação básica atendida pelo município de Sobral.

É imprescindível tratar (financeira, pedagógica e administrativamente) sobre a autonomia que os gestores têm, mas, vale destacar que o dirigente é responsabilizado pelos seus processos. Isto quer dizer que é preciso ter eficiência e saber executar os recursos que recebe com qualidade e prestar contas. O Secretário registra nesse aspecto,

[...] e não é prestar contas só com recibos, com notas fiscais, **é prestar conta com o resultado de aprendizado dos alunos**, porque, se a necessidade for material didático ou xerox ou reprodução, a escola tem recurso e tem que priorizar isso e não a pintura, mas se a necessidade for uma necessidade física, aí ela tem que priorizar com uma intervenção física na escola, uma pintura, um reparo. E aí **a secretaria acompanha, monitora, cobra isso dos gestores, é legítimo**. Eles estão lá pelo mérito, recebem autonomia e ferramentas para isso, recursos financeiros, inclusive, **mas eles precisam ser acompanhados, monitorados e avaliados sobre o que eles fazem.** (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018, grifo nosso).

Sobral optou pela centralidade na qualidade e na garantia de excelência no campo da proficiência nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. A prática tem mostrado que o bom leitor, aquele que interpreta bem, que tem uma boa produção textual, que é capaz de interpretar bem um texto, também vai ser protagonista em Matemática, vai ter um bom desenvolvimento em outras áreas. Então, o eixo precisa ser direcionado para a área da Língua Portuguesa e da Matemática. Neste aspecto, a política educacional de Sobral está intrinsecamente relacionada com a ação pedagógica para atender a prioridade primeira do município que é alfabetizar. Nesta perspectiva, é destacado o material didático pedagógico para alunos e professores: o município adota o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), mas, além desse Programa, faz aquisição de outros materiais didáticos e mais, a própria escola de formação, a ESFAPEGE, produz material didático complementar. Quanto ao uso deste material, uma escola pode priorizar um material didático e outra não. Assim, quanto ao o material do PNLD, as escolas

podem adotar como principal para o desenvolvimento das atividades pedagógicas e outras podem adotar como material de apoio.

Sobre a rotina de sala de aula, esta deve ser:

[...] bem estruturada, então não é concebível que o professor, por menos experiência que ele tenha ou pelo fato de ele está entrando no sistema da rede municipal, ele chegue, por exemplo, em uma sala de aula e não saiba o que fazer. Ele precisa vir com esse planejamento e essa preparação lá da formação continuada, por isso que ela tem que ser mensal, por isso que lá eles planejam toda atividade do mês, o que vai ser feito, atividade, conteúdo, material que vai ser utilizado, e aí você tem uma uniformidade na rede. Se o aluno está na escola X ou for transferido para escola Y, naquela data, no dia seguinte, quando ele chegar à escola, as escolas, independentemente de onde estão, estão seguindo o mesmo conteúdo. Uniformidade não significa replicar um modelo mecanicista, porque o professor ele tem autonomia, ele pode inovar, pode trazer materiais, **mas a estrutura mínima, a espinha dorsal tem que ser definida para que ele saiba o que ele vai fazer quando chegar lá e não fique perdido.** (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018, grifo nosso).

Diante do exposto pelo Secretário, não pode-se deixar de fazer uma conexão com o que Paulo Freire apregoava sobre os saberes necessários à prática educativa e a autonomia do professor. Deste modo, o educador difundia com maestria que saber ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção e, ia mais além, questionando como alfabetizar sem conhecimentos precisos sobre a aquisição da linguagem, sobre linguagem e ideologia, sobre técnicas e métodos de ensino da leitura e da escrita?(FREIRE, 1996, p.81). Assim, para Paulo Freire à prática crítico-educativa é o que indica da necessária promoção da curiosidade espontânea para a curiosidade epistemológica e, conseqüentemente, favorece a construção da autonomia do professor que colabora, significativamente, aos ideais de uma educação transformadora e emancipadora.

O município de Sobral, diferentemente do de Santo Antônio de Jesus, desde o início, ancora-se no diagnóstico sobre o que cada aluno aprende em cada etapa do ensino, conforme resultado das avaliações internas e externas. Ao identificar o problema, especialmente, sobre a não aprendizagem do aluno, toma as decisões pertinentes para avançar no processo e assegurar a qualidade da educação.

No que diz respeito à Santo Antônio de Jesus, apesar de ter como propósito, desde o início da implementação da política do ciclo, a melhoria do índice de alfabetização, a realidade registrada pela Coordenadora do Ensino Fundamental Anos Iniciais é a seguinte:

[...] se criou uma estrutura burocrática, documental, legal, se preocupou com a portaria, se preocupou em providenciar um diário de classe dentro da proposta do Ciclo de não só trabalhar com nota, mas trabalhar com questão de habilidade, de competências, que hoje em dia a gente fala de direito de aprendizagem, mas assim, o

trabalho pedagógico em si, desenvolvido em sala de aula, acaba não fazendo um *link* exato com o que a gente tem de proposta do Ciclo. Primeiro, que faltou um pouquinho de suporte também, porque, assim, a gente precisaria de um suporte, de um atendimento mais especializado com aqueles meninos, quando a gente vai detectando no decorrer que realmente tem uma dificuldade de aprendizagem, a gente tem aquela clientela que tem uma deficiência realmente clínica. A gente tem os meninos que tem dificuldade de aprendizagem pra se alfabetizar, dentro do projeto social que eles vivem, do contexto social que eles vivem, e a gente tem uns meninos que deslancham, que conseguem se alfabetizar, e isso a gente encontra no contexto da sala, como todo, bem misto. Então, eu acho que faltou um suporte nesse sentido. De que a gente vai detectando essa dificuldade de aprendizagem, e aí só fica professor e as dificuldade de aprendizagem dos meninos. A gente não tem um atendimento, às vezes, na área psicológica, precisaria. A gente não tem um atendimento até para um acompanhamento do professor. A gente teve o trabalho do Pacto, do PNAIC, mas a gente vem com toda uma rotatividade do município. (COORDENADORA DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018).

Observa-se uma dicotomia entre a teoria e a prática na aplicabilidade do ciclo no município de Santo Antônio de Jesus. Do mesmo modo, a coordenadora do Ensino Fundamental Anos Iniciais do município de Santo Antônio de Jesus, também, revela outra situação complexa, que é a ausência de formação continuada para professores, pois não tem uma política específica de formação. Se existiu formação na prática, foram somente as promovidas pelo Programa Pacto Estadual de Educação oferecido pela SEC/BA, o que é muito pouco para potencializar a educação centrada na aprendizagem dos alunos. Este ponto remete-nos a muitas reflexões, pois todos os estudos na contemporaneidade convergem para a importância da formação continuada do professor. Sobre o tema, uma das mais renomadas pesquisadoras sobre educação no Brasil, a professora Bernardete Gatti (2017), afirma que é preciso realizar uma revolução na formação de professores, porquanto a formação didática é muito precária. Assim, é preciso investimento em formação, pois as práticas educativas propiciam o surgimento de novos conhecimentos sobre a relação pedagógica. Do mesmo modo, é apontada a rotatividade dos professores, o que dificulta a aplicabilidade do programa em sala de aula. Ademais, a coordenadora ressalta que é recorrente a mudança dos professores das suas respectivas séries/anos, colocando em jogo o processo formativo:

[...] a gente sempre brigou no município. Aqueles professores que participam da formação, por exemplo, hoje eu estou participando da formação de 2012 do CIAP I Ano I, que tem toda a formação direcionada para cada ano, então, do Ano I. Então, me manter naquele trabalho por um bom período, porque o que eu recebi de formação eu vou conseguir executar em sala e dentro do município tem uma rotatividade muito grande, eu estou hoje no Ano I, amanhã no Ano II, depois Ano III. Eu saio dos anos iniciais e vou trabalhar nos anos finais. Tem uma rotatividade muito grande, não se tem, além de ter uma clientela, também, uma parcela grande de estagiários. Aí a rotatividade fica maior ainda. (COORDENADORA DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018).

A rotatividade docente implica rupturas, principalmente, no que refere-se à organização do trabalho pedagógico correspondente ao ciclo, além de comprometer a aprendizagem dos alunos. Isto pode ser constatado por meio dos baixos índices alcançado pelos alunos do ciclo, conforme dados apresentados nas Tabelas 17, 18 e 19. Outro ponto sublinhado em relação aos docentes corresponde ao número considerado excessivo de estagiários, dificultando vínculo e uma conexão afetiva com a comunidade escolar.

Sobre o monitoramento da política de alfabetização, a coordenadora registra que faz o processo do monitoramento, constrói relatório, porém, quando chega o momento da tomada de decisão, nada acontece, ficando o processo restrito ao diagnóstico do problema; não há intervenção, pois não se dispõe de recursos humanos para dar um apoio. Ela, mesma, avulta um exemplo prático, a saber:

Em uma formação do Pacto ou do PNAIC e da proposta que ele traz para gente, uma das coisas essenciais era a gente estar presente nas escolas. Os formadores estarem presentes nas escolas para acompanhar o processo. Não é fiscalizar, mas acompanhar o processo na sala de aula. A mão dupla. Se eu recebo um diagnóstico da sala, se eu recebo alguma situação da sala de aula que precisasse de um acompanhamento, uma dificuldade do menino, de aprendizagem, me faltava aqui, transporte para eu conseguir me movimentar, estar nas salas, presente; me faltava tempo, porque eu tinha outras mil demandas, não só o Pacto pra dar conta, tinha outras demandas aqui no setor. Então me faltava tempo na minha agenda para eu tirar “Xis” manhãs da semana para estar nas salas aula acompanhando o professor, então, o instrumento que eu falo é mais ou menos nessa situação que faltava, não só profissional, como Neuro, um Psicólogo, não só isso [...] (COORDENADORA DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018).

Outro ponto sinalizado em Santo Antônio de Jesus é a “decadência financeira” no setor da educação, comprometendo o processo formativo e, também, o acompanhamento às escolas, conforme sinaliza a coordenadora:

Para realizar as formações do Pacto dos anos 2016, 2015, 2014, era você que tinha que fazer, você que tinha que colocar o material para acontecer as formações. Para você ter ideia, só para acontecer as formações, imagina acontecer as coisas na sala de aula. Então a situação é gritante, financeira. Diante da crise, que tudo é justificado com a crise, entre aspas, que está existindo no Brasil se justifica tudo. (COORDENADORA DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018).

Também é enfatizada a ausência de uma política mais específica para a Educação Infantil, pois evidencia o quanto um trabalho qualificado nesta etapa da educação impacta na efetivação da política de alfabetização. Assim, a coordenadora afirma que um olhar especial para a Educação Infantil melhoraria, também, significativamente o processo da alfabetização dos alunos, na prática.

Sobre o Fortalecimento da Gestão Escolar em Sobral, este é tratado como primeiro eixo dessa política educacional que, segundo o Secretário de Educação (2018),

[...] o fortalecimento da gestão escolar [...] Sobral, nos seus cargos em comissão para diretores e coordenadores, ou seja, os cargos na comissão são aqueles em que o gestor maior, muitas vezes pode nomear, pode indicar. Em Sobral, nenhum diretor e coordenador que ocupe cargo de comissão de gestor é indicado por indicação de cunho político, assim como também não há em Sobral eleição para diretores e nem coordenadores. O processo de ingresso é uma seleção pública com prova escrita, prova de títulos, prova de análise comportamental, entrevista e um curso básico e, depois, esses profissionais vão compor um banco de aprovados e excepcionalmente, a partir da necessidade da administração pública, eles são convidados ou não a ocupar o cargo de gestores. Se ocuparem e desenvolverem com excelência o trabalho como gestor público, eles são mantidos naquela Unidade Escolar ou eles podem ser convidados a outro ciclo de gestão, podem ser remanejados; é um rodízio interno que é feito com alguns servidores, caso contrário, se ele não apresenta os índices e critérios de qualidade e eficiência no campo da gestão pública, ele é exonerado e dá oportunidade a outro diretor aprovado na seleção. O processo é **meritocrático**, o processo é público, é transparente e preza por essas características. Ocupa cargo em comissão, desenvolve esse trabalho e pode, eventualmente, dar continuidade ou não à sua gestão. Como na minha opinião deveria ser, mas infelizmente o nosso país ainda vive sobre a tutela da indicação política e isso, em algumas áreas técnicas, especialmente no campo da educação, promove, muitas vezes situações que... E há 20 anos atrás aqui, nós tínhamos diretores semianalfabetos, que recebiam os recursos da escola e assinavam o cheque com o polegar. Isso é muito comum no interior do Nordeste Brasileiro, principalmente em Estado pobre como Ceará. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018, grifo nosso).

No relato efetivado sobre o processo da escolha do gestor, o Secretário de Educação evidencia a política de meritocracia. Desta forma, cabe um destaque, pois é uma política que encontra-se em difusão em alguns municípios dos estados brasileiros colocando em mãos dos gestores a promoção do sucesso da escola por meio de premiação entre outros elementos, assim, considera-se uma política que requer muitos cuidados para não obter um efeito reverso. Os autores Ruiz e Marinheiro (2015), corrobora sobre a questão meritocrática afirmando que está intimamente relacionada à responsabilização (*accountability*) dos sujeitos pelos resultados da gestão escolar. O que é valorizado não é a ação/ comportamento em si, mas sim o resultado da ação/comportamento, conhecido como performance.

Os Diretores, ao assumirem o cargo, recebem formação em serviço, estruturado em quatro eixos: encontros formativos e cursos de duração mínima; atividades voltadas para ampliação do horizonte cultural; assessoria e aconselhamento, por meio de visitas bimestrais dos consultores; e sessões coletivas para socialização de experiências e orientações para o plano de trabalho (BRASIL/INEP, 2010).

A ação de acompanhamento e a avaliação da gestão escolar são de responsabilidade da Superintendência Escolar e foram criadas com base na Orientação do Programa Escola

Campeã<sup>63</sup>, do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Banco do Brasil. Compõem os indicadores para a avaliação: a) organização geral da escola; b) organização e funcionamento do turno; c) dados estatísticos sobre aprovação, reprovação e evasão; d) relação escola-família; e) relação escola-comunidade-Conselho de Escola/Associação de Pais e Mestres, parceria e/ou voluntário; f) proposta pedagógica; g) instrumento do professor – plano de curso e plano de aula; e h) processo de avaliação e conselho de classe (BRASIL/INEP, 2010, p.109).

Um outro aspecto, abordado pelo Secretário de Educação de Sobral, corresponde ao enfrentamento necessário para implementação do novo modelo de gestão nas escolas sobralenses. Na perspectiva de Mendonça (2001) há quatro formas de provimento de cargo de gestor escolar, a saber:

o provimento por *indicação*, em que é livre a nomeação por autoridade do Estado, inclusive quando o nome do indicado é o resultado de pressões político-partidárias. O *concurso* engloba os procedimentos que aplicam o concurso público de provas e títulos para escolha e nomeação dos primeiros colocados. Provimento por *eleição* é aquele em que o nome do escolhido para ocupar o cargo de diretor de escola é resultado de processo em que a manifestação da vontade dos segmentos da comunidade escolar é manifestada pelo voto. *Seleção* e *eleição* são os processos que adotam eleição de candidatos previamente selecionados em provas escritas. (MENDONÇA, 2001, p.88).

Assim, o Secretário de Educação discorre sobre o processo de escolha do gestor para as escolas municipais e, também, coloca o ponto de vista sobre a eliminação de indicação de gestores por apoiadores políticos e, destaca os critérios de seleção para os gestores,

[...] quando o prefeito da época resolveu dizer assim: não, eu não vou indicar mais ninguém, não tem mais eleição, eu respeito, cada município tem seu processo. Vai ser seleção. Seus apoiadores políticos, seus vereadores disseram isso é loucura, nós vamos perder o nosso cabo lá na ponta, mas na verdade isso não se sustenta, isso é mito, não existe maior credibilidade no exercício da gestão pública, especialmente para as pessoas que fazem política, do que você ter a consciência e a defesa por parte dos próprios profissionais, da população, que sabe que aquele gestor está ali pelo mérito; ele tem a legitimidade de estar ocupando esse cargo. Tem diretores aqui que foram selecionados há quatro prefeitos atrás, já fizeram gestão de 3, 4, 5 anos, foram para outra escola, atuaram na Educação Infantil, foram para outra escola, atuaram no Ensino Fundamental 1 e são excelentes gestores e ingressaram por mérito, e são esses profissionais, juntamente com os profissionais que compõem a secretaria, que a própria população valida o modelo. Dificilmente esse modelo é mudado, dificilmente aqui em Sobral se permitiria um regresso nesse sentido, porque isso dá credibilidade, dá força ao gestor, dá legitimidade e a gente sabe que aquele ocupante daquele cargo, que está ali porque ele tem capacidade técnica para isso, embora seja legítimo também, qualquer gestor nomear um profissional que está aí pra ocupar um cargo em comissão, infelizmente isso acontece ainda, talvez com uma menor

---

<sup>63</sup> Cabe destacar que o Programa Escola Campeã originou do material do Projeto Educar para Vencer da Bahia, que, ao ser concedido para o Instituto Ayrton Senna, foi denominado de Programa Escola Campeã.

frequência aqui no Ceará, mas em alguns outros municípios. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018).

O gestor ocupa papel importante no dia a dia da escola. Cabe ao gestor organizar um trabalho pedagógico que contribua para uma aprendizagem efetiva por parte dos alunos, bem como gestar as diferentes ações atribuídas em relação aos aspectos administrativos, financeiros, humanos. Assim, considera-se o papel do gestor como um dos elementos preponderantes na efetivação de uma educação escolar pública de qualidade.

Sobre gestão escolar traz-se as contribuições de Lima (2014), pois o autor afirma que a gestão democrática das escolas é realização de extraordinária exigência e dificuldade, pois constitui-se,

como uma contribuição indispensável ao processo de realização do direito à educação e à democratização das suas organizações escolares, das suas estruturas, dos processos de decisão, das relações de poder, das práticas educativas e de produção de conhecimento, dos direitos ao exercício da cidadania democrática e da participação ativa, não apenas por parte dos profissionais da educação, mas também, desde logo, dos educandos, das suas famílias, da comunidade, numa perspectiva de construção sociocomunitária da autonomia da escola, em direção ao seu autogoverno. (LIMA, 2014, p. 1070-1071).

No que concerne ao concurso público para diretor e coordenador, o município de Sobral tem suas crenças, conforme registro do Secretário de Educação, que segue:

Da mesma forma que o concurso para diretor e coordenador, quem tem opinião contrária a nossa, nós respeitamos, mas nós não fazemos concurso para gestor efetivo, **porque o gestor tem que estar sempre sendo desafiado; ele tem que estar sempre em busca de elevar suas metas de qualidade**, porque isso vai se refletir no serviço que ele oferece e ele não pode se acomodar, na nossa compreensão, na concepção de um cargo público que ele vai ser intocável. Então, assim, os diretores, a maioria são professores efetivos, quatro, oito horas, mas eles estão ocupando o cargo de gestor e podem ocupar, mas não é garantido, para isso, ele tem que ter um bom desempenho. Esses são alguns elementos desse primeiro campo, que é o campo da gestão escolar. Recebo o Relatório gigante com o perfil de todos os aprovados, analiso cada um e a gente vai inaugurar uma escola rural voltada para o Ensino Fundamental 1. Então eu vou lá no banco, procuro perfil de profissionais que tem experiência em comunidades rurais, já atuou no Ensino Fundamental 1, não tenha formação específica, por exemplo, não é licenciado nem pedagogo, aí vou juntando um conjunto de características e aí eu chamo. Ele vai para um banco em ordem alfabética, não necessariamente por classificação da nota. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018, grifo nosso).

Compreende-se que a autonomia é um dos princípios da gestão escolar. Segundo Libâneo; Oliveira e Toschi (2012, p.451), “a autonomia dá-se pela participação na livre escolha de objetivos e processos de trabalho e na construção conjunta do ambiente de trabalho”. À vista disto, a autonomia permite que os diferentes sujeitos que integram a escola possam trabalhar a partir de seus anseios e das demandas da comunidade escolar. Desta forma,

vivenciar a autonomia entre gestores, coordenadores e professores favorece uma organização pedagógica, administrativa e financeira que contribua com os ideais propostos no planejamento escolar idealizado por todos os sujeitos da unidade educativa. Assim, o Secretário da rede municipal de Sobral se posiciona sobre a autonomia pedagógica, financeira e administrativa.

E aí esse gestor tem autonomia, inclusive pedagógica e financeira, nós transferimos parte do 40% do FUNDEB para uma conta específica na escola, por conta de uma lei, e o diretor tem autonomia de executar a conta, gastar esses recursos, a partir da necessidade da escola, que pode ser na aquisição do material didático, pintura, pode ser a manutenção de uma porta, uma coisa rápida, então a gente transfere, por escola, por mês, para algumas R\$18.000, R\$15.000, R\$12.000, escolas pequenas, R\$10.000 reais e aí o gestor tem a responsabilidade de pagar as contas públicas, que é outro mito também, o gestor municipal achar que concentrar o dinheiro na prefeitura ou na Secretaria vai garantir a ele controle. Ele perde a eficiência, é muito mais fácil transferir os recursos descentralizado para as escolas e aí as escolas são responsáveis por pagar conta de energia elétrica, internet, água, telefone, fazer pequenos reparos, pinturas, a partir da necessidade do dia a dia, pra não estar esperando contactar a Secretaria, para a Secretaria poder fazer. Não! Ele tem autonomia para isso, porque ele recebe um recurso para isso. Ele tem autonomia pedagógica, tem autonomia financeira e tem autonomia administrativa por conta desses dispositivos. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018).

Outro aspecto de grande relevância, se não o mais importante de todos, para potencializar a política de alfabetização e a qualidade do ensino, é a formação contínua do professor. Para Delors,

a qualidade de ensino é determinada tanto ou mais pela formação contínua dos professores, do que pela sua formação inicial. A formação contínua não deve desenrolar-se, necessariamente, apenas no quadro do sistema educativo: um período de trabalho ou de estudo no setor econômico pode também ser proveitoso para aproximação do saber e do saber-fazer. (DELORS, 2000, p. 160).

Para Freire (1996), a questão da formação docente ao lado da reflexão sobre a prática educativo-progressiva são elementos importantes que implicam, significativamente, na qualificação da aprendizagem dos alunos, para o autor,

nenhuma formação docente verdadeira pode fazer-se alheada, de um lado, do exercício da criticidade que implica a promoção da curiosidade ingênua à curiosidade epistemológica, e, do outro, sem o reconhecimento do valor das emoções, da sensibilidade, da afetividade, da intuição ou adivinhação. Conhecer não é, de fato, adivinhar, mas tem algo que ver, de vez em quando, com adivinhar, com intuir. O importante, não resta dúvida, é não pararmos satisfeitos ao nível das intuições, mas submetê-las à análise metodicamente rigorosa de nossa curiosidade epistemológica. (FREIRE, 1996, p.45).

Sobre a formação, Freire faz uma abordagem profunda sobre o exercício da criticidade e nos convida a não nos darmos por satisfeitos. Desta forma, as tessituras apontadas pelo Avaliador Educacional Técnico (AE) de Santo Antônio de Jesus sobre a formação evidencia que precisa-se entrelaçar melhor a formação e o processo de aprendizagem dos alunos, uma vez que os resultados apresentados revelam que o índice de proficiência dos estudantes ainda são baixos.

A formação é séria, nós somos uma rede formada, nós temos uma qualificação alta, claro que em nível de mestre. Hoje, somos, aqui, me parece que seis ou sete, mas especialista, a nossa rede já deve ter sessenta, setenta por cento de especialistas em áreas diversas e isso não tem chegado à sala de aula, à aprendizagem, isso é preocupante. (AE TÉCNICO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018).

Ainda sobre formação, a Coordenadora de Desenvolvimento de Aprendizagem e Gestão Pedagógica do município de Sobral realça sobre o investimento em formação e evidencia que,

um investimento muito grande em formação em serviço, porque aí essa formação em serviço dá condição ao professor de chegar à escola com uma estrutura mínima, organizada para ele dar conta de trabalhar em sala de aula, porque material no município é único para todas as escolas. A formação é feita por série para que todas as escolas tenham o mesmo direcionamento. Agora, quando chega à escola, a escola vai trabalhar com a necessidade do aluno. (COORDENADORA DE DESENVOLVIMENTO DE APRENDIZAGEM E GESTÃO PEDAGÓGICA DE SOBRAL, 2018).

A Coordenadora, também, registra que a formação contínua na escola, por meio do coordenador pedagógico, que, a partir da estrutura que vem da formação em serviço e das orientações didáticas, a organiza para ir à sala de aula, atendendo às expectativas, a necessidade do aluno. Assim, o terceiro ponto, que coloca o município de Sobral em evidência, por conta dos resultados das avaliações externas da política educacional, registrado pelo Secretário de Educação, trata da ação pedagógica e da qualificação do professor.

Terceiro ponto: fortalecimento da ação pedagógica, trabalho do professor em sala de aula precisa ser qualificado. Para ele ser qualificado, o professor precisa **ter um bom plano de aula, um bom acompanhamento e um bom monitoramento sobre as atividades que ele desenvolve e também tem que ter boas estratégias de ensino e isso é trabalhado no campo da formação continuada.** (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018, grifo nosso).

Atrelada à formação do professor e dos demais envolvidos na unidade educativa, encontra-se a valorização do magistério. Nesta perspectiva, o Secretário de Educação do município de Sobral detalha quais atributos estão envolvidos neste contexto.

Por último, é a questão que envolve a **valorização do magistério**, então, o município, ao longo desses anos, criou e garante, hoje, o pagamento na forma de gratificação, em dinheiro, no contracheque dos professores, quando os alunos atingem os índices de qualidade que são apontados pela Secretaria. Então, **também por um processo de meritocracia**, garantido por um respaldo legal, parte dos 60% do FUNDEB, destinado à execução do magistério, é pago na forma de cinco gratificações, por desempenho, com rendimento, por resultados das avaliações que os profissionais obtêm e que são constatadas por meio de avaliações, que são aplicadas com os alunos. Isso também é um ponto que cabe aí um debate. **Talvez alguns especialistas em educação se opõem a esse modelo que a gente considera modelo meritocrático, mas o fato é que a eficiência, qualidade e produtividade muitas vezes é reconhecida em várias áreas, na área médica, na área administrativa, na área comercial, e porque o professor não pode ganhar a mais, porque ele ensina com melhor qualidade, porque ele consegue representar através dos resultados de aprendizagem dos alunos dele, níveis de eficiência maior.** [...] o resultado da avaliação gera um indicador e, desse indicador, o professor pode receber uma gratificação a mais em seu contracheque de R\$200,00, R\$300,00, R\$400,00, todos os meses, durante, por exemplo, no período de 6 meses a 1 ano. Para isso, a gente sabe que é significativo, pode ser o equivalente a um décimo terceiro, décimo quarto, se a gente for somando isso ao longo do tempo. (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL, 2018, grifo nosso).

Outro ponto a destacar no município de Sobral é a continuidade política, independente de quem assume a gestão pública, pois a política é institucionalizada, assim é garantido o prosseguimento dos trabalhos. Isto se explica pelo enraizamento das atividades, ou seja, a consolidação da política de alfabetização e os resultados obtidos. Vale salientar, que, com o monitoramento da política, são realizados ajustes no processo, conforme assinala Pereira (2017), monitoramento este como um processo dotado de proatividade, alimentado por informações acerca do desempenho da política pública e sistematizado em suas rotinas de coleta, especificações metodológicas de análises dos dados e com diálogo direto com as instâncias de tomada de decisão.

Enfatiza-se, também, o ponto de grande expressividade na política de resultados de Sobral, a meritocracia que é vista por alguns autores, a exemplo de Freitas (2013), como um ingrediente básico pelo qual se pretende legitimar, perante a opinião pública, as ações de controle dos profissionais da educação, a forma de gestão, dentre outros. A meritocracia, além disso, para Freitas (2013) reúne:

os instrumentos para promoção de ranqueamento ou ordenamento de alunos, escolas ou profissionais da educação com a finalidade de definir recompensas para professores ou para a equipe da escola (salariais) ou punições (demissão ou perda de salário adicional). Fortemente ancorada em processos matemáticos e estatísticos de estimação, é principalmente usada como ferramenta para estimar metas a serem cumpridas pelas escolas e pelos profissionais. Os resultados dos processos de avaliação são assumidos como válidos para definir o pagamento por mérito, entendido este como a recompensa por um esforço que levou a conseguir que o aluno aprendesse, atingindo uma meta esperada ou indo além dela. (FREITAS, 2013, p.64).

Na perspectiva desse autor, a junção dos testes com a ideologia da responsabilização e da meritocracia pode ser considerada como uma ferramenta de punição ou recompensa e confunde sua função central de diagnóstico da aprendizagem do aluno e da ação do professor.

### 5.3 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOBRAL: META DE ALFABETIZAÇÃO

Nesta subseção, o objetivo é dialogar sobre o Plano Municipal de Educação do município de Sobral com abordagem mais específica, a partir do anexo da lei, sobre a meta que trata da alfabetização das crianças no ciclo de aprendizagem do Ensino Fundamental Anos Iniciais.

A Lei do Sistema de Ensino do município de Sobral determina, no Art. 9º, que a Lei Municipal estabelecerá o Plano Municipal de Educação (PME). Aponta, em três parágrafos: no primeiro, que o PME será elaborado com a participação da sociedade, sob a coordenação do CME, subsidiado pela Secretaria da Educação em conformidade com o PNE; no segundo, que o PME deve conter a proposta educacional do município, definindo diretrizes, objetivos e metas; e, no terceiro, evidencia que compete ao CME o acompanhamento e avaliação da execução do Plano (SOBRAL, 2006).

O PME do município de Sobral, Lei nº 1.477 de 24 de junho de 2015, com vigência por 10 anos, consta de 4 artigos e um anexo com 15 metas e 122 estratégias. No Art. 2º, apresenta como prioridade a melhoria da qualidade social da educação no município em todos os níveis, de modo a contemplar:

- I – Educação como direito de todos na perspectiva de educar para o exercício da cidadania, iniciando pela aquisição de conteúdos curriculares;
- II – Oferta de educação em tempo integral, iniciando pelos anos finais do ensino fundamental;
- III - Reconhecimento da criança como sujeito ativo e, em desenvolvimento, entendendo que é a primeira infância, 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade, a etapa mais impactante da constituição humana a ser estimulada na relação família/atendimento educacional;
- IV – Promover a alfabetização das crianças até 7 (sete) anos de idade;
- V – Promover a melhoria das proficiências curriculares mantendo a elevação dos Índices da Educação Básica (IDEB) em cada unidade de ensino. (SOBRAL, 2015, p. 1).

Os incisos III e IV, da referida Lei, enfatizam a proposta de educação e o porquê desse município ser reconhecido como a melhor rede pública de ensino do país. Ressalta-se que a ênfase para este estudo compreende a meta 3 - *alfabetizar todas as crianças até o final do*

*segundo ano do ensino fundamental, tendo como referência a compreensão leitora e as seis estratégias estabelecidas para atingir a meta no decorrer do decênio do plano.*

- 3.1 Ofertar padrão de qualidade nos anos iniciais do ensino fundamental com foco na alfabetização de todas as crianças até a idade de 7(sete) anos;
- 3.2 Assegurar a diversidade de métodos e propostas pedagógicas de alfabetização com foco no letramento, bem como o acompanhamento dos resultados de aprendizagem pelo sistema de ensino do município;
- 3.3 Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e inovação das práticas pedagógicas no sistema de ensino que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem das crianças;
- 3.4 Estimular a formação continuada (*lato e stricto sensu*) de professores para atuar na alfabetização das crianças;
- 3.5 Promover a alfabetização bilíngue dos alunos com deficiência;
- 3.6 Instituir, até 01(um) ano após aprovação do PME, a "Rede de Alfabetização nas Séries Iniciais (RASI)", coordenada pelo Conselho Municipal de Educação em colaboração com instituições de educação básica, ensino superior e todas as políticas públicas setoriais que atuam com crianças de 6 (seis) e 7 (sete) anos de idade. (SOBRAL, 2015, p. 5-6).

O PME não apresenta conformidade com o PNE, Lei nº 13.005 de 2014, no que diz respeito às metas, pois não contempla a educação profissional, as metas correspondentes à educação superior e, também, a meta que trata de valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

O documento não trata do monitoramento e avaliação do PME, mas, em 2017, é publicada a Portaria nº 84 que designa a Equipe Técnica de Suporte e Apoio para o Monitoramento e Avaliação do PME, composta de 9 representantes da SEDUC. Esta portaria destaca as atribuições da Equipe Técnica, a saber: I – Elaborar Plano de Trabalho para o cumprimento das ações a serem desenvolvidas no processo de monitoramento e avaliação do PME; II - Promover a releitura atenta do plano, relacionando todas as metas e as estratégias de forma cronológica, possibilitando melhor visualização, consulta e controle dos processos de execução; III – Preparar o Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação; IV – Encaminhar o Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação ao Secretário Municipal de Educação, que o válida e envia à Comissão Coordenadora para análise técnica e política, bem como, aprovação após um amplo debate da sociedade (SOBRAL, 2017).

Sobre a Comissão Coordenadora, é publicado o Decreto nº 1.880, de 30 de maio de 2017, para Monitoramento Contínuo e Avaliação Periódica do PME. Neste documento é dado ênfase à necessidade do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, com o envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social. É dito também que a Comissão Coordenadora será integrada, inicialmente, pelos seguintes Órgãos e Instituições:

Representante da Secretaria da Educação; Representante do Conselho Municipal de Educação e Representante da Câmara Municipal e, para cada órgão ou entidade, será indicado um membro titular e um suplente.

São atribuições da Comissão Coordenadora: I - Sensibilizar a sociedade da necessidade do monitoramento e avaliação do PME; II - Realizar a análise técnica e aprovação do Relatório Anual de monitoramento enviado pela Secretaria Municipal de Educação; III - Arquivar o Relatório de monitoramento aprovado anualmente para que seja utilizado no ciclo de avaliação; IV - Validar o documento Avaliação do PME – versão preliminar; V - Organizar o processo de Consulta Pública para avaliação do PME; VI - Sistematizar sugestões recebidas durante a Consulta Pública; VII - Encaminhar oficialmente à Secretaria Municipal de Educação de Sobral o documento Avaliação do PME – Versão Final (SOBRAL, 2017).

#### 5.4 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS: META DE ALFABETIZAÇÃO

Nesta subseção, o objetivo é discorrer sobre o Plano Municipal de Educação do município de Santo Antônio de Jesus com abordagem mais específica, a partir do anexo da lei, sobre a meta que trata da alfabetização das crianças no ciclo de aprendizagem do Ensino Fundamental Anos Iniciais.

A seção IV da Lei do Sistema, do município de Santo Antônio de Jesus, Lei nº 758/03, trata do Plano Municipal de Educação. O artigo 13 informa que a Lei Municipal estabelecerá o Plano Municipal de Educação, com duração de 10 anos:

- § 1º O Plano Municipal de Educação será elaborado com a participação da comunidade, sob a coordenação da Secretaria de Educação, em conformidade com o Plano Nacional de Educação;
- § 2º O Plano Municipal de Educação deve conter a proposta educacional do município, definindo diretrizes, objetivos e metas;
- § 3º Compete ao Conselho Municipal de Educação e ao Sistema Municipal de Ensino o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2003, p.6).

O Art. 14 trata da aprovação do Plano Municipal de Educação e este se dará, em primeira instância, pelo CME e, posteriormente, pela Câmara Municipal de Santo Antônio de Jesus.

Ressalta-se que o município de Santo Antônio de Jesus encontra-se no seu terceiro PME. O primeiro compreende ao período de 2000 a 2003 e foi construído com a orientação da

Fundação Clemente Mariani,<sup>64</sup> usando a metodologia da Árvore de Problemas, mas não foi legitimado pelo Legislativo; o segundo, denominado de Lei n° 880, com vigência entre os anos 2007 a 2017; e o terceiro estabelecido para o decênio de 2015 a 2025. Cabe destacar que, de acordo a metodologia da SASE/MEC, o município foi orientado a fazer adequações em seu Plano para ficar em consonância com o PNE, uma vez que existia um plano e encontrava-se em período de implementação. Assim, foi instituída uma comissão no sentido de operacionalizar o processo de adequação do plano:

Institui-se uma Comissão específica com representações de vários segmentos da sociedade, esta intermediou a construção da matriz de indicadores das modalidades da Educação Básica e Superior. Utilizando-se desses indicadores, foi possível levantar informações sobre a educação no Município, avaliar os alcances das metas e estratégias e, assim, traçar o perfil avaliativo desse plano à luz do PNE. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2015, p. 13-14).

O trabalho da Comissão possibilitou constatar avanços e entraves que contribuíram para a construção da segunda fase, denominada de adequação do PME. Após a adequação, foi legitimada a Lei n° 1.290, de 22 de junho de 2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação (PME) do Município de Santo Antônio de Jesus/BA, em consonância com a Lei n° 13.005, de 2014, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. A Lei do PME consta de 13 artigos e um anexo com 20 metas e 188 estratégias. Para este estudo, interessa-nos a meta 5 *Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental* e as 16 estratégias.

- 5.1 Fomentar a participação das famílias, promovendo um espaço de diálogo e interação com a escola, buscando a conscientização sobre o seu papel na vida escolar;
- 5.2 Garantir espaços adequados na infraestrutura dos prédios escolares público municipais, bem como mobiliário adequado, a fim de proporcionar um ambiente alfabetizador;
- 5.3 Adequar as Diretrizes Pedagógicas e Curriculares do Ciclo de alfabetização, considerando a continuidade da Educação Infantil, respeitando o caráter lúdico das atividades desenvolvidas;
- 5.4 Garantir, em parceria com as universidades, formação continuada dos professores da Educação Infantil e do Ciclo de Alfabetização, de forma articulada;
- 5.5 Utilizar resultados das Avaliações externas, a fim de planejar e acompanhar as intervenções para as classes do 2º e 3º anos;
- 5.6 Garantir a inclusão digital como ferramenta no processo educativo para os docentes do ciclo de alfabetização do Sistema Público Municipal de Ensino;
- 5.7 Estruturar, em regime de colaboração com o governo federal, um ambiente tecnológico, com jogos interativos, programas para computador, aplicativos educacionais, apropriados às crianças do ciclo de alfabetização;

---

<sup>64</sup> Uma Fundação que desenvolve e apoia ações para a promoção da democracia e da cidadania nas áreas cultural, educacional e social.

- 5.8 Implantar avaliação institucional para todo o Sistema Público Municipal de Ensino no âmbito das escolas do Ensino Fundamental, aperfeiçoando os mecanismos de acompanhamento, planejamento, intervenção e gestão da política educacional;
- 5.9 Implantar nas escolas municipais, salas de apoio pedagógico apropriadas com recursos pedagógicos e profissionais capacitados, a fim de promover a alfabetização;
- 5.10 Oferecer formação continuada aos docentes da rede pública municipal para atenderem aos alunos com deficiência inseridos em salas regulares;
- 5.11 Garantir a permanência de professores efetivos e qualificados atuando nos três primeiros anos da alfabetização;
- 5.12 Garantir reforço, no contraturno, para os alunos do sistema público municipal, que apresentam dificuldades em alfabetização, nas turmas do 3º ano e reenturmação com acompanhamento pedagógico coordenado para garantir a aprendizagem;
- 5.13 Apoiar a alfabetização de crianças do campo, quilombolas e de populações itinerantes;
- 5.14 Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores (as) para a alfabetização de crianças, contemplando as novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e ações de formação continuada de professores (as) para a alfabetização;
- 5.15 Apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal;
- 5.16 Articular e envolver a comunidade local, associação, sindicatos, instituições religiosas e outras, para que mobilizem as famílias no acompanhamento do processo de alfabetização dos seus filhos. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2015, p. 90-91).

Diferentemente do PNE, o PME traz um robusto diagnóstico: na introdução, faz a apresentação do processo de construção do PME e toda a estrutura do documento; em seguida, contempla a análise situacional com a caracterização do município: aspectos históricos, geográficos, demográficos, socioeconômicos, culturais e a infraestrutura material; a análise situacional da educação no que diz respeito à Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Ensino Superior; apresenta as modalidades (Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional de Nível Médio) e os desafios educacionais (a política de alfabetização, a Educação em Tempo Integral e a Qualidade da Educação Básica); expõe, outrossim, sobre a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática do ensino público de Santo Antônio de Jesus e, do eixo central de um plano, os recursos financeiros para a educação do município. A seção do PME, que trata do acompanhamento e avaliação do PME, revela que:

Mediante aprovação deste PME, serão realizadas anualmente reuniões estratégicas para acompanhamento tendo em vista o monitoramento da execução do mesmo. Diante dos resultados avaliativos, serão propostas adequações para o cumprimento das metas e estratégias garantindo, assim, a efetivação do plano. (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2015, p. 102).

De igual modo, essa subseção adota, como referência, para se verificar se as metas e estratégias propostas no PME estão sendo atingidas ou não, os instrumentos de avaliação instituídos pelo INEP, o censo escolar e também pelo IBGE.

A Lei do PME de Santo Antônio de Jesus não trata do monitoramento do plano, mas confirma, no parágrafo 3º do Art. 6º da Lei, que o CME e o Fórum Municipal de Educação acompanharão a execução do PME e o cumprimento de suas metas. Por meio da Portaria SME nº 023, de 19 de abril de 2017, dispõe sobre a nomeação da Comissão Responsável pelo Monitoramento e Avaliação do PME. Composta por 24 representantes, assim definidos: Conselho Municipal de Educação; IFBA; Professores Municipais; FUNDEB; Câmara de Vereadores; Secretaria Municipal de Educação; Educação Infantil; Ensino Fundamental; Educação do Campo; Diretores Escolares; APLB; Educação Especial; EJA; Escolas Estaduais; Educação Privada; UNEB; FACEMP; Setor Pedagógico da SME (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2017). Ressalta-se que, de algumas representações indicadas, há mais de um integrante.

No mesmo Diário Oficial (D.O.) onde foram publicadas a constituição e as funções da Comissão Coordenadora, foi proclamada, também, a Portaria SME nº024, de 19 de abril de 2017, que dispõe sobre a nomeação da Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do PME. Foram nomeados 4 membros da Secretaria Municipal de Educação, com as seguintes atribuições: atuar no levantamento e na sistematização de todos os dados e informações referentes ao PME e seu contexto; contribuir para a comissão desencadear suas posições, respaldadas em fontes oficiais e em sintonia com o Poder Executivo; organizar os documentos oficiais e de aprofundamento para consulta da comissão e interessados, tais como: PME, Leis, Portarias, Decretos, Relatórios, peças orçamentárias (PPA, LOA, LDO), Plano de Ações Articuladas (PAR) e outros; constituir instrumentos para coletar os dados que subsidiarão as produções das informações para o monitoramento e, posteriormente, os relatórios de avaliação, garantindo fluidez e efetividade ao processo; organizar o trabalho, distribuindo funções em consonância com os aspectos do PME em seu cotidiano e, continuamente, estudar o plano, monitorar as metas e as estratégias; reler o plano continuamente, relacionando as metas e estratégias de forma cronológica, possibilitando melhor visualização, consulta e controle dos processos de execução; articular o monitoramento à avaliação para subsidiar a elaboração de instrumentos de planejamento orçamentário a serem executados, inclusive em anos vindouros, contemplando as metas do PME; e utilizar e/ou definir indicadores par aferir cada meta, sua evolução e seus entraves (SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2017, p. 1-2).

#### 5.4.1 Análise Comparativa da Meta de Alfabetização de Crianças

Para a realização da análise da Meta de Alfabetização de Crianças dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, optou-se pelo tema correspondente às categorias/unidade de registro, conforme disposição registrada no Quadro 17 a seguir.

Quadro 17 - Categorias/ Unidade de Registro -Tema da Meta de Alfabetização do PME dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus

Alfabetizar Crianças na Idade Certa
Estratégias das Metas
Monitoramento das Estratégias
Continuidade da Gestão

Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2019).

Ao fazer a análise dos dois planos de educação, observa-se que o do município de Sobral não apresenta o diagnóstico da educação publicado em Diário Oficial (DO), embora a presidente do CME tenha informado que existe, enquanto o PME de Santo Antônio de Jesus traz toda a descrição da realidade. Para Bordignon (2009), a análise da situação (diagnóstico), tanto nos aspectos gerais, quanto nos específicos das etapas e modalidades de ensino, dar-se-á como processo de avaliação dialógica. A análise da situação, ou diagnóstico, compreende duas dimensões: a descrição da realidade a partir de dados objetivos e a identificação das causas, fatores determinantes da realidade. Essas dimensões facilitarão a definição das diretrizes e metas. Embora o município de Sobral não apresente o diagnóstico, traçou as diretrizes, metas e estratégias em seu respectivo plano.

No que diz respeito à meta que trata da alfabetização de crianças, nota-se que há uma divergência do período de alfabetização das crianças. Sobral estabelece até o 2º ano do Ensino Fundamental Anos Iniciais, enquanto Santo Antônio de Jesus indica que deve ser até o 3º ano. Morais (2018) faz uma crítica sobre a idade e registra que não há idade certa em que a criança deve ser alfabetizada e apresenta, como um dos exemplos, um relatório do Parlamento britânico de 2005, que concluiu que a evidência científica não permite responder à questão da melhor idade para começar a alfabetização. Contudo, o próprio Morais também traz uma reflexão em que os sistemas educativos não podem deixar de fixar idades para a preparação à alfabetização e para o início e o fim da alfabetização propriamente dita.

Sobre as estratégias para consolidar a meta de alfabetização de criança, Sobral constituiu 6, enquanto Santo Antônio de Jesus instituiu 16. Fica evidente, nas estratégias estabelecidas, quão avançado está o município de Sobral em relação ao de Santo Antônio de Jesus. Pela descrição das estratégias de Santo Antônio de Jesus, é perceptível a ausência de continuidade

da gestão pública administrativa. No entanto, em Sobral, a alfabetização de crianças por ser uma política institucionalizada é assegurada a sua continuidade independente da alteração da gestão pública.

Embora a Secretária de Educação do Município de Santo Antônio de Jesus destaque sobre o monitoramento do PME, que

é monitorado continuamente, obedecendo aos prazos previstos. As equipes de monitoramento trabalham com os dados por segmento e em separado, e depois há um momento de partilha. A consolidação e postagem das informações no sistema é realizada por 2 técnicos da SME, responsáveis pela ação. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020).

Apesar do registro feito pela Secretária de Educação Santo Antônio de Jesus sobre o monitoramento contínuo, no contexto dos resultados da avaliação em larga escala para os estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental, não percebe-se uma repercussão deste monitoramento, concernente ao desempenho das crianças.

Vale destacar que os dois municípios não trazem a descrição em seus planos de como deve ser, mas, como ambos assinaram o termo de adesão com a Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), seguem a metodologia proposta por essa Rede para o monitoramento dos planos, assim, publicaram a Portaria, designando a Equipe Técnica, e o Decreto, nomeando a Comissão Coordenadora para efetivação dos procedimentos do trabalho.

### **5.5 METODOLOGIA DE MONITORAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: proposta da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - SASE/MEC**

Esta subseção tem como propósito apresentar a metodologia e a estrutura da Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC), com ênfase na exposição do primeiro ciclo do monitoramento do PME dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus.

O MEC, a partir de uma demanda clara da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, exigia uma ação mais presente na coordenação do trabalho de instituir o Sistema Nacional de Educação, constituiu, por meio do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). A concepção da SASE foi concretizada com o objetivo de ter no Ministério uma unidade que fortalecesse a

otimização da articulação com as esferas estaduais e municipais, respeitando a autonomia de cada ente federativo, dialogando e pactuando horizontalmente com eles.

No entanto, o Decreto nº 7.480/2011 não teve vida longa, sendo revogado pelo Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do MEC. Estabelece, também, para a SASE, os cargos de: Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (DICOPE); Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino (DASE); e Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação (DIVAPE). Cada diretoria é composta por duas coordenações gerais. A DICOPE constitui a Diretoria responsável pelo trabalho de assessoramento aos Estados, Municípios e Distrito Federal, na elaboração ou adequação dos planos de educação e, a partir de 2015, para o monitoramento contínuo e avaliação periódica dos planos. O Decreto nº 7.690 foi revogado cinco anos após sua edição pelo Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017.

De acordo com o Artigo 32 do Decreto nº 9.005/2017, que trata da Estrutura Regimental do MEC, consta, na Seção II dos órgãos específicos singulares, aquilo que compete à Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino SASE/MEC:

- I - Estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos e apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação;
- II - Assistir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração, adequação, monitoramento e avaliação democrática de seus planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, e promover a articulação e a pactuação entre os sistemas de ensino;
- III - Monitorar periodicamente e avaliar continuamente o PNE, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;**
- IV - Assistir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na promoção de políticas de valorização dos profissionais da educação;
- V - Promover a articulação com as demais secretarias e entidades vinculadas ao Ministério da Educação, visando à consecução das políticas educacionais junto aos sistemas de ensino no cumprimento das metas do PNE; e
- VI - Apoiar a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, a estruturação de suas carreiras e remuneração e as relações democráticas de trabalho no âmbito da educação. (BRASIL, 2017, p.33, grifo nosso).

É válido destacar aqui o inciso III, do referido decreto, que trata do monitoramento periódico e da avaliação contínua do PNE, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O monitoramento e a avaliação propostos pela SASE, nos anos de 2016 e 2017, fortaleceram os municípios, principalmente, no aspecto do planejamento sistêmico.

O Art. 3º, do Decreto nº 9.005/2017, sublinha o que compete à Diretoria de Cooperação e Planos de Educação:

I - Prestar assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração, adequação, monitoramento e avaliação de seus planos de educação em consonância com o PNE e contribuir para a coesão da política educacional em cada ente federativo;

II - Desenvolver, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, indicadores de resultados e padrões de avaliação da implementação dos planos de educação;

III - Propor o desenvolvimento de estratégias e instrumentos de avaliação e colaboração entre os sistemas de ensino para alcançar as metas do PNE; e

IV - Propor o aperfeiçoamento de instrumentos legais para fortalecer a cooperação federativa. (BRASIL, 2017, p. 34).

Para legitimar o proposto, em 2012, a SASE/MEC, por meio da DICOPE<sup>65</sup>, inicia o processo de organização e preparação da Rede. A DICOPE, de forma colaborativa, agiu em cada Unidade da Federação, estabelecendo acordos tripartites entre a SASE/MEC, e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e as Seccionais Estaduais da UNDIME<sup>66</sup>. Assim, para atender os entes federados, a Rede de Assistência Técnica contou com Avaliadores Educacionais (AE). A estrutura da Rede era composta por AE Técnicos<sup>67</sup>, AE Supervisores<sup>68</sup>, AE Executivos<sup>69</sup> e AE Supervisores Gerais<sup>70</sup>, perfazendo um total de 310 AE em todo o território brasileiro. Os AE eram indicados de acordo com o perfil estabelecido pela SASE/MEC e conforme estabelece a Resolução<sup>71</sup>/CD/FNDE nº 24, de 25 de maio de 2011. Eles apresentavam, como pontos basilares, subsidiar e qualificar a assistência técnica, a partir de orientação para a elaboração, implementação e monitoramento das ações previstas no processo de elaboração ou adequação dos planos de educação. Portanto:

Uma rede de assistência técnica, formada por avaliadores educacionais, constituiu-se junto aos entes federativos e teve como base do trabalho um material orientativo, a formação daquela rede e a implantação do sítio “Planejando a Próxima Década<sup>72</sup>”, que serviram para unificar a atividade de assistência técnica, contudo respeitando a

<sup>65</sup>Por meio da DICOPE, estabeleceu ações a serem desenvolvidas para que se cumprissem as competências descritas no Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, que corresponde a sua criação.

<sup>66</sup> Pactuava as ações com a DICOPE a serem desenvolvidas entre os entes federativos (GROSSI JÚNIOR, ALCANTARA; CUNHA, 2018).

<sup>67</sup>Aqueles que atuaram diretamente no processo de formação, apoiando as comissões locais para o trabalho de adequação ou elaboração dos planos de educação (média de 25 municípios por AE) (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018).

<sup>68</sup> Aqueles que acompanharam até quatro AE Técnicos e, portanto, supervisionaram o trabalho desenvolvido em, aproximadamente, 120 municípios (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018).

<sup>69</sup>Aqueles que passaram a ser denominados AE Coordenadores Estaduais eram os responsáveis pela coordenação da Rede no Estado, fazendo também a interlocução com o MEC, UNDIME e CONSED, e, quando necessário, atuando como articulador político da Rede (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018).

<sup>70</sup>Aqueles que auxiliaram os Coordenadores Estaduais no processo administrativo da Rede, tanto referente ao plano estadual de educação, quanto aos planos municipais de educação (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018).

<sup>71</sup>Regulamenta o pagamento do Auxílio de Avaliação Educacional no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

<sup>72</sup> Atualmente denominado de PNE em Movimento.

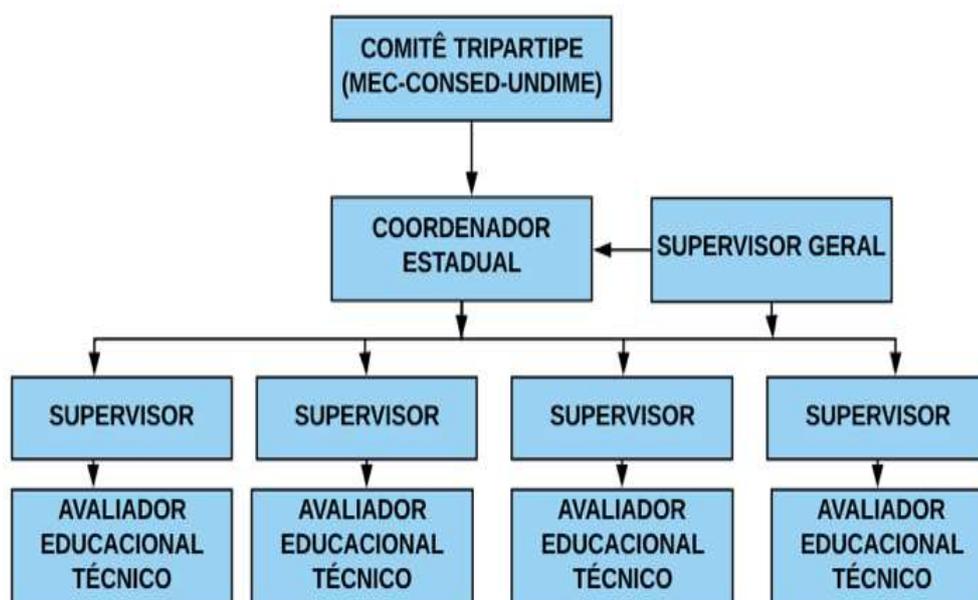
individualidade de cada estado e município, além do Distrito Federal. (GROSSI JÚNIOR; ALCÂNTARA; CUNHA, 2018, p.171).

Vale ressaltar que, entre os meses de julho e agosto de 2013, mesmo com o PNE tramitando no Congresso Nacional, foram dados os primeiros passos do processo formativo com representantes das Secretarias Estaduais de Educação do território brasileiro pela DICOPE, com a intenção de refletir sobre o processo de elaboração dos planos Estaduais e Municipais.

Com a efetivação da Rede, os entes federados obtiveram base de apoio e assistência para desenvolver as diversas etapas da construção/adequação de seus planos, por meio de uma metodologia proposta pela DICOPE, a saber: 1) definição e distribuição de responsabilidades; 2) elaboração do documento-base; 3) instituição da comissão coordenadora; 4) elaboração do diagnóstico; 5) construção do documento-base; 6) promoção de um amplo debate; 7) redação do projeto de lei; e 8) acompanhamento e monitoramento da tramitação no legislativo (BRASIL, 2014, p. 9-14).

Os AE foram selecionados pela Secretaria de Educação do Estado, em consenso com a Seccional Estadual da UNDIME, firmando a Rede de cada Estado, conforme expressa a estrutura da composição no organograma da Figura 23. Na Bahia, por meio do Comitê Tripartite estabelecido pela SASE/MEC, os AE iniciaram os contatos com todos os entes federativos e começou a convidá-los a aderir ao assessoramento recomendado pelo MEC. Vale destacar que essa estrutura da Rede foi difundida para todos estados brasileiros.

Figura 23 - Organograma da Rede de Assistência Técnica para Elaboração/Adequação dos Planos de Educação do Estado da Bahia



Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir dos elementos da Rede de Assistência Técnica para Elaboração/Adequação dos Planos de Educação no Estado da Bahia (2018).

Com a rede de assistência técnica em toda sua pujança, foi arquitetado um Portal para informar à sociedade sobre o *status* de trabalho dos entes federados, denominado *Planejando a Próxima Década*, tendo como base a inserção de informação no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Neste portal, encontravam-se os documentos orientadores, ou seja, os cadernos para a construção e adequação dos planos, denominados de: *Alinhando os Planos de Educação*<sup>73</sup>; *Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*<sup>74</sup> e *Construindo as Metas do seu Município*<sup>75</sup>.

A plataforma *Planejando a Próxima Década*, em 2016, repaginou e passou a ser denominada de *PNE em Movimento*. Assim, é possível encontrar documentos orientadores do monitoramento e avaliação do PME, acessar um mapa de acompanhamento dos planos subnacionais, fazer *download* dos planos, verificar os relatórios de monitoramento e avaliação dos planos e, também, a situação das metas dos planos de educação, dentre outros.

Com os esforços da Rede e da grande maioria dos entes federados, praticamente, efetivou-se o que foi estabelecido no Art. 8º do PNE, Lei nº 13.005/2014: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de um ano contado da publicação (BRASIL, 2014). Desta forma, a SASE/MEC, ao atender o que estava posto no que correspondia à construção e adequação dos planos, assegurou os direitos constitucionais.

Em agosto de 2015, para atender o que preconiza o Art. 5º, a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas (BRASIL, 2014). Considerando uma tarefa de grande impacto para a efetivação do planejamento, a SASE/MEC inicia, assim, o trabalho de monitoramento contínuo e avaliação periódica dos planos de educação por meio da Rede de Assistência Técnica. Ressalta-se que, pela experiência adquirida, muitos AE, que atuaram na elaboração e adequação dos planos nos

---

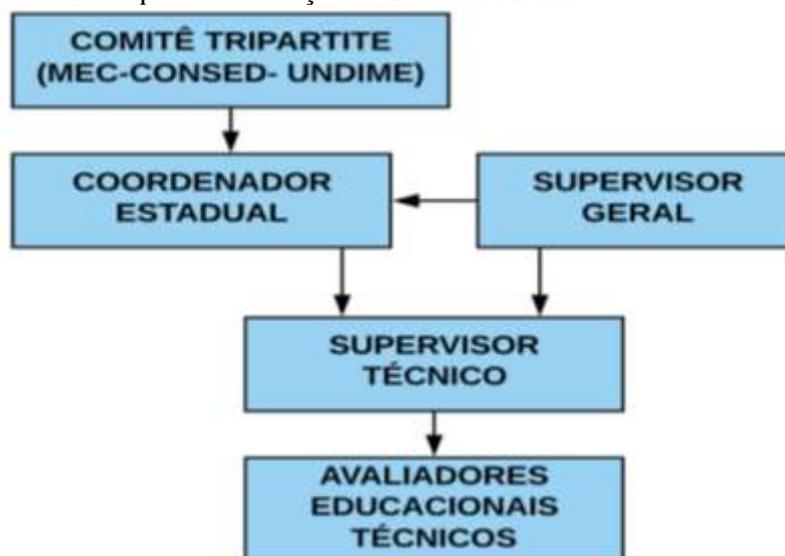
73 Apresenta concepções teóricas que norteiam a tarefa desafiadora de elaborar ou adequar planos de educação estaduais/distrital e municipais para que estejam em consonância com o PNE. Nele são abordados os temas: o histórico dos planos, a importância da consonância dos planos estaduais, distrital e municipais de educação com o PNE e diretrizes para a construção do plano (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018).

74 Mostra a importância de cada meta nacional e como elas podem ser tratadas em âmbito local, destacando responsabilidades a serem assumidas para que o País avance na universalização da etapa obrigatória e na qualidade da educação como um todo, estrutura as metas em grupos, explicita informações sobre os programas que o MEC disponibiliza aos entes federativos que podem ajudar no cumprimento da meta e apresenta um quadro com sugestões para aprofundamento da temática, disponibilizando dados e links referentes à meta (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018).

75 Apresenta sugestões que vão desde a composição das comissões, a preparação das equipes, as orientações para a elaboração do diagnóstico inicial, as articulações visando ao planejamento integrado no território, a construção das metas, até a aprovação do plano em lei (GROSSI JÚNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018).

municípios baianos, foram incorporados a essa nova Rede, conforme estrutura apresentada na Figura 24.

Figura 24 - Organograma Rede de Assistência Técnica do Monitoramento Contínuo e Avaliação Periódica dos Planos Municipais de Educação do Estado da Bahia



Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir dos elementos da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Estado da Bahia (2018).

No Quadro 18, estão as atribuições dos Avaliadores Educacionais, Coordenador Estadual, Supervisores e Técnicos da Rede de Assistência Técnica do Monitoramento Contínuo da SASE/MEC.

Quadro 18 - Avaliadores Educacionais e suas Respectivas Atribuições

AVALIADORES EDUCACIONAIS	ATRIBUIÇÕES
<b>Coordenador Estadual</b>	- Coordenar; orientar; realizar formação; mobilizar, avaliar e planejar ações junto à Rede no Estado. - Acompanhar e orientar os trabalhos de monitoramento e avaliação do PEE.
<b>Supervisor</b>	- Apoiar a Rede no planejamento das ações junto ao Coordenador Estadual: orientar, realizar formação e consolidar os resultados dos trabalhos realizados pelos AE técnicos.
<b>Técnico</b>	- Orientar, acompanhar e realizar formações junto às comissões coordenadoras e equipes técnicas dos municípios pelos quais é responsável.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese baseado nas orientações de Monitoramento e Avaliação da SASE/MEC, (2018).

Vale destacar que a Rede de Assistência Técnica não possui vínculo empregatício com o MEC. O pagamento pelas atividades realizadas é regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 24 de 25 de maio de 2011. O papel dos AE era de orientar as Equipes Técnicas e Comissões

Coordenadoras a partir da metodologia adotada pela DICOPE/SASE/MEC, que consta de quatro etapas, conforme Quadro 19, apresentado abaixo.

Quadro 19 – Etapas da Metodologia do Monitoramento e Avaliação do PME

ETAPAS	PROCEDIMENTOS
<b>1ª Etapa</b> – Organizar o Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar se os Planos de Educação definem as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação;</li> <li>• Constituir a Equipe Técnica;</li> <li>• Construir a Agenda de trabalho.</li> </ul>
<b>2ª Etapa</b> - Estudar o Plano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fazer a releitura atenta do plano;</li> <li>• Organizar as metas e as estratégias de forma cronológica.</li> </ul>
<b>3ª Etapa</b> – Monitorar Continuamente as Metas e Estratégias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aferir o cumprimento das metas;</li> <li>• Tornar as informações públicas;</li> <li>• Construir o Relatório Anual de Monitoramento.</li> </ul>
<b>4ª Etapa</b> - Avaliar o Plano Periodicamente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar os Relatórios Anuais de Monitoramento;</li> <li>• Produzir o Relatório de Avaliação do Plano de Educação;</li> <li>• Apresentar e debater o Relatório de Monitoramento em Audiência Pública;</li> <li>• Alterar ou não da Lei do Plano.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora desta tese baseado nas orientações de Monitoramento e Avaliação da SASE/MEC, (2018).

Para desenvolver as etapas de trabalho, os sujeitos, responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME nos municípios, deveriam preencher as fichas (A, B e C), conforme Figuras 25, 26 e 27. Após análise destas fichas, passava-se para os ajustes das metas e estratégias, segundo seus indicadores, elaborando o Relatório de Monitoramento. Deste modo, as fichas estão organizadas de acordo com as etapas de trabalho, ou seja, a metodologia indicada pela DICOPE/SASE/MEC.

Figura 25 – Print da Parte A da Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação

<b>FICHA DE MONITORAMENTO DO PLANO DE EDUCAÇÃO</b>			
<b>PARTE A</b>	<b>Município</b>		<b>UF</b>
	<b>Plano Municipal de Educação</b>	<i>(número da lei e data)</i>	
	<b>Períodos de Avaliação previstos</b>	<i>(anos da avaliação)</i>	
	<b>Comissão Coordenadora</b>	<i>(nome)</i>	<i>(Ato legal – nº e ano)</i>
	<b>Equipe Técnica</b>	<i>(nome)</i>	<i>(Ato legal)</i>

Fonte: Brasil (2018).

Na Parte A da ficha, que trata da etapa da Organização do Trabalho a Equipe Técnica, instituída pela Secretaria de Educação, deveria preencher o documento informando o nome do município e a Unidade da Federação; logo em seguida, acrescentaria o número da Lei do PME e os períodos de avaliação previstos no plano, assim como, listam-se os nomes dos membros que constituem a Comissão Coordenadora e a Equipe Técnica, com os seus respectivos atos legais. Após preenchimento, um representante da Equipe Técnica necessitaria encaminhar para o seu atinente AE por meio do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)<sup>76</sup>. Vale notabilizar que o ambiente é um suporte importante em todo o processo de desenvolvimento do trabalho de monitoramento e avaliação dos planos no Estado da Bahia, pois nem todos os Estados empregaram essa ferramenta para o acompanhamento das equipes técnicas e comissões coordenadoras.

Figura 26 – Print da Parte B da Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação

<b>FICHA DE MONITORAMENTO DO PLANO DE EDUCAÇÃO</b>						
<b>PARTE B</b>	<b>Metas</b>	<b>Prazo</b>	<b>Estratégias</b>	<b>Prazo</b>	<b>Previsões Orçamentárias</b>	
	<i>(descrição da meta)</i>			<i>(descrição da estratégia)</i>		
				<i>(descrição da estratégia)</i>		
				<i>(descrição da estratégia)</i>		

Fonte: Brasil (2018).

A Parte B da ficha representa a etapa do Estudo do Plano. Assim, a Equipe Técnica deveria se articular com a Comissão Coordenadora para apreender o documento. Após estudo, a Equipe Técnica precisaria realizar o registro na ficha com o detalhamento das metas, estratégias e seus concernentes prazos, bem como, as Previsões Orçamentárias. Do mesmo modo da Ficha A, a publicização da ficha B necessitava, pois, ser publicada no AVA.

<sup>76</sup> Espaço de construção de conhecimento da plataforma *Moodle*, ou seja, o *Moodle (Modular Object Oriented Distance Learning)* é um sistema gerenciamento para curso *online*. Para o trabalho de monitoramento e avaliação dos planos, tem a função de espaço formativo e de repositório de documentos, ou seja, os relatórios de monitoramento e avaliação dos planos.

Figura 27 – Print da Parte C da Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação

<b>PARTE C</b>	Meta 1: <i>(descrição da meta)</i>												
	<b>INDICADOR 1A</b>	<i>(descrição do indicador)</i>											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												
	<b>INDICADOR 1B</b>	<i>(descrição do indicador)</i>											
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												

Fonte: Brasil (2018).

A parte C compreende a duas etapas do processo, a que pertence ao Monitoramento Contínuo das metas e estratégias e a Avaliação Periódicas do Plano. Assim, a Equipe Técnica precisaria fazer a descrição da meta e do indicador<sup>77</sup> correspondente. Em seguida, deveria registrar a meta prevista e executada, correlacionada, a cada período. Ao finalizar o procedimento, deveria fazer o encaminhamento, ou seja, fazer a postagem no AVA para acompanhamento do trabalho pelo seu referente AE.

Sublinha-se que, para cada Ficha (A, B e C), há um prazo estabelecido para ser cumprido pela Equipe Técnica, pois existe um fluxograma a ser concretizado para o monitoramento e avaliação, conforme são apresentados nas Figuras 28 e 29.

<sup>77</sup>Foi determinado pela SASE/MEC a consonância dos planos municipais com o nacional. No entanto, no Estado da Bahia, alguns planos têm quantitativos de metas que divergem do PNE, logo também existe discrepância quanto aos indicadores.

Figura 28 - Fluxograma do Processo de Monitoramento dos Planos

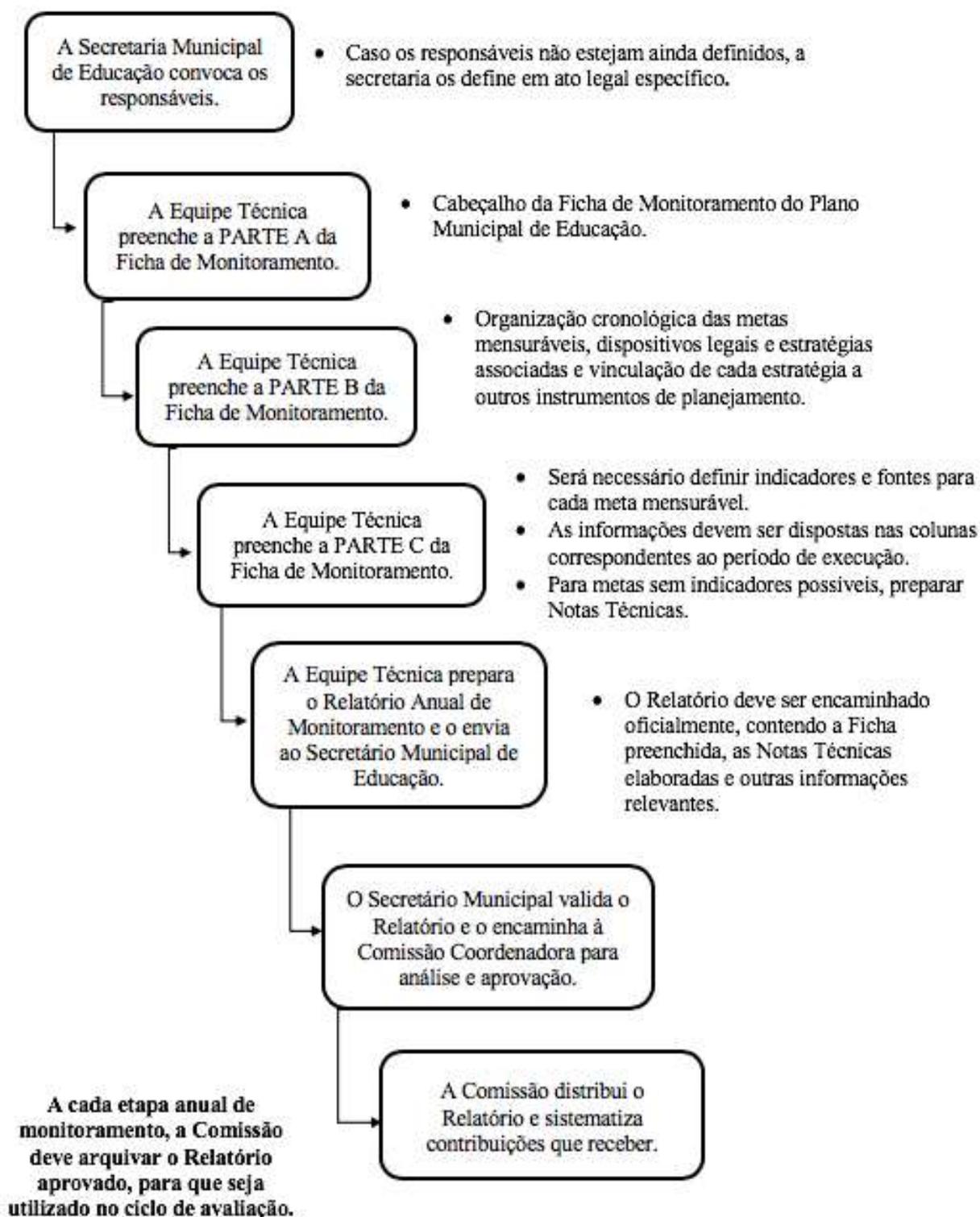
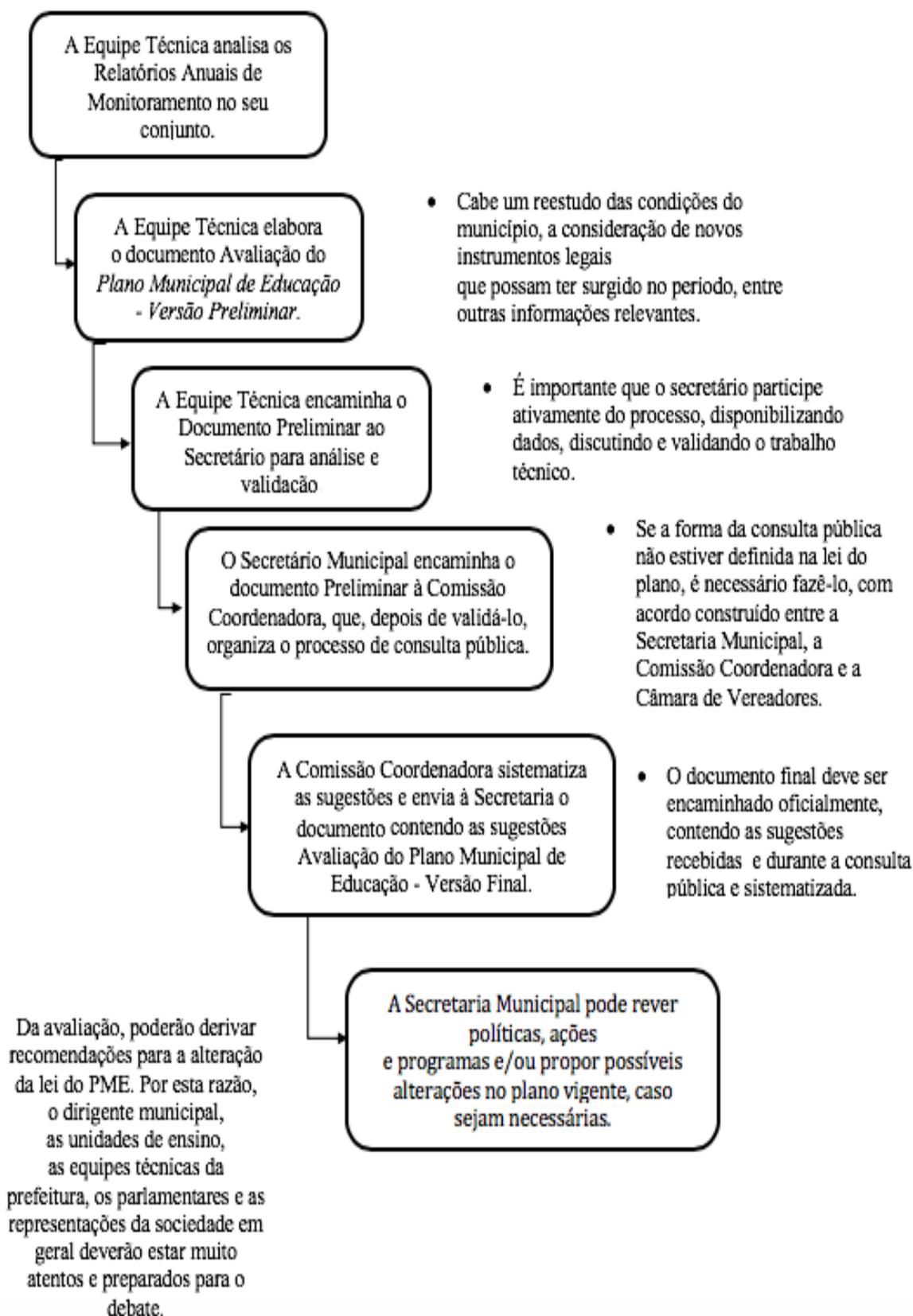


Figura 29 - Fluxograma do Processo de Avaliação dos Planos



Fonte: Brasil (2016).

Observa-se que o sistema de monitoramento dos PME proposto pela SASE/MEC apresentado na Figura 28 são diluídos em sete processos. E, sobre o fluxo de avaliação exposto na Figura 29 são efetivados em seis processos.

Os processos de monitoramento e avaliação implementado pela Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC não constitui tarefa fácil para a equipe técnica, a comissão coordenadora e a gestão municipal, uma vez que seus membros não estão habituados a cumprir todas as fases do ciclo de uma política pública, principalmente, a de monitoramento e avaliação da política, e também pela ausência da cultura do planejamento.

### **5.5.1 Monitoramento a partir da Perspectiva dos Avaliadores Educacionais da Rede SASE/MEC**

Esta subseção dispõe sobre o olhar do monitoramento na perspectiva do Coordenador Geral de Implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação da DICOPE/SASE/MEC e dos AE Coordenador Geral do Estado da Bahia e do Ceará e, também, dos Supervisores e dos AE Técnicos que atenderam aos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus.

Ressalta-se que os registros dos fragmentos dos entrevistados foram feitos na íntegra, pois o conteúdo abordado neste espaço tem como função revelar o ponto de vista dos argumentos encontrados nos diálogos com os sujeitos quanto ao monitoramento da Rede de Assistência Técnica articulada pela DICOPE/SASE/MEC.

Assim, no que concerne ao monitoramento, o Coordenador Geral de Implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação da DICOPE/SASE/MEC, conceitua,

**Monitoramento, acima de tudo, é controlar, é continuar, é analisar, é buscar implementar coisas que vão viabilizar um alcance muito maior, quando digo viabilizar, é atingir o objetivo muito maior, porque, quando você monitora, você consegue ver, no final, você consegue alcançar mais resultados que você não está olhando, não está fazendo, não está agindo de forma nenhuma. (COORDENADOR GERAL DE IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA DICOPE/SASE/MEC, BRASÍLIA, 2018, grifo nosso).**

O Coordenador Geral da DICOPE/SASE/MEC evidencia, também, que, com o monitoramento, tem-se um amadurecimento da própria sociedade, da comunidade escolar com relação à importância e o papel fundamental desse Plano. Em razão do processo de monitoramento, busca-se alinhar todas as políticas, o que é muito complexo. O Coordenador Geral de implementação de planos, ainda, ressalta,

**Não tínhamos a cultura de ter um Plano, então, estabelecemos a cultura de ter um Plano. Agora, a gente tem que estabelecer a cultura de entender a funcionalidade efetiva desse Plano para dentro do território, porque muitos municípios entendem que, eu tenho um Plano, dizer e fazer por conta da lei, mas para que que serve esse Plano? Essa é a grande pergunta. Não adianta você monitorar e avaliar, se você não compreender onde é que você vai chegar com aquele Plano Municipal. Não é só cumprimento da meta, não é só o cumprimento de uma diretriz, é todo um trajeto, todo um planejamento que você percorre para te dar embasamento, para te dar diretrizes de atuação, por isso você fala, você traz isso muito bem. Quando você não encontra essa conectividade com essas outras políticas, você não vê que estão alinhados. (COORDENADOR GERAL DE IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA DICOPE/SASE/MEC, BRASÍLIA, 2018, grifo nosso).**

De fato, a cultura de ter planos de educação é recente, porém a exigência de elaboração dos PME não significa uma novidade. Ao fazer uma retrospectiva sobre planos de educação, constata-se que, desde o primeiro PNE, Lei nº 10.172 /2001 (BRASIL, 2001), já existia a probabilidade de que os municípios elaborassem seus respectivos planos, embora só um percentual de aproximadamente 50% de municípios concretizaram tal feito. Diferente do aconteceu com o PNE, Lei nº 13.005/2014, pois neste documento foi estabelecido o imperativo legal de que os entes federados e subnacionais elaborassem seus planos de educação. Na atualidade, todos os municípios do território brasileiro efetivaram e legitimaram seus respectivos planos. Deste modo, a implementação e monitoramento do PME propõem avanços e favorecem a cultura de entender a funcionalidade efetiva desse Plano para dentro do território e têm, como elemento preponderante, o potencial de mudar a forma como os gestores e a comunidade lidam com as políticas públicas educacionais.

Outro ponto abordado pelo Coordenador da SASE/MEC é sobre a análise crítica que se deve ter do processo de monitoramento,

Quando a gente traça um Plano de Educação, por exemplo, qualquer outro plano, qualquer planejamento a gente traça ele para que ele seja cumprido do jeito que a gente traçou, mas não quer dizer que ele vai ser feito daquele formato. **Quando você conclui um processo de monitoramento e avaliação, você chega nessa etapa avaliativa, você vai olhar para trás e você vai ter que olhar com um olhar mais crítico, um olhar mais maduro, inclusive, pra esse processo, que aquilo que você pensou que era um plano ideal para se trabalhar, você já tem que desconstruir isso, tem que analisar ele lá na sua integralidade mesmo.** Pegar aquele tramite, foi efetivo, não foi efetivo, cumpra essas ações, não cumpra essas ações? (COORDENADOR GERAL DE IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA DICOPE/SASE/MEC, BRASÍLIA, 2018, grifo nosso).

A análise crítica, principalmente, do processo de monitoramento do PME é muito importante, uma vez que possibilita saber se o monitoramento do plano é apenas uma ação

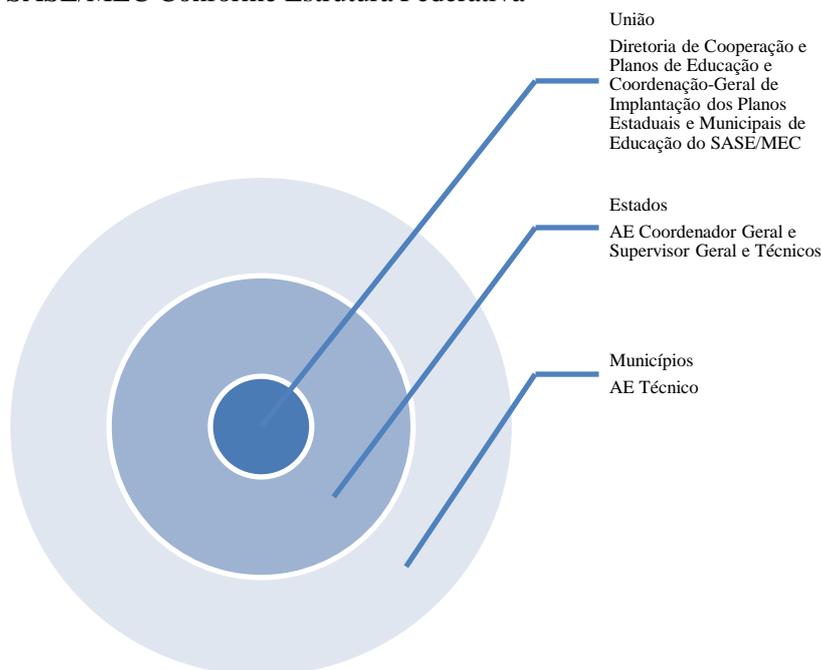
burocrática técnica para o município ou se ele tem repercussão no planejamento estratégico do planejamento educacional do município impactando no melhoramento, principalmente, da qualidade de aprendizagem das crianças. Outro ponto da análise crítica do monitoramento do PME, sobretudo, encontra-se no olhar das estratégias: será que as estratégias condizem com a realidade? Essas estratégias são suficientes para fazer alcançar esse objetivo, alcançar essa meta e a partir desta análise, conforme sinaliza o documento do IPEA (2018). No que diz respeito ao monitoramento, faz necessário identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, em seguida, reunir condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação da política (BRASIL/IPEA,2018).

Sobre a Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação instituída pela DICOPE/SASE/MEC, o Coordenador da ação de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, destaca que a Rede é extremamente importante. Ainda, afirma que

Ela criou a credibilidade. Ela construiu a sua história, então, nessas mudanças de governo, por exemplo, se ela não tivesse se enraizado, não enquanto política, não enquanto políticos, mas enquanto equipe técnica que trabalha um objeto e vai com afinco nos resultados, ela não teria se mantido. (COORDENADOR GERAL DE IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA DICOPE/SASE/MEC, BRASÍLIA, 2018).

A Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, estabelecida pela DICOPE/SASE/MEC, foi quem estruturou e promoveu a efetivação da metodologia do monitoramento em todas as regiões brasileiras, por meio dos Avaliadores Educacionais (AE), que compõem uma engrenagem que aproximam mais União, Estados e Municípios.

Figura 30 – Setores/Funções Envolvidos na Rede de Monitoramento dos Planos de Educação do Projeto da DICOPE/SASE/MEC Conforme Estrutura Federativa



Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2019).

Um dos participantes desta Rede, conforme Figura 30, é o AE Coordenadora Geral da Rede de Monitoramento e Avaliação da DICOPE/SASE/MEC do Estado do Ceará, que tece algumas considerações sobre o monitoramento e a metodologia de trabalho aplicado pela DICOPE/SASE/MEC, a saber:

**em relação ao monitoramento, a metodologia é muito interessante**, porque, **principalmente essas quatro etapas que eles colocaram: organizar o trabalho**, aí você faz a pesquisa todinha do que é que existe, qual a lei que existe, se precisa criar comissão, se não precisa, se na lei do plano ou na lei orgânica já diz quem vai monitorar o plano é Fórum Municipal. Realmente, esse é um estudo bem interessante. Aí tem, vamos **estudar o plano**, conhecer, se apropriar do plano, principalmente para aqueles que não elaboraram um plano. Aí você vai ler meta, vai ler estratégia e aí é que vem um bocado de dúvida, porque ele diz: Ah, isso aqui ninguém vai poder executar, então é interessante. **Monitorar continuamente**, aí ele já tem entendimento do indicador, ele, teoricamente, e **avaliar periodicamente** que cada plano tem seu prazo de avaliação, que aqui, se eu não me engano, a maioria é de quatro anos. Nós temos de dois anos, de quatro, de três. (AE COORDENADORA GERAL, CEARÁ, 2018 grifo nosso).

Para o AE Supervisor da Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação da DICOPE/SASE/MEC do Estado do Ceará, com relação à metodologia, posicionou-se da seguinte forma:

**eu acho que é importante, porque ela deu para os municípios uma metodologia de como trabalhar isso, até pra que você possa entender claramente se você está ou não executando determinadas metas, porque não está, pensando numa projeção futura de como fazer isso, até pra você se prevenir em relação a essas cobranças que possam vir depois.** Algumas metas são de execução que não requer muito financiamento, mas outras você precisa ter. Como eu que vou garantir ampliação de matrícula de creche se eu não tenho recurso para construir, para equipar, para treinar, para comprar equipamento. (AE SUPERVISOR, CEARÁ, 2018 grifo nosso).

O AE Supervisor do Estado do Ceará, também, fez uma ressalva sobre a questão orçamentária e o impacto da Emenda Constitucional n° 95<sup>78</sup>/2016 e seus efeitos no processo de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação, conforme registro abaixo:

o tempo não permitia que a gente pudesse fazer orçamento para dizer de onde isso vinha, tanto é que a maioria dos planos diz da meta vinte exatamente isso, que **a execução de todas aquelas metas dependem de um aporte de financiamento da União e do Estado, e aí a gente entrou, no momento da execução dos planos numa crise econômica, política, que nos deu muitas incertezas** e a gente está hoje com o pé atrás, sem saber como é que vai executar, porque **as metas exigiam recursos** e, no momento que você tem redução disso, aí veio a PEC que congelou refinanciamentos, a PEC 95, veio toda essa conjuntura que tá aí, que geram incertezas para a gente de como executar tudo isso. (AE SUPERVISOR, CEARÁ, 2018, grifo nosso).

No que corresponde a perspectiva de observação e entendimento do AE Coordenador Geral da ação do Estado da Bahia sobre o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, mais especificamente, dos entes subnacionais, ele corrobora que:

**[...]foi um trabalho extremamente exaustivo, por que nós tínhamos uma proposta da Secretaria de Educação de trabalho e tivemos que buscar conciliar a proposta da Secretaria Educação do Estado da Bahia com a proposta que o Ministério da Educação estava colocando em evidência desde a época da elaboração dos Planos, então a gente vê nesse período, nesse trabalho, o estado da Bahia já tinha um trabalho bem forte com os municípios com relação à elaboração dos Planos e já vinha também discutindo a elaboração com o fortalecimento da formação continuada dos sujeitos, que estavam envolvidos no processo de elaboração dos planos nos municípios, da importância também do monitoramento,** da etapa de monitoramento, tanto que os próprios planos na sua construção já tinham uma parte que tocava na discussão do monitoramento, do acompanhamento da rede no sentido de vislumbrar, atingir as metas, execução das estratégias propostas e também na discussão da avaliação contínua do Plano e etc. e tal. Então, os Planos já tinham essa perspectiva do trabalho. (AE COORDENADOR GERAL, BAHIA, 2019, grifo nosso).

---

<sup>78</sup> A Emenda Constitucional n°95/2016, limita, por 20 anos, os gastos públicos.

A propósito do monitoramento, ainda, proposto pela DICOPE/SASE/MEC, no que concerne a configuração da Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, o Coordenador da ação do Estado da Bahia, apresenta que:

**A SASE propôs que fizéssemos reuniões técnicas de formação para grupos de representações diversas, para que a gente fortalecesse esses grupos no sentido de fazer o enfrentamento e a avaliação desse Plano e a construção de dados para dar conta dessa avaliação. Então, no primeiro momento a gente trabalhou. Eles propuseram algumas fichas inicialmente, formulários para que os municípios pudessem ir aos poucos construindo dados e analisassem as metas que foram desenhadas no âmbito dos seus Planos. (AE COORDENADOR GERAL, BAHIA, 2019, grifo nosso).**

No que se refere às críticas sobre o trabalho da Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação proposto pela DICOPE/SASE/MEC, o Coordenador Geral da ação do Estado Bahia faz algumas considerações, a saber:

**[...] à época, nós fazíamos muito tensionamento com a SASE, porque o trabalho ele precisava de mais embasamento, tanto teórico, quanto metodológico, apesar de que a gente pode parabenizar o trabalho em torno do Brasil, em que todo mundo teve um período em que estava se discutindo o Plano, a importância do Plano e também um outro momento em que todo mundo estava discutindo a importância do monitoramento, a importância da avaliação, mas o trabalho que a SASE propôs estava muito aquém, na minha opinião, do trabalho que foi proposto na época do processo de elaboração. (AE COORDENADOR GERAL, BAHIA, 2019, grifo nosso).**

Sobre a metodologia de trabalho da Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação aplicada pela DICOPE/SASE/MEC na percepção do AE Técnico, que atendeu ao município de Santo Antônio de Jesus, ele tece as seguintes considerações:

**a metodologia da rede é interessante, eu vi que ela dá conta, mas cada município vai fazer um contorno em torno disso. Então, aquelas 4 etapas de estudar o plano, é interessante, porque muitos municípios fizeram os planos sem ter muito conhecimento da sociedade, muito conhecimento dos setores todos, então, o estudar o plano obrigou ao município a conhecer o plano que está lá posto, que está aprovado. Nós sabemos que tem município que mobilizou bastante, outros muito fortes e outros muito pouco. Vamos dizer aqui que muitos planos foram feitos com equipes de quatro, cinco pessoas e isso foi bem sério. Então, a metodologia favoreceu a estudar esse plano. Claro que aí vem todo o contorno do município, tem município que, mesmo nesse processo de monitoramento e avaliação, não conseguiu ampliar essa discussão de estudar o plano, continuou fechado nas suas equipes ainda da secretaria ou só naquele decreto<sup>79</sup> proposto. (AE TÉCNICO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018, grifo nosso).**

---

<sup>79</sup> O Decreto citado pelo AE Técnico de Santo Antônio de Jesus refere-se a constituição das representações para monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação.

Em relação aos Avaliadores Educacionais que compõe a engrenagem da Rede de Assistência Técnica de Monitoramento e Avaliação da DICOPE/SASE/MEC para atender os entes subnacionais, o Coordenador Geral da ação do Estado da Bahia tece alguns comentários, a saber:

**a gente tinha um grupo muito diverso, grupos que estavam vinculados à UNDIME, outro grupo que era vinculado ao Secretário de Educação. A forma que a Secretaria de Educação, observe, não significa dizer que esse grupo não tinha leitura, não, era um grupo que foi desde o processo de elaboração, foi amadurecendo. No início, tinham certos conflitos, se achava que a Secretaria estava querendo se sobrepor a UNDIME. A UNDIME a Secretaria, a gente foi dissipando isso. A gente conseguiu se tornar um grupo coeso, lógico que, em algum momento ou outro, tinha suas farpas, mas o grupo ficou mais coeso, no entanto, quando você coloca o grupo indicado pela UNDIME, um grupo indicado pela Secretaria, você tem um conjunto de interesse que está por trás. Então, quem vem da UNDIME, por mais que vem com grandes propósitos, vem com o olhar da instituição UNDIME. Quem está na Secretaria de Educação do Estado, vem com um olhar de Secretaria do Estado, no sentido de colaborar com a implementação, colaborar com a política, e, quem vem da UNDIME, vem com olhar dos Municípios. Então, tentar apaziguar esses olhares diferentes muitas vezes é muito complicado. Havia, sim, jogo de interesses, havia complicações, muitas vezes, metodológicas, incompreensões, porque muitas vezes o trabalho, que foi desenhado pela SASE, a gente fazia aqui acrescentando, sempre acrescentando. Então, a gente via onde que estava, onde é que existia alguns vácuos, algumas lacunas, e a gente acrescentava. Eu acho que é interessante a gente fazer determinadas formações, é interessante a gente trazer outras coisas mais, para cada vez mais qualificar o trabalho e é lógico que, trabalhando com esse jogo de tensões. (AE COORDENADOR GERAL, BAHIA, 2019, grifo nosso).**

A propósito das dificuldades do processo de Monitoramento dos Planos de Educação, principalmente alusivos aos entes subnacionais, o Coordenador Geral do Estado da Bahia dá sua opinião,

**Eu acredito que a ação de monitoramento, ela é muito importante para que os municípios não esqueçam um documento importante que é o Plano Municipal de Educação. Ao mesmo tempo, a gente fala sobre a importância do monitoramento, mas a gente vai ter entraves aí, porque existem elementos externos que podem colaborar com a implementação ou não do Plano, então você tem aí a discussão sobre financiamento, você tem as redes que estavam cada vez mais entrando num conflito de recursos muito grande, a mudança de gestores, a questão da descontinuidade. Então a gente teve uma ruptura muito grande, quando a gente estava numa perspectiva, muda-se todo mundo lá *in lócus*, então você tem um conjunto de elementos externos por trás que impossibilitam muito mais, muitas vezes do que o processo de monitorar e avaliar propriamente dito. O próprio Ministério da Educação, quando houve a mudança da gestão administrativa pública, a SASE mudou a diretoria toda lá, e os sujeitos que chegaram para ocupar a diretoria, eles questionaram o próprio Plano Nacional de Educação. (AE COORDENADOR GERAL, BAHIA, 2019, grifo nosso).**

Sobre a finalidade dos dados para assegurar a construção da série histórica<sup>80</sup> dos indicadores de cada meta no que diz respeito ao Monitoramento dos Planos de Educação, o Coordenador Geral da ação do Estado da Bahia, menciona,

[...] **esse levantamento de informações, esse levantamento de dados, essa consolidação de informações para chegar à percepção do que foi alcançado ou não**, você tem aí então, tanto dados quantitativos, mas você também faz a leitura qualitativa desses dados, porque você não pode chegar só os dados pelos dados. Você tem que entender o contexto desses dados. **Alguns municípios, eles devem entender que muitas metas dependem deles, mas têm outras tantas metas que precisam da cooperação da União e do Estado para ser efetivadas.** Algumas metas, possivelmente, não serão alcançadas. **Mas é lógico que a importância do monitoramento é justamente para mostrar: Ó, está alcançando, não está alcançando e aí o que é que a gente vai fazer?** Como é que a gente vai dar conta dessas implicações todas? (AE COORDENADOR GERAL, BAHIA, 2019, grifo nosso).

O repertório dos AE apresenta muitos elementos no que refere as percepções e às impressões sobre o monitoramento de planos de educação desde a metodologia, a estruturação das redes de trabalho, o raio de atuação dos AE e, também, os gargalos identificados, principalmente, no que está correlacionado aos recursos financeiros da educação e microdados, assim como subsídios para ressignificar e qualificar o monitoramento dos planos de educação.

### 5.5.2 Monitoramento do PME do Município de Sobral

Na Lei do PME, aprovado em 2015, de Sobral, não há nenhuma referência no que diz respeito ao monitoramento e avaliação do plano. Mas, como o município firmou assinatura ao Termo de Adesão da Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC, conforme Anexo C, segue a metodologia e os procedimentos estabelecidos pela DICOPE/SASE/MEC. Em diálogo com representantes da equipe da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação do município de Sobral, eles relataram que possui o documento com o registro de monitoramento do PME e enfatizaram também o trabalho realizado com a política de alfabetização de crianças. Entretanto, a autora da tese não obteve acesso à ficha de monitoramento do plano, conforme estrutura apresentada, bem como, ainda, não constata-se publicação no Portal do PNE em Movimento.

Segundo a Coordenadora da pasta de Desenvolvimento da Aprendizagem e Gestão Pedagógica da Secretaria de Educação do município de Sobral, toda a equipe da Secretaria de

---

<sup>80</sup> A série histórica de indicadores de resultados é de fundamental importância no processo de monitoramento do Plano Municipal de Educação para observar se a meta monitorada encontra-se numa curva ascendente ou não.

Educação realiza o acompanhamento do PME, destacando que todas as coordenadorias são responsáveis, e realça, “nós temos de estar acompanhando todas as metas para ver como é que elas estão sendo desenvolvidas”. E, acrescenta,

Tudo que for pedagógico, que a gente faz no fluxo direto com a escola, todas as evidências na gestão escolar no campo administrativo da escola vai para outro setor, e aí, parte financeira, jurídica, todo mundo se junta. Tem que conhecer. As metas são divididas e cada um vai ter que dar conta e acompanhar. (COORDENADORA DE DESENVOLVIMENTO DA APRENDIZAGEM E GESTÃO PEDAGÓGICA DE SOBRAL, 2018).

A Coordenadora, também, corrobora sobre a legitimação da Portaria e do Decreto para o monitoramento e avaliação do PME, conforme já mencionado na seção 5.3., contemplando as representações do poder público e sociedade civil na composição da equipe técnica e comissão coordenadora. Importante trazer à baila, mais uma vez, que o município aderiu à Rede de monitoramento e avaliação da SASE/MEC, conforme Termo de Adesão, que se encontra no Anexo C, assinado pelo Dirigente Municipal de Educação no dia 15 de abril de 2016.

Sobre o Relatório de Monitoramento, a Coordenadora certifica que constrói-se: “o relatório de monitoramento para apresentar à Câmara Municipal, para apresentar quais são as metas, como é que estão as metas e, dentro dessas metas, quais foram as ações que já foram realizadas, o que é que não foi, por que é que não foi”. E, também, complementa com uma consideração bastante pertinente, a saber: “a gente não pode descuidar, por que passa rápido e aí, quando você vai ver, tem umas ações que levam o ano inteiro para você dar conta, implementar, garantir, ver resultado, senão a gente acaba se perdendo dentro das metas do plano”.

Importante salientar que a periodicidade do monitoramento do PME é anual, por conseguinte, as inconsistências na política de alfabetização de crianças, quando detectadas, são efetivados os ajustes por meio de intervenções pedagógicas. Logo, é compreensível os avanços dos resultados consolidados de proficiência dos estudantes em leitura, escrita e matemática, conforme já citado na seção 5.1.

### 5.5.3 Monitoramento do PME do Município de Santo Antônio de Jesus

Sobre o monitoramento do plano de educação de Santo Antônio de Jesus, observa-se que não foi mencionado na lei do PME. Porém, evidencia-se que o município ao apresentar o relatório do PME 2015-2017, denomina-o de Relatório de Monitoramento e traz o conceito de monitoramento proposto pela SASE/MEC. Também, delinea o documento da avaliação com base nas premissas de trabalho da Rede de Assistência para o Monitoramento do PME da SASE/MEC, no processo de monitoramento e avaliação, atendendo às quatro etapas: 1) organização o trabalho – verifica-se o plano em vigência define ou não instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação, e, após constatação, regulamentá-lo por meio de portaria ou decreto; 2) estudo do Plano – nesta etapa, a equipe técnica deve realizar uma leitura atenta do plano, relacionando todas as metas e estratégias de forma cronológica; 3) monitoramento contínuo das metas e estratégias – um dos instrumentos indispensáveis para aferir a evolução da meta é o indicador - nessa etapa, também se constrói o Relatório de Monitoramento; 4) avaliação do plano periodicamente - a partir do Relatório de Monitoramento, elabora-se o documento de avaliação e o submete ao processo de consulta pública; após esse processo, sistematiza a versão final. Com esse documento, é possível rever políticas, ações, programas e/ou propor possíveis alterações no plano vigente, caso sejam necessárias (BRASIL, 2016, p. 6-11).

No entanto, é imperioso demarcar que o Relatório de Monitoramento, apresentado pelo município de Santo Antônio de Jesus, para o período 2015-2017, não caracteriza, de fato, um relatório de monitoramento, pois este se adapta mais a um quadro preenchido pela equipe técnica, onde foi colocado ao lado de todas as estratégias da meta que trata da alfabetização o status “em desenvolvimento” e “não iniciada”, não trazendo os elementos, como afirma Jannuzzi (2016), de informações tempestivas e relevantes acerca dos processos-chave, de seus produtos e resultados. Sobre a execução das estratégias, são preenchidas com “sim”, “não” e “parcialmente”. Mas, conforme apresentado anteriormente, vale destacar que esta proposição de monitoramento de plano de educação é a desenhada pela DICOPE/SASE/MEC.

Assim sendo, a seguir expõe-se a reprodução da Parte (A, B e C) da Ficha de Monitoramento do PME de Santo Antônio de Jesus, conforme Quadro 20.

Quadro 20 - Parte "A" - Ficha de Monitoramento do PME de Santo Antônio de Jesus

<b>FICHA DE MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO</b>			
<b>PARTE A</b>	Município	Santo Antônio de Jesus	UF Bahia
	Plano Municipal de Educação	Lei nº 1.290 de 22 de junho de 2015	
	Períodos de Avaliação Previstos	Bienal	
	Comissão Coordenadora	1. Adriana Rita Veiga Bitencourt - Representante do Conselho Municipal de Educação; 2. Andreia Barreto Borges Representante do IFBA; 3. Andreia Luiza Jesus Ferreira – Representante dos Professores Municipais; 4. Anelita Costa dos Santos – Representante do FUNDEB; 5. Carlos de Oliveira Ramos – Representante da Câmara de Vereadores; 6. Cinthia Barreto Santos Souza – Representante da Secretaria Municipal de Educação; 7. Edna Dias Barreto Vilas Boas – Representante da Educação Infantil; Elicleide Silva Santos – Representante do Ensino Fundamental; Floriza Galvão do Rosário Santos – Representante da Educação do Campo; 8. Iamá de Jesus Cerqueira Vilas Bôas – Representantes dos Diretores Escolares; 9. Itania Patrícia Sales Cardoso Assis – Representante do Ensino Fundamental; 10. Jackeline Póvoas Santos de Andrade – Representante da Secretaria de Educação; 11. Jucilane Alves Barreto – Representante da APLB; 12. Karina Silva Souza – Representante da Educação Especial; 13. Maeve Tatiana Veiga Santos – Representante da EJA; 14. Manoela Mercês Santos – Representante Escolas Estaduais; 15. Maria do Socorro Barbosa Miranda – Representante Educação Privada; 16. Maria Eunice Rosa de Jesus – Representante da UNEB; 17. Michele Lago Pinheiro – Representante da FACEMP; 18. Nair Rodrigues Lima – Representante da EJA; 19. Noelice Rodrigues Souza – Representante da Secretaria de Educação; 20. Rita Sandra de Jesus Alves – Representante da EJA; 21. Suzana de Jesus Ureta Aravena – Representante do Setor Pedagógico da SME; 22. Valdirene de Jesus Barreto – Representante da Educação Infantil;	PORTARIA SME No 023 DE 19 DE ABRIL DE 2017
Equipe Técnica	1. Carolina Pereira dos Santos 2. Cledson Silva Bitencourt 3. Gustavo Conceição dos Santos 4. Vanessa Dias Santos	PORTARIA SME No 024 DE 19 DE ABRIL DE 2017	

Fonte: Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME de Santo Antônio de Jesus (2015-2017).

Na Parte A da Ficha, constam as informações do PME como número da Lei e relação

dos representantes da Comissão Coordenadora e da Equipe Técnica, com suas respectivas portarias, além de informar sobre o período de avaliação previsto bienal.

De acordo com o Relatório de Monitoramento de Santo Antônio de Jesus, a Parte B da Ficha tem como finalidade apresentar o texto da meta e também relacionar os indicadores alcançados no período a que alude o presente Relatório, a fonte desses indicadores, bem como um comentário sintético, que elucida o que aconteceu em relação à meta, fazendo um balanço do período e, sempre que pertinente, apontando caminhos para o próximo ciclo.

Assim, ao apreciar o Relatório de Monitoramento do PME, constata-se a descrição da meta e do indicador e, também, o registro do percentual da meta prevista e da meta executada no período, conforme Quadro 21. No entanto, vale realçar que não se observou anotações no campo que trata das observações/relato sintético, correspondente, a meta 5.

Quadro 21 - Parte “B” da Meta 5 da Ficha de Monitoramento do PME de Santo Antônio de Jesus (2017)

META 05: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental											
Indicador 5 A	Percentual de estudantes com proficiência insuficiente em LEITURA										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Meta Prevista	0%		0%								
Meta executada no período	33,29%		35,52%								
Indicador 5 B 1	Percentual de estudantes com proficiência insuficiente em ESCRITA										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Meta Prevista	0%		0%								
Meta executada no período	14,10%		22,55%								
Indicador 5 B 2	Percentual de estudantes com proficiência insuficiente em ESCRITA										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Meta Prevista	0%		0%								
Meta executada no período	17,24%		31,84%								
Indicador 5 B 3	Percentual de estudantes com proficiência insuficiente em ESCRITA										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Meta Prevista	0%		0%								
Meta executada no período	20,64%		4,4%								
Indicador 5 C 1	Percentual de estudantes com proficiência insuficiente em MATEMÁTICA										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Meta Prevista	0%		0%								
Meta executada no período	39,21%		37,13%								
Indicador 5 C 2	Percentual de estudantes com proficiência insuficiente em MATEMÁTICA										
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Meta Prevista	0%		0%								
Meta executada no período	41,00%		36,73%								

Fonte: Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME de Santo Antônio de Jesus (2015-2017).

O Quadro 21 apresenta o percentual de estudantes com proficiência insuficiente em leitura, escrita e matemática. A meta prevista deve ser 0% em 2024 com alunos com proficiência insuficiente. Nota-se que, em leitura, em 2014, os alunos do ciclo de aprendizagem do 3º ano perfizeram um total insuficiente no indicador 5 A1 de 33,29% e, em 2016, 35,52%. Ao invés de declinar o percentual, observa-se crescimento de 2,23%, o que significa que mais alunos estão sem o domínio da leitura.

No que diz respeito à proficiência, com status insuficiente da escrita, são classificados em três níveis: 1, 2 e 3. O indicador 5B1, em 2014, chegou a 14% de alunos e, em 2016, 22,55%. Este indicador ampliou em 8,45% o número de alunos sem domínio em escrita.

No indicador 5B2, em 2014, obteve-se 17,24% e, em 2016, 31,4%. Mais uma vez o percentual aumentou, consideravelmente, em 14,6% de alunos sem domínio em escrita. Já no indicador 5B3, em 2014, obteve-se 20,64% e, em 2016, 4,4%. O indicador 5B3 foi o que apresentou melhor percentual de domínio de escrita, pois apresentou uma queda de 16,24%. Isto posto, significa que mais alunos do ciclo de aprendizagem avançaram na escrita.

Em Matemática, no que corresponde ao percentual de estudantes com proficiência insuficiente, nos níveis 1 e 2, nos anos observados, percebe-se que, em 2014, no indicador 5C1, obteve-se um percentual de 39,21% de alunos com proficiência insuficiente e, em 2016, 37,13%. Nota-se um declínio de 2,08%, o que representa que mais alunos estão com o domínio em Matemática. O indicador 5C2, em 2014, fez um total de 41,00% e, em 2016, 36,73%. Verifica-se um percentual de queda em 2016 em relação a 2014, de 4,27%, denotando que mais alunos estão com domínio em Matemática. Todavia, vale ressaltar que muitos esforços ainda precisam ser efetivados para atender à meta que corresponde a alfabetização de crianças no tocante a competência em leitura, escrita e matemática para atingir a previsão de 0% de estudantes com proficiência insuficiente.

O Quadro 22, traz-se o status das estratégias correspondente a meta 5 do PME de Santo Antônio de Jesus.

Quadro 22 - Meta da Alfabetização do PME de Santo Antônio de Jesus e status das estratégias (2017)

META	STATUS DAS ESTRATÉGIAS		
	REALIZADA	EM ANDAMENTO	NÃO INICIADA
Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental	—	5.1; 5.2;5.3;5.5; 5.9;5.10;5.11; 5.13;5.14;5.15;	5.4;5.6;5.7; 5.8;5.12;5.16
TOTAL	—	10	6

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações capturadas no Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME de Santo Antônio de Jesus (2015-2017).

Ao observar o Quadro 22, demonstrativo da meta 5, do Relatório de Monitoramento em 2017, percebe-se que 10 estratégias encontram-se com *status* “em andamento” e 6 estratégias deparam-se com o *status* “não iniciada”. Sobre as previsões orçamentárias em todas as estratégias, foi registrada a LOA, ou seja, a Lei Orçamentária Anual de 2017, Lei nº 1.353, que estima a receita e fixa a despesa do orçamento do município de Santo Antônio de Jesus.

Na perspectiva da Secretária de Educação do município de Santo Antônio de Jesus, o monitoramento do PME implica,

Principalmente no que tange ao cumprimento das metas 2 e 5 no Plano Municipal de Educação, as quais referem-se ao Ensino Fundamental de 9 anos e alfabetização na idade certa. A equipe pedagógica da Secretaria Municipal apresenta evidências da realização de estratégias previstas no PME e confronta com dados de monitoramento e fluxo escolar do Ciclo de aprendizagem. Além disso, o processo de monitoramento da prática pedagógica é acompanhado pela equipe de coordenação da Secretaria, mediante presença em conselhos de classe, intervenções pontuais por meio de planejamentos, visitas *in loco*, resultados do IDEB, entre outros. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020).

Sobre o processo de intervenção a partir da percepção do monitoramento do plano de educação, a Secretária de Educação de Santo Antônio de Jesus, informa,

**São intervenções na estrutura física das escolas, aquisição de recursos didáticos, capacitação para profissionais da rede e principalmente as intervenções de natureza pedagógica, como: implantação da reserva técnica para todos os segmentos da rede** (Portaria: n. 38 de 06 de agosto de 2018), assim, 1/3 da carga horária do professor é destinada as atividades extra classe, através de formação continuada para coordenadores pedagógicos das Unidades Escolares, com vistas a fortalecer o desenvolvimento das políticas de alfabetização do município e por consequência garantir os direitos de aprendizagem dos nossos educandos, direitos estes elencados no diário de classe do segmento, o qual possibilita acompanhamento sistemático do desenvolvimento das habilidades. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020, grifo nosso).

No que confere ao planejamento da intervenção, a Secretária de Educação traz algumas proposições, a saber,

[...] **para proposição de intervenções, os dados são de fundamental importância.** Nesse sentido, o diagnóstico inicial, intermediário e o de saída em cada ano letivo, através de atividades que avaliam as habilidades adequadas para cada ano do ciclo, estudo do fluxo escolar através de atas de resultados, indicadores de desempenho escolar, avaliações externas. **São elementos que permitem levantamento de hipóteses e por consequência as intervenções pedagógicas específicas, atendendo às peculiaridades de cada escola.** (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020, grifo nosso).

Desse modo, nota-se com os registros da Secretária, o percurso feito com a

intencionalidade de intervenções pedagógicas com o objetivo de ressignificar a política de alfabetização de crianças, na perspectiva de ampliar a proficiência dos estudantes em leitura, escrita e matemática nas escolas municipais de Santo Antônio de Jesus.

#### **5.5.4 Análise Comparativa do Monitoramento do PME dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus**

Nesta subseção, procura-se trazer as impressões das categorias e a unidade de registro da análise comparativa do monitoramento da política propriamente dita dos municípios em estudo, conforme apresenta-se no Quadro 23.

Quadro 23 - Categorias/Unidade de Registro - Tema Monitoramento dos Planos de Educação dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus

Existência de Estratégias de Monitoramento dos Planos de Educação
Nível de Representação na Composição da Equipe Técnica e Comissão Coordenadora de Monitoramento
Aplicação dos Instrumentos de Monitoramento
Periodicidade do Monitoramento
Elaboração de Relatórios de Monitoramento

Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2019).

No que corresponde ao monitoramento dos planos de educação dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, é perceptível, por meio da visita *in lócus* e dos diálogos com os sujeitos participantes da pesquisa, identificar que os dois municípios realizam o respectivo monitoramento do PME, porém, os AE Técnicos revelam algumas dificuldades neste processo.

O AE Técnico do município de Santo Antônio de Jesus relata como foi feito o monitoramento, a partir da comissão instituída para desenvolver o trabalho: “a comissão foi sentando com todos os representantes nos níveis e modalidades de ensino e com as instituições de nível superior para monitorar as metas e as estratégias” (AE TÉCNICO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018).

Em Sobral, as Coordenadorias são responsáveis pelo acompanhamento da efetivação do plano. A meta 2, que trata da alfabetização de crianças, entre outras metas, fica sob a responsabilidade da Coordenadoria do Ensino, a cargo de quem está o processo de formação de professores, material didático dos alunos, processo de currículo, dentre outros. A Coordenadoria Pedagógica monitora as escolas, verifica a aprendizagem dos alunos, rendimento, ação do gestor e coordenador, observa a aula do professor, verifica o plano de aula, entre outros elementos e, quando identificam alguma fragilidade, levam para reflexão

juntamente com a gestão escolar. Quando não é solucionado na esfera da gestão, encaminha-se para a Coordenadoria de Ensino, a quem tem a competência para tomada de decisão e intervenção para ressignificar e potencializar a ação.

A Coordenadora de Ensino do município de Sobral enfatiza que o monitoramento da política de alfabetização de crianças é feito aluno por aluno. Quando se identifica dificuldade no desenvolvimento do estudante, são realizadas as intervenções que ocorrem por diversas maneiras. Assim, a Coordenadora de Ensino destaca que têm ações, que são de âmbito geral e outras específicas, e cita alguns exemplos: no que se refere ao processo de ensino, se for observado, na ação de monitoramento, que em determinada escola, o professor necessita de mais apoio em sua sala de aula, a gestão encaminha mais um professor para que o ensino e a aprendizagem ocorra de maneira adequada; se for de ordem de material didático, ressignifica a formação em rede com atenção ao determinado material didático.

Outro ponto destacado é quanto à equipe de acompanhamento/monitoramento da política de alfabetização de crianças no município de Sobral, composta de uma coordenadora geral e sete adjuntas, sendo que cada adjunta tem uma média de 6 a 8 escolas para verificarem, no entanto, a Coordenadora de Ensino Fundamental ressalta que uma das adjuntas é, exclusivamente, para o centro de Educação Infantil. A visita é semanal, porém, quando são identificados problemas, a escola pode ser visitada mais de uma vez.

A periodicidade do monitoramento do PME é anual para ambos os municípios, contudo, observa-se que, em Sobral, existe um acompanhamento da política de alfabetização semanalmente. Destaca-se que, em relação ao PME, são construídos relatórios de monitoramento nos dois municípios. E, também, foi constatado por meio de portaria e decreto publicados que o nível de representação na composição da Equipe Técnica e Comissão Coordenadora de Monitoramento dos PME são combinados por um grupo plural envolvendo a sociedade civil e política.

## 5.6 COMPONENTES ESTRUTURANTES PARA O PROCESSO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO

Nesta subseção, apresentam-se alguns elementos essenciais para o êxito de monitoramento da política. Mais, especificamente, no que diz respeito aos PME e à política de alfabetização de crianças, pois monitorá-la é uma das atividades consideradas eficazes, dentro do ciclo de políticas públicas, para constatar se elas são ou foram capazes de promover mudanças na vida dos cidadãos. Porquanto, entende-se que nenhuma responsabilidade do

município quanto à educação é maior do que esta: assegurar que todos os seus habitantes sejam alfabetizados.

Para Sen (2010), é imprescindível o reconhecimento do poder das políticas públicas, principalmente em programas nos campos da alfabetização para transformação das condições de exclusão/privação da liberdade dos sujeitos. Pois cercear a liberdade é considerada a raiz da injustiça, além do mais, impedem o desenvolvimento da capacidade de escolha e o exercício da condição de agente ativo (ZAMBAM; KUJAWA, 2017).

No Quadro 24, são demandados os temas dos componentes estruturantes para o processo de monitoramento da política de alfabetização, a partir da unidade de registro.

Quadro 24 - Categorias/Unidade de Registro - Tema dos Componentes Estruturantes para o Processo de Monitoramento da Política de Alfabetização

Instrumento de Planejamento e Orçamento
Microdados
Deliberações para Ajustes na Política de Alfabetização
Cultura de Planejamento de Política

Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2019).

Um plano de educação, para ser bem monitorado, precisa estar em conexão com as peças de planejamento orçamentárias - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretriz Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentaria Anual (LOA) - , ou seja, as metas e estratégias de plano de educação devem estar descritas e correlacionadas com o orçamento. Da mesma maneira que, com o Plano de Ações Articuladas (PAR), uma vez que este documento é todo entrelaçado com as metas do PME.

Nos planos analisados neste trabalho, principalmente, o do município de Santo Antônio de Jesus no que diz respeito à meta 5, que trata de *Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental*, verificou-se que, das 16 estratégias, 6 não foram iniciadas no ano de 2017, haja vista que todas elas dependem de orçamento para serem executadas, a saber, o mote de cada estratégia trata: 5.4 da formação continuada; 5.6 da inclusão digital; 5.7 do regime de colaboração e ambiente tecnológico; 5.8 da avaliação institucional; 5.12 do reforço escolar no contraturno e 5.16 da mobilização dos controles externos para acompanhamento do processo de alfabetização.

Compreende-se, dessa forma, conforme assinala Jannuzzi (2016), que o monitoramento é um instrumento que auxilia a tomada de decisão do gestor. As proeminências aumentam a legitimidade da intervenção pública, colaborando para a sustentabilidade de determinados programas.

Sendo assim, uma crítica aos planos estruturados para o decênio, elaborado em conformidade com o PNE, Lei nº 13.005, de 2014, é que, em sua maioria, os indicadores propostos para verificar avanços ou retrocessos das metas não constam de microdados para os municípios realizarem a análise e nem tão pouco oferecem subsídios para escreverem sua série histórica referente a cada meta.

Isto posto, implica em dizer da complexidade que é realizar o monitoramento dos planos, principalmente, quanto ao aspecto quantitativo. Pode-se ilustrar trazendo como exemplo o Censo Demográfico, pois os dados estatístico populacional auxiliariam, sobremaneira, na percepção de avanços ou retrocesso de algumas metas, mas, infelizmente já se foram dez anos do último censo efetivado. Realça-se que, uma outra possibilidade seria os municípios realizarem o minicenso, mas em sua grande maioria não possuem orçamentos e nem recursos humanos para concretização de uma atividade dessa natureza.

Desta forma, o AE Supervisor do Estado da Bahia a partir da experiência como a Rede de Assistência da SASE no processo de monitoramento dos PME, discorre sobre os microdados,

mostrou a extrema dificuldade que as Comissões Coordenadoras e Equipes Técnicas dos municípios tinham em encontrar fonte de dados atualizadas e desagregadas para o cálculo dos indicadores municipais, permitindo a aferição de todas as metas, e assim monitorar e avaliar seus planos de educação. (AE SUPERVISOR DO ESTADO DA BAHIA, 2020).

Ainda, sobre esse contexto cabe destacar o art. 5º da lei do PNE,

aponta que o Inep, “a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE [...] publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional [...]” (BRASIL/INEP, 2015, p.14).

Vale acentuar que o INEP cumpre com o que preconiza o artigo da Lei em relação aos dados dos Estados, mas no que concerne aos municípios não traz as informações desejadas. Assim, o AE Supervisor do Estado da Bahia posiciona-se,

infelizmente esta realidade não se cumpriu e a evidência dessas debilidades técnicas prejudicou o trabalho de monitoramentos das metas nos planos municipais. É importante considerar que mesmo com essas dificuldades, os municípios passaram a trabalhar com a análise da série histórica das metas, e mais recentemente, com a análise qualitativa, para suprir a ausência da base de dados para o cálculo das metas dos seus planos municipais, cumprindo assim, seu papel enquanto equipe responsável por monitorar e avaliar o Plano Municipal de Educação, contribuindo para caracterizar o PME como um documento que traz uma política orientadora para as ações do governo municipal. (AE SUPERVISOR DO ESTADO DA BAHIA, 2020).

No que diz respeito ao planejamento, o AE Técnico de Santo Antônio de Jesus registra, a partir do olhar do PME:

em se tratando da rede municipal, nós não tivemos muito esse planejamento trazendo o PME para dentro do planejamento. Algumas ações constam, mas dentro da política de estado, como é o PME, ele não é contemplado todo dentro do planejamento da secretaria e nem da administração, porque, assim, a Prefeitura devia pegar, porque tem ações intersetoriais. Hoje, nós temos dificuldade de manter um diálogo com a Secretaria de Saúde e Ação Social para uma busca ativa, isso porque o PME não chegou até esses setores, até essas instituições. Então, há falta de compreensão de que a política da educação é uma política do município, não só da Secretaria de Educação. (AE TÉCNICO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2018).

Ainda persiste no município de Santo Antônio de Jesus uma visão de planejamento descompartmentalizada, sem fazer uma conexão com o todo, ou seja, uma visão sistêmica de planejamento, compreender o todo por meio da análise das partes que o formam. Enquanto, no município de Sobral, observa-se uma articulação de planejamento mais estruturada.

## 6 REPERCUSSÃO DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

*O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega de encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda nossa atenção.*

*Amartya Sen (2010)*

Esta seção trata da repercussão do monitoramento da política de alfabetização para o desenvolvimento como liberdade, a partir da análise de indicadores educacionais<sup>81</sup>, de desenvolvimento e sociais<sup>82</sup>, e, também, da apreciação de depoimentos dos sujeitos envolvidos nesta investigação. Desta forma, os indicadores proporcionam informações sistematizadas que ratificam evidências empíricas dos fenômenos investigados, como afirmam Souza e Spinola (2017, p. 80), “os indicadores são, portanto, importante ferramenta de informação para avaliar avanços, retrocessos ou estancamentos nos mais diversos aspectos e setores da sociedade”.

Contudo, considerando a limitação da existência de dados atualizados que possibilitassem a análise da realidade frente aos objetivos estabelecidos nesta pesquisa, visto que a maioria das informações tem como base os dados recolhidos decenalmente pelo Censo Demográfico, buscou-se, na condição de pesquisadora, a definição de estratégias que possibilitassem a projeção dos dados e indicadores que favorecessem a análise do contexto atual em que se insere esta investigação. Assim, investiu-se na produção de *Relatório de Projeção de Indicadores*<sup>83</sup> dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, a partir de dados do IBGE e DATASUS, organizado por uma equipe, coordenada pela pesquisadora, com profissionais das áreas de estatística e análise de dados, com larga experiência metodológica em tratamento, sistematização e comunicação de indicadores estatísticos. Portanto, considera-se, como um dos

---

<sup>81</sup> Dentre os indicadores educacionais, optou-se pela análise da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA); do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); do Índice de Oportunidade da Educação Brasileira (IOEB); Indicador de Acesso à Educação e Taxa da Média de Anos de Estudo.

<sup>82</sup> No que se refere aos indicadores de desenvolvimento e sociais, tratou-se do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Indicadores de Saúde, Indicadores de Renda e Indicadores de Desigualdade (Índice de Gini).

<sup>83</sup> Vale salientar que as projeções dos indicadores apresentados neste trabalho devem ser confrontadas com os dados reais apurados a partir do Censo Demográfico de 2020, uma vez que diversos fatores podem influenciar na sua confirmação, como trabalho, descontinuidade de programas sociais, pandemia do coronavírus (COVID 19) e outros. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) global deve recuar pela 1ª vez desde o ano 1990. O Brasil deve ser um dos países mais atingido pela queda no desenvolvimento humano. É o que alerta o primeiro relatório divulgado em 20 maio de 2020 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ( PNUD).

contributos deste estudo, o documento com a disponibilização de informações que podem favorecer, não só aos propósitos desta pesquisa, mas ao aprofundamento de outros estudos no âmbito dos municípios pesquisados.

## 6.1 INDICADORES EDUCACIONAIS

Nesta subseção, mostra-se a análise dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, (IDEB), bem como outros indicadores educacionais dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, com vistas a demonstrar as implicações do monitoramento da política de alfabetização no desenvolvimento como liberdade.

### 6.1.1 Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)

Os resultados da ANA em Leitura, Escrita e Matemática, expressos nas Tabelas 14 a 19, demonstram o desempenho dos estudantes no ciclo inicial da alfabetização dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, evidenciando processos de intervenção mais ou menos vigorosos, que vão definindo a intensidade da evolução do indicador de alfabetização. Apresenta-se, a seguir, os dados referentes ao município de Sobral, na sequência, os de Santo Antônio de Jesus, para consubstanciar a análise comparativa sobre o desempenho das redes nesse indicador, considerando a categoria de maior concentração de desempenho de estudantes nas respectivas redes.

Em Sobral, a concentração dos estudantes com desempenho em Leitura está na categoria suficiente, conforme Tabela 14, considerado pelo INEP, como adequado e desejável, níveis 3 e 4, respectivamente.

Tabela 14 - Resultado da ANA em Leitura em Sobral – 2014 - 2016

MUNICÍPIO	ANOS	INSUFICIENTE		SUFICIENTE	
		ELEMENTAR NÍVEL 1	BÁSICO NÍVEL 2	ADEQUADO NÍVEL 3	DESEJÁVEL NÍVEL 4
SOBRAL	2014	2,87%	16,47%	45,09%	35,57%
	2016	3,13%	13,34%	35,95%	47,59%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

Sobral é um dos poucos municípios do território brasileiro que conseguiu que seus alunos atingissem um percentual significativo em leitura nos anos de 2014 e 2016, fruto de uma

política que iniciou em 1997, já marcada pela ação de monitoramento. Ao analisar os dados, observa-se, na Tabela 14, na categoria suficiente, nível 3, considerado adequado, em 2014, a rede municipal de ensino alcançou um percentual de desempenho correspondente a 45,09% e, no nível 4, desejável, o resultado da rede, em 2014, foi de 35,57%. Somando-se esses percentuais, encontra-se um total 80,66% dos estudantes com aprendizagem em leitura correspondente à categoria suficiente. Em 2016, na categoria suficiente, nível 3, considerado adequado, a rede obteve percentual de 35,95% e, no nível 4, desejável, atingiu o percentual de 47,59%. Juntos, perfazem em um total de 83,54% dos estudantes com aprendizagem em leitura correspondente à categoria suficiente. Os alunos que chegaram ao nível 4, além das habilidades descritas nos níveis anteriores, conforme apresentado no Anexo A, são capazes de:

- ✓ localizar informação explícita em textos de maior extensão como fragmento de literatura infantil, curiosidade científica, sinopse, lenda, cantiga folclórica e poema, quando a informação está localizada no meio ou ao final do texto.
- ✓ identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto em textos como tirinha e poema narrativo.
- ✓ inferir relação de causa e consequência em textos verbais como piada, fábula, fragmentos de textos de literatura infantil e texto de curiosidade científica, com base na progressão textual; informação em textos como história em quadrinhos, tirinha, piada, poema e cordel; assunto em textos de divulgação científica e fragmento de literatura infantil; e sentido de expressão de uso cotidiano em textos como poema narrativo, fragmentos de literatura infantil, de curiosidade científica e tirinha. (BRASIL/INEP, 2018).

Diante do exposto, pode-se considerar que, muito em breve, todos os alunos devem atingir as seguintes capacidades: identificar pronome possessivo em poema e cantiga, advérbio de lugar em reportagem, pronome demonstrativo em fragmento de texto de divulgação científica para o público infantil, pronome indefinido em fragmento de narrativa infantil, e pronome pessoal oblíquo em fragmento de narrativa infantil, dentre outras capacidades, estabelecidas no quadro da interpretação pedagógica da escala de Leitura.

No que concerne aos resultados em escrita, Sobral apresenta os dados observados na Tabela 15, destacando a concentração de estudantes no desempenho correspondente à categoria suficiente, considerado pelo INEP, como adequado e desejável, níveis 4 e 5, respectivamente.

Tabela 15 - Resultado da ANA em Escrita em Sobral – 2014 - 2016

MUNICÍPIO	ANOS	INSUFICIENTE ELEMENTAR			SUFICIENTE	
		NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	ADEQUADO NÍVEL 4	DESEJÁVEL NÍVEL 5
		SOBRAL	2014	2,74%	10,39%	5,59%
	2016	2,76%	4,83%	1,05%	53,28%	38,08%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

Ao examinar o resultado da ANA, exposto na Tabela 15, que trata da escrita, principalmente nos níveis 4 (adequado) e 5 (desejável), em 2014, o município apresentou no nível 4 resultados de 49,61% e, no nível 5, 31,67%, perfazendo um total na categoria suficiente de 81,28%. Em 2016, obteve um somatório correspondente a 91,36%. De acordo com a interpretação pedagógica da escala de escrita na edição da ANA, os alunos, nestes níveis,

[...] provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, evidenciando uma situação inicial, central e final, com narrador, espaço, tempo e personagens. Articulam as partes do texto com conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores textuais. Segmentam e escrevem as palavras corretamente, embora o texto possa apresentar poucos desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão. (BRASIL/INEP, 2018).

Nota-se, portanto, que, considerando os parâmetros estabelecidos pelo INEP, os alunos estão caminhando para um domínio da escrita, ou seja, a capacidade de escrever ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas e, no que refere-se à produção de texto, atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, demonstrando uma situação inicial, central e final, dentre outros elementos da produção textual.

No que diz respeito ao resultado da Matemática, observa-se, na Tabela 16, o desempenho dos alunos de Sobral, destacando a concentração de estudantes na categoria suficiente, considerado pelo INEP como adequado e desejável, níveis 3 e 4, respectivamente.

Tabela 16 - Resultado da ANA em Matemática em Sobral – 2014 - 2016

MUNICÍPIO	ANOS	INSUFICIENTE ELEMENTAR		SUFICIENTE	
		NÍVEL 1	NÍVEL 2	ADEQUADO NÍVEL 3	DESEJÁVEL NÍVEL 4
		SOBRAL	2014	4,63%	18,23%
	2016	2,94%	13,5%	17,64%	65,92%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

Nessa área de conhecimento, na categoria suficiente/adequado (nível 3), e desejável (nível 4), em 2014, somando os dois níveis, observa-se o percentual no desempenho dos alunos de 77,14% e, em 2016, 83,56%. Os alunos que chegam a esses níveis são capazes de:

- ✓ associar um agrupamento de cédulas e/ou moedas, com apoio de imagem ou dado por meio de um texto, a outro com mesmo valor monetário.
- ✓ identificar frequências iguais em gráfico de colunas, com quatro categorias; gráfico de colunas que representa um conjunto de informações dadas em um texto; frequência associada a uma categoria em tabela de dupla entrada (com mais de 4 colunas ou mais de 4 linhas).
- ✓ completar sequência numérica decrescente de números naturais não consecutivos.
- ✓ calcular adição envolvendo dois números naturais de até 3 algarismos e apenas um reagrupamento (na ordem das unidades ou das dezenas); subtração envolvendo dois números naturais, em que pelo menos um deles tem 3 algarismos, sem reagrupamento. (BRASIL/INEP, 2018).

A tendência dos alunos do ciclo de alfabetização, de acordo com o INEP, ao se sustentarem em um crescimento ascendente em matemática, é que todos os alunos consigam desenvolver as capacidades de resolução de problema de adição ou subtração, leiam horas e minutos em relógios analógico, identifiquem composição ou decomposição aditiva de números naturais com até 3 algarismos, canônica (mais usual, ex.:  $123 = 100 + 20 + 3$ ) ou não canônica (ex.:  $123 = 100 + 23$ ), calculem adição envolvendo dois números naturais de até 3 algarismos e mais de um reagrupamento, subtração envolvendo dois números naturais com até 3 algarismos, com reagrupamento, resolvam problema de adição ou subtração, envolvendo números naturais de até 3 algarismos, com ou sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de comparar e em que a diferença, a menor ou a maior quantidade, seja desconhecida, dentre outras capacidades (BRASIL/INEP, 2018).

De acordo a Coordenadora de Desenvolvimento de Aprendizagem e Gestão Pedagógica, esses resultados do município de Sobral são alcançados devido ao acompanhamento preventivo,

**[...] a gente tem um processo avaliativo que acontece duas vezes no ano, então, a cada semestre, quando esse resultado sai, você faz toda uma análise do que os alunos estão aprendendo ou não e você traça as metas e organiza o acompanhamento, suporte a escola de acordo com esses indicadores.** No final do ano, esse resultado sempre serve para a gente avaliar o ano e para ele servir de diagnóstico para ano seguinte, por que aí você sabe como os meninos saíram de uma série pra outra, então você já sabe se eles chegaram ao seguinte ano com determinadas dificuldades, aí a gente já começa os primeiros dias de aula com a escola consciente de que os meninos saíram de uma série pra outra, devendo alguma coisa. (COORDENADORA DE DESENVOLVIMENTO DA APRENDIZAGEM E GESTÃO PEDAGÓGICA DE SOBRAL, 2018, grifo nosso).

A Coordenadora, ainda, acrescenta,

[...] o ideal, isso é muito bonito dizer, mas, na prática, às vezes a gente não consegue reverter algumas coisas, aí os entraves são, às vezes, não é no sistema, às vezes algumas escolas tem dificuldades, porque a dificuldade, às vezes, está na prática do professor, às vezes a fragilidade está na gestão, que não soube acompanhar ou dar o suporte bem, então, assim, o importante é a gente detectar onde foi o entrave, e aí, é esse setor aqui é que está lá, olhando, vendo com o diretor e criando metas, tentando acompanhar pra reverter e, na maioria das vezes, a gente converte, dificilmente a gente cai. (COORDENADORA DE DESENVOLVIMENTO DA APRENDIZAGEM E GESTÃO PEDAGÓGICA DE SOBRAL, 2018).

Dessa forma, cabe destacar que o monitoramento das ações pedagógicas favorecem a evolução do desempenho dos estudantes nas áreas de língua portuguesa e matemática, asseguram a construção de conhecimentos estruturantes das aprendizagens nas diversas áreas de conhecimento, possibilitando uma trajetória de sucesso na escolarização, repercutindo positivamente na formação integral do ser humano, ampliando o exercício da cidadania e, conseqüentemente, influenciando no desenvolvimento como liberdade desses sujeitos.

Considerando o desempenho dos alunos do ciclo inicial da alfabetização em Santo Antônio de Jesus, nos anos de 2014 e 2016, evidenciados na Tabela 17, observa-se, na análise dos resultados, uma concentração dos resultados da ANA e dos percentuais alcançados em Leitura na categoria insuficiente, níveis 1 e 2, considerados elementar e básico, respectivamente.

Tabela 17 - Resultado da ANA em Leitura em Santo Antônio de Jesus – 2014 - 2016

MUNICÍPIO	ANOS	INSUFICIENTE		SUFICIENTE	
		ELEMENTAR NÍVEL 1	BÁSICO NÍVEL 2	ADEQUADO NÍVEL 3	DESEJÁVEL NÍVEL 4
<b>SANTO ANTÔNIO DE JESUS</b>	<b>2014</b>	33,29%	43,09%	20,37%	3,25%
	<b>2016</b>	35,52%	40,11%	20,62%	3,76%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

Desse modo, ao fazer a análise dos resultados da ANA, evidenciados na Tabela 17, nota-se que existe um número expressivo de alunos nos níveis 1 e 2 na categoria Insuficiente. No nível 1, considerado elementar, em 2014, a rede municipal de ensino alcançou um percentual de desempenho correspondente a 33,29% e, no nível 2, básico, o resultado da rede, em 2014, foi de 43,09%. Somando, encontra-se um total 76,38% dos estudantes com desempenho em leitura correspondente à categoria insuficiente. Em 2016, também na categoria insuficiente, nível 1, considerado elementar, a rede obteve percentual de 35,52% e, no nível 2, básico, atingiu o percentual de 40,11%. Juntos, perfazem em um total de 75,63% dos estudantes com desempenho em leitura correspondente à categoria insuficiente.

Quanto aos resultados em escrita, Santo Antônio de Jesus apresenta os dados observados na Tabela 18, destacando a concentração de estudantes no desempenho correspondente à categoria insuficiente, considerado pelo INEP, como elementar, equivalente níveis 1, 2 e 3.

Tabela 18 - Resultado da ANA em Escrita em Santo Antônio de Jesus – 2014 - 2016

MUNICÍPIO	ANOS	INSUFICIENTE ELEMENTAR			SUFICIENTE	
		NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	ADEQUADO NÍVEL 4	DESEJÁVEL NÍVEL 5
		<b>SANTO ANTÔNIO DE JESUS</b>	<b>2014</b>	14,10%	17,24%	20,64%
	<b>2016</b>	22,55%	31,84%	4,44%	37,54%	3,62%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

O resultado da ANA em Escrita (Tabela 18) chama a atenção, pois observa-se crescimento percentual nos níveis 1 e 2, em 2016, o que significa dizer que cresceu o percentual de alunos sem domínio de escrita. Em 2014, o nível 1 obteve percentual de desempenho dos estudantes correspondente à 14,10% e, em 2016, percentual de 22,55%, implicando num maior número de alunos que ficaram sem propriedade da escrita, considerando o parâmetro do INEP. De acordo com a interpretação pedagógica da escala da ANA, no nível 1, em relação à escrita de palavras,

[...] os estudantes que se encontram neste nível provavelmente não escrevem as palavras ou estabelecem algumas correspondências entre as letras grafadas e a pauta sonora, porém ainda não escrevem palavras alfabeticamente. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis. (BRASIL/INEP, 2018).

No que se refere ao nível 2 em 2014, a rede atingiu percentual de desempenho dos estudantes de 17,24% e, em 2016, chegou a 31,84%. Contudo, na análise da evolução do desempenho de 2014 e 2016, correspondente ao nível 2, deve-se levar em consideração os dados dos níveis subsequentes. Conforme a descrição pedagógica para este nível, considerando os referenciais do INEP, é importante destacar que,

Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem alfabeticamente palavras com trocas ou omissão de letras, alterações na ordem das letras e outros desvios ortográficos. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem ou produzem textos ilegíveis. (BRASIL/INEP, 2018).

No que corresponde ao nível 3, em 2014, a rede municipal de ensino atingiu 20,64% e, em 2016, 4,44%. A diferença percentual entre os anos analisados poderia ser significativa se os percentuais fossem deslocados para o nível 4 e 5, correspondendo à ampliação das aprendizagens com reflexo na melhoria do desempenho, todavia, não foi o que ocorreu, visto que ampliaram-se os percentuais dos níveis 1 e 2, em 2016. Assim, considerando os padrões do INEP para o nível 3,

[...] em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, evidenciando uma situação inicial, central e final, com narrador, espaço, tempo e personagens. Articulam as partes do texto com conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores textuais. Segmentam e escrevem as palavras corretamente, embora o texto possa apresentar poucos desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão. (BRASIL/INEP, 2018).

No que diz respeito ao resultado em Matemática, observa-se, na Tabela 19, o desempenho dos alunos de Santo Antônio de Jesus, destacando a concentração de estudantes na categoria insuficiente, considerado pelo INEP como elementar, níveis 1 e 2.

Tabela 19 - Resultado da ANA em Matemática em Santo Antônio de Jesus – 2014 - 2016

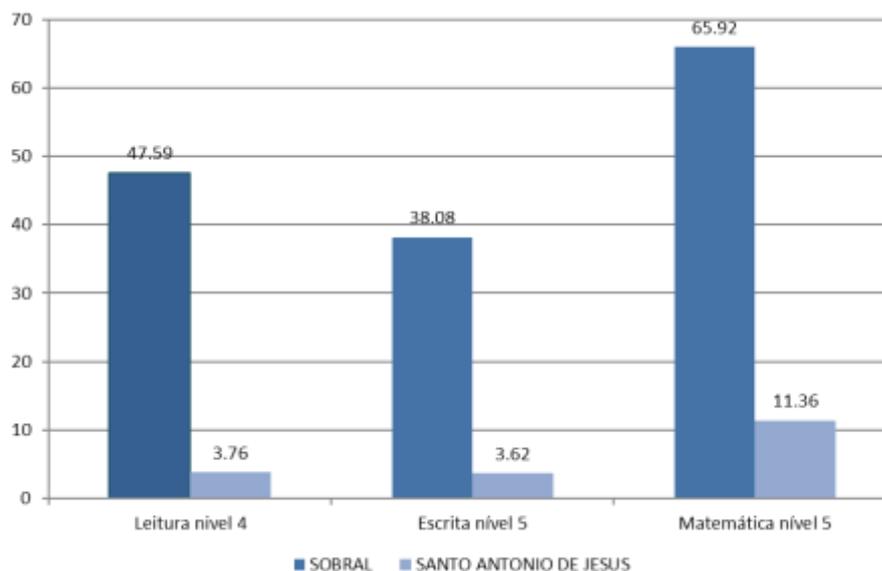
MUNICÍPIO	ANOS	INSUFICIENTE ELEMENTAR		SUFICIENTE ADEQUADO DESEJÁVEL	
		NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4
SANTO ANTÔNIO DE JESUS	2014	39,21%	41%	12,74%	7,05%
	2016	37,13%	36,73%	14,78%	11,36%

Fonte: BRASIL/INEP (2017).

Diferentemente do resultado da escrita, conforme a Tabela 19, o de Matemática mostra, principalmente, nos níveis 1 e 2, declínio dos percentuais no desempenho dos estudantes da rede. Em 2014, no nível 1, o município obteve 39,21% e, em 2016, conseguiu 37,13%. Constata-se que este declínio percentual nos níveis 1 e 2 demonstra que mais alunos estão avançando no desempenho em Matemática. Assim como nos níveis 3 e 4, na categoria suficiente, considerado adequado e desejável, nota-se crescimento em 2016. Isto posto, implica em dizer que, no nível 4, por exemplo, depreende-se que houve a consolidação da aprendizagem para um maior número de estudantes.

Ao fazer a comparação dos resultados da ANA dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus, observa-se um hiato muito grande, conforme Gráfico 2. Sobral deu um salto qualitativo e quantitativo, obtendo, em 2016, em leitura, no nível 4, percentual de 47,59%, em escrita nível 5, percentual de 38,08% e, em matemática no nível 4, percentual 65,92%. No mesmo período, Santo Antônio de Jesus obteve em leitura, no nível 4, um percentual de 3,76%, em escrita nível 5, um percentual 3,62% e, em matemática no nível 4, um percentual 11,36%.

Gráfico 2 - Resultados da ANA dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus em 2016



Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações do BRASIL/INEP (2017).

Os dois municípios iniciaram a política de ciclo de aprendizagem/alfabetização logo após a aprovação da LDBEN, Lei nº 9.394/96, dando ênfase à política de alfabetização, mas os dados revelam que Santo Antônio de Jesus encontra-se bem abaixo da categoria desejável. Embora, em Santo Antônio de Jesus, constata-se a apresentação de diversos marcos legais regulamentando a política, os resultados indicam que a mesma não vem se consolidando como o estabelecido pelo município, enquanto, em Sobral, os dados revelam um percentual considerável de alunos na categoria desejável, que correspondem ao alcance da superação das metas estabelecidas no âmbito da política.

Um ponto evidenciado pela Coordenadora de Ensino Fundamental de Sobral é a diversidade de métodos<sup>84</sup> de alfabetização existente na Rede de Ensino Público, o que evidencia

<sup>84</sup> Os métodos sintéticos vão das partes para o todo. Nesse método tem a eleição de princípios organizativos diferenciados, que privilegiam as correspondências fonográficas. Essa tendência compreende o método alfabético, que toma como unidade a letra; o método fônico, que toma como unidade o fonema; o método silábico, que toma como unidade um segmento fonológico mais facilmente pronunciável, que é a sílaba. Os métodos sintéticos se baseiam num mesmo pressuposto: o de que a compreensão do sistema de escrita se faz sintetizando/juntando unidades menores, que são analisadas para estabelecer a relação entre a fala e sua representação escrita, ou seja, a análise fonológica. A aprendizagem pelos métodos sintéticos leva à decodificação ou decifração.

Os métodos analíticos, partem da síntese para a análise, do todo para as partes. Assim, os métodos globais trabalham com diversos pressupostos. Com ênfase na palavra, tem o método denominado palavração. Nesse método, apresenta-se uma palavra que, posteriormente, é decomposta em sílabas. Tem também o método global de contos ou de historietas. Nesse método, a unidade tomada como ponto de partida é o texto. O método natural tem como foco a produção escrita. O trabalho de alfabetização denominado de imersão segue um princípio parecido com o do método natural, privilegiando a escrita e a leitura quando essas se fazem necessárias nas situações de uso. E, também, tem-se o construtivismo, como teoria psicológica aplicada à compreensão do percurso vivenciado pela criança na tentativa de compreender como a escrita funciona, apresentado por Emília Ferreiro e Ana Teberosky na década de 1980 (FRADE, 2005).

autonomia pedagógica em tese das unidades escolares, haja vista que os professores trabalham para atingir resultados.

Segundo Frade, (2005) a didática da alfabetização incorpora uma série de procedimentos que são complexos e implicam em escolhas de diversos caminhos. Assim, o professor alfabetizador,

precisa sim dominar os métodos clássicos de alfabetização, mas também uma série de outros procedimentos relacionados à organização do tempo e espaço na sala de aula, à escolha dos melhores materiais e situações de ensino, à definição de conteúdos e do ambiente de uso da cultura escrita na sala de aula. Ele precisa também pesquisar o desenvolvimento dos alunos e o conhecimento que estes e suas famílias têm sobre as práticas de escrita. Além disso, precisa observar como os alunos estão compreendendo os conteúdos ensinados, para avaliar as alterações que deve fazer em seu trabalho e no trabalho de alfabetização da escola. (FRADE, 2005, p 19).

Ressalta-se que a alfabetização, em sentido amplo, é um direito humano fundamental. Os resultados positivos, no desempenho dos estudantes do município de Sobral, por certo influenciam no desenvolvimento como liberdade desses sujeitos, uma vez que, conforme Sen (2003), o não investimento na aprendizagem das crianças no Ensino Fundamental compromete o acesso às oportunidades do mundo globalizado, ao tempo em que o analfabetismo linguístico e matemático gera nos sujeitos insegurança e privações.

Sendo assim, na perspectiva de Sen, o município de Santo Antônio de Jesus necessita de uma força tarefa para garantir o direito de aprendizagem dos estudantes do ciclo de alfabetização, sob pena de comprometer a formação integral desses educandos, e Sobral deve continuar implementando ações que assegurem a todos, não só o desempenho, como também o direito de aprendizagem.

Não obstante, a Secretária de Educação do município de Santo Antônio de Jesus aponta pontos de complexidade que dificultam a rede de ensino assegurar o sucesso de desempenho dos educandos,

o ciclo de aprendizagem – CIAP- tem o intuito de promover tempos mais longos para o processo de aprendizagem e uma avaliação que permita a análise individual do progresso e dificuldades de cada aluno. Contudo, os avanços em relação aos resultados estão sendo processados, uma vez que as ações implementadas para melhoria dos resultados carecem de um tempo maior para avaliação. Em educação, os resultados não são imediatos, tão pouco lineares. **A rede municipal em SAJ recebe estudantes das cidades vizinhas, o fluxo é crescente e a descontinuidade do processo não favorece a trajetória escolar.** Ainda assim, a política vem agregando benefícios e sendo monitorada ininterruptamente. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020, grifo nosso).

A Secretária corrobora informando,

o Ciclo de aprendizagem na rede de ensino de Santo Antônio de Jesus objetiva empreender o fazer pedagógico, respeitando os diferentes níveis e ritmos de aprendizagem dos alunos, bem como, fortalecer o processo de alfabetização, criando condições favoráveis, que levem os alunos a aproximar-se do conhecimento através de metodologias e procedimentos que estimulem o desenvolvimento de habilidades e competências, e, por consequência, ampliar os números de aprovação, reduzindo o índice de distorção idade/ano. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020).

De acordo com o ponto de vista da Secretária, esforços têm sido feito no que concerne ao processo de potencializar aprendizagem dos alunos, mas elementos externos comprometem a trajetória escolar dos estudantes, dentre outros. Com os indicativos apresentados pela Secretária, sugere-se rever a gestão pedagógica e o monitoramento da política de alfabetização, no sentido de minimizar ou erradicar os elementos que afetam os trabalhos pedagógicos e implicam na aprendizagem dos estudantes.

### **6.1.2 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**

Sobral, na contemporaneidade, apresenta a melhor rede de educação pública do Brasil, segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), do Ministério da Educação. Ratifica-se que, com a primeira reforma educacional, iniciada há mais de 20 anos, o município saltou da posição 1.366º, no IDEB de 2005, para o primeiro lugar do país, no IDEB em 2015, o que revela uma ascendência significativa. Pode-se confirmar que os resultados são frutos do trabalho iniciado com a Política de Alfabetização de crianças, nos anos de 1997, e que se mantém até os dias atuais, pois observa-se uma continuidade e aperfeiçoamento da política, como uma política de estado, que se sobrepõem a eventuais descontinuidades político administrativas no âmbito da gestão governamental.

A Tabela 20 mostra que, em 2005, o município de Sobral obteve 4,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental e, nas edições seguintes do IDEB, com o resultado da Prova Brasil, superou as metas projetadas. Em 2009, o município já havia superado a meta projetada para o ano de 2021, que era 6,1, alcançando nesse ano 6,6. Em 2017, o município atingiu o IDEB de 9,1.

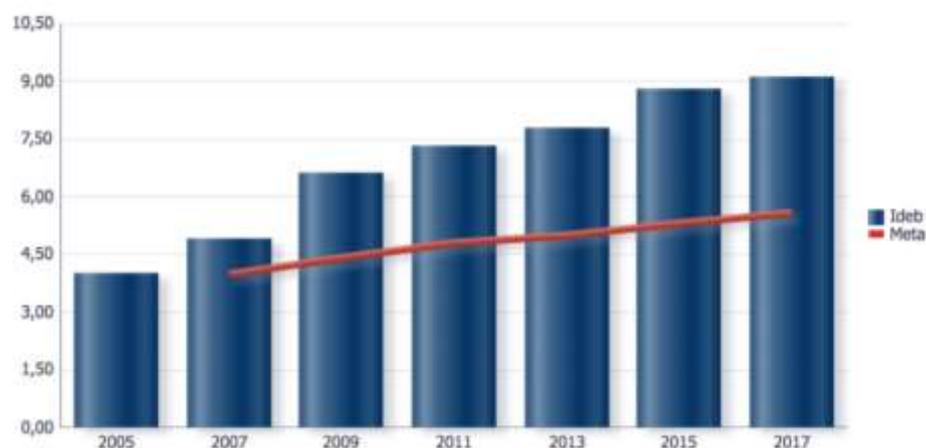
Tabela 20 - IDEB do Município de Sobral Ensino Fundamental Anos Iniciais e Finais

Ensino Funda Mental	IDEB OBSERVADO							IDEB PROJETADO							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais	4.0	4.9	6.6	7.3	7.8	8.8	9,1	4.0	4.4	4.8	5.0	5.3	5.6	5.9	6.1
Anos finais					5.8	6.7	7,2					6.0	6.2	6.4	6.6

Fonte: BRASIL/INEP (2018).

O Gráfico 3 apresenta de forma precisa a série histórica do IDEB do município, principalmente, na etapa que corresponde ao Ensino Fundamental Anos Iniciais.

Gráfico 3 - IDEB do Município de Sobral Ensino Fundamental Anos Iniciais

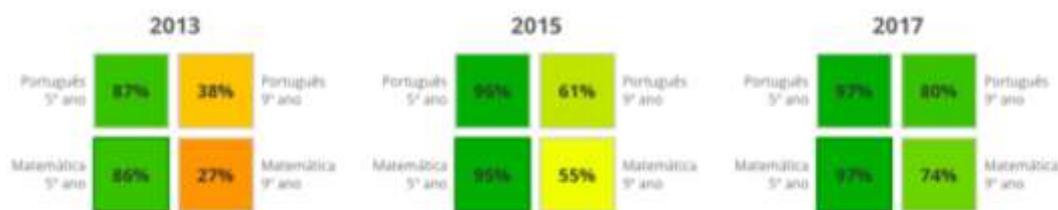


Fonte: BRASIL/INEP (2019).

Legenda: Azul- meta atingida pelo município de Sobral vermelho- meta projetada pelo SAEB

Ao observar a Figura 31, que trata da Proficiência, ou seja, da capacidade dos estudantes do 5º ano em português e matemática do município de Sobral, em 2013, de 2.265 alunos, 2.254 realizaram a Prova Brasil. Em 2015, não se dispõe de taxa de participação de alunos na Prova Brasil e, em 2017, de 2.278 alunos, 2.184 realizaram a Prova Brasil. Assim, foram classificados em nível avançado, proficiente, básico e insuficiente. Observa-se que os alunos do 5º ano em português, em 2013, obtiveram 87%, em 2015, 96% e, em 2017, 97%. No que corresponde à matemática, segue o mesmo padrão de crescimento. Em 2013, conseguiram 86%; em 2015, 95% e, em 2017, atingiram 97% em proficiência. Isto revela, portanto, que a política de alfabetização, efetivada no ciclo de alfabetização, repercute em todos os anos do Ensino Fundamental.

Figura 31 – *Print* Proficiência<sup>85</sup> dos Alunos do 5º e 9º ano do Município de Sobral – 2013 – 2015 - 2017



Fonte: QEdu (2019).

A seguir apresenta-se a proficiência dos alunos do 5º ano do município de Sobral referente aos anos de 2013- 2015 - 2017. Compreende-se que o trabalho desenvolvido no Ciclo da alfabetização qualifica os resultados quando o trabalhado pedagógico realizado centraliza na aprendizagem dos alunos, atendendo os direitos de aprendizagem.

Tabela 21 - Nível dos Alunos do 5º ano que Realizaram a Prova Brasil – 2013-2015-2017

Legenda	2013 5º ano		2015 5º ano		2017 5º ano	
		De 2.265 alunos, 2.254 realizaram a Prova Brasil. 100% de taxa de participação.		Não foi possível calcular taxa de participação para esta entidade.		De 2.278 alunos, 2.184 realizaram a Prova Brasil. 96% de taxa de participação.
	<b>Português</b>	<b>Matemática</b>	<b>Português</b>	<b>Matemática</b>	<b>Português</b>	<b>Matemática</b>
	<b>87%</b>	<b>86%</b>	<b>96%</b>	<b>95%</b>	<b>97%</b>	<b>97%</b>
Avançado	49%	58%	73%	79%	82%	86%
Proficiente	38%	28%	23%	16%	15%	11%
Básico	11%	11%	4%	4%	2%	2%
Insuficiente	2%	3%	0%	1%	1%	1%

Fonte: QEdu (2019).

Observa-se, na Tabela 21, que a proficiência no município de Sobral apresenta uma ascendência, haja vista o crescimento nos últimos anos da Prova Brasil 2013, 2015 e 2017. Assim, tanto em português quanto em matemática, os alunos participantes do processo foram classificados em níveis avançado e proficiente. Em português, em 2013, 49% foram considerados avançados e 38% como proficientes, num total de 87% dos alunos. Em 2015, 73% foram considerados avançados e 23% proficientes, num total de 96%. Representando uma diferença percentual para maior de 24% em nível avançado entre 2013 e 2015. Em 2017, 82% foram considerados em nível avançado e 15% em proficiente, totalizando 97%. Esse último ano

<sup>85</sup> Legenda da Escala de Aprendizado: Avançado – aprendizado além da expectativa. Recomenda-se para os alunos neste nível atividades desafiadoras; Proficiente – os alunos neste nível encontram-se preparados para continuar os estudos. Recomenda-se atividade de aproveitamento; Básico – alunos neste nível precisam melhorar. Sugere-se atividade de reforço; e Insuficiente - os alunos neste nível apresentaram pouquíssimo aprendizado. É necessário a recuperação de conteúdos (QEdu,2018).

ampliou em 9% o número de alunos em nível avançado em relação ao número de alunos em 2015.

Em matemática, é perceptível, também, crescimento expressivo. Nota-se que, em 2013, do total de alunos do 5º ano que efetivaram a Prova Brasil, 58% atingiram o nível avançado, em 2015, 79% e, em 2017, 86%. Os percentuais demonstram que a aprendizagem dos alunos em matemática apresenta uma linha progressiva que, ao continuarem neste ritmo, muito em breve, será atingido os 100%.

Santo Antônio de Jesus, conforme a Tabela 22, em 2005, obteve um IDEB de 3,3 nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2007, supera a meta projetada, alcançando 3,7 para os anos iniciais e, em 2009, ressalta-se que, no que se refere aos anos iniciais, manteve o percentual de 2007, superando a meta projetada. Em 2011, cresceu 0,2 em relação ao índice de 2009, contudo, não conseguiu atingir a meta projetada de 4,1. Em 2013, o município alcançou um índice de 4,2, avançando, assim, em relação a 2011, em 0,3, mas não conseguiu atingir a meta projetada. Em 2015, apresentou um crescimento de 0,2 no IDEB, em relação ao ano de 2013, entretanto, não conquistou também a meta projetada. Em 2017, fica abaixo da meta projetada, mas apresenta um crescimento de 0,4 em relação à meta de 2015.

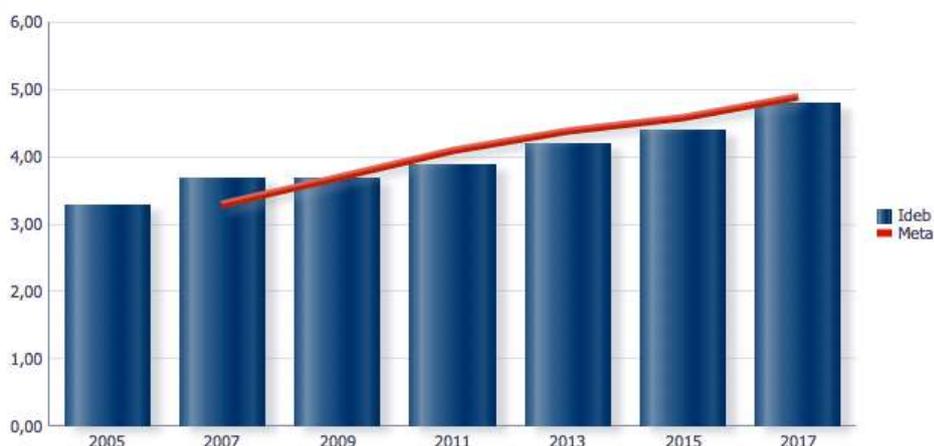
Tabela 22 - IDEB do Município de Santo Antônio de Jesus Ensino Fundamental Anos Iniciais e Finais

Ensino Fundamental	IDEB OBSERVADO							IDEB PROJETADO							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais	3.3	3.7	3.7	3.9	4.2	4.4	4.8	3.3	3.7	4.1	4.4	4.6	4.9	5.2	5.5
Anos finais	3.2	3.2	3.3	2.7	3.4	3.3	3.6	3.2	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.2

Fonte: BRASIL/INEP (2018).

A propósito do IDEB, nota-se, ao observar a cronologia apresentada no Gráfico 4, que o município não conseguiu manter um ritmo de desempenho educacional de linha progressiva, pois aponta uma oscilação nos resultados quanto à meta projetada.

Gráfico 4 - IDEB do Município de Santo Antônio de Jesus Ensino Fundamental Anos Iniciais

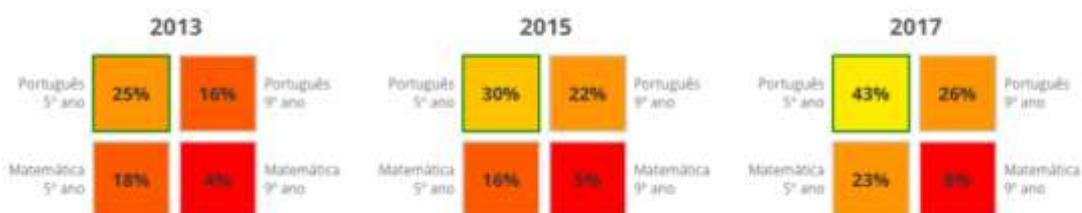


Fonte: BRASIL/INEP (2019).

Legenda - Azul - meta atingida pelo município de Santo Antônio de Jesus  
Vermelho - meta projetada pelo SAEB

Na Figura 32, apresenta-se a proficiência dos alunos do 5º e 9º ano do município de Santo Antônio de Jesus, nos anos de 2013- 2015 - 2017. No entanto, será dada ênfase ao resultado do 5º ano, por entender que o trabalho do Ciclo de Aprendizagem I, II e III contribui sobremaneira para modificar os resultados de desempenho dos estudantes, quando o trabalho pedagógico assegura a aprendizagem dos alunos, atendendo aos direitos de aprendizagem.

Figura 32 – *Print* Proficiência dos Alunos do 5º e 9º ano do Município de Santo Antônio de Jesus – 2013 – 2015 - 2017



Fonte: QEdU (2019).

Ao observar a Figura 32, que trata da Proficiência em português e matemática, a capacidade dos estudantes do 5º ano de Santo Antônio de Jesus, em 2013, em português, atingiu um percentual de 25% e, em matemática, 18%. Em 2015, avançou em relação a 2013 no que se refere a português, perfazendo 30%, no entanto, em matemática houve um declínio, obtendo 16%. Em 2017, a proficiência, em português, alcançou 43% e, em matemática, 23%. Ressalta-se que o município, ainda, precisa de um esforço para avançar no aspecto da proficiência, tanto em português quanto em matemática. Assim, foram classificados, na Tabela 23, em nível avançado, proficiente, básico e insuficiente.

Tabela 23 - Nível dos Alunos do 5º ano que Realizaram a Prova Brasil – 2013 – 2015 - 2017

Legenda	2013 5º ano		2015 5º ano		2017 5º ano	
		De 977 alunos, 835 realizaram a Prova Brasil. 85% de taxa de participação.		Não foi possível calcular taxa de participação para esta entidade.		De 809 alunos, 610 realizaram a Prova Brasil. 75% de taxa de participação.
	<b>Português</b> <b>25%</b>	<b>Matemática</b> <b>18%</b>	<b>Português</b> <b>30%</b>	<b>Matemática</b> <b>16%</b>	<b>Português</b> <b>43%</b>	<b>Matemática</b> <b>23%</b>
Avançado	5%	3%	7%	2%	12%	3%
Proficiente	20%	15%	23%	14%	31%	20%
Básico	42%	39%	44%	51%	40%	49%
Insuficiente	33%	43%	26%	33%	17%	28%

Fonte: QEdu (2019).

Somando o número dos alunos com nível avançado e proficiente, tanto em português, quanto em matemática em todos os anos 2013, 2015 e 2017, ainda é pouco expressivo o número de estudantes com aprendizado, não chegando a 50%. Em cada resultado, particularmente em matemática na categoria avançado, observa-se que o patamar oscilou entre 3% e 2%; isto significa que não há avanços no índice de alunos com aprendizagem. Nota-se um percentual considerável de alunos nos níveis básico e insuficiente, embora é perceptível um declínio tanto em português, quanto em matemática, no nível insuficiente, nos anos observados. Tais dados da educação no município de Santo Antônio de Jesus revelam que se faz necessário um esforço conjunto para que os alunos cheguem ao nível avançado. É válido destacar que um dos caminhos, para tal, corresponde ao monitoramento das políticas, principalmente, no Ciclo de Aprendizagem para potencializar o desempenho dos alunos.

Ao analisar esse indicador nos dois municípios, percebe-se que Sobral vem se destacando ao longo dos anos, demonstrando que as ações de monitoramento, principalmente nos anos iniciais, têm contribuído para a garantia da evolução dos resultados, enquanto, em Santo Antônio de Jesus, observa-se que o crescimento do indicador não atinge a meta projetada, demonstrando a necessidade de maior investimento no ciclo de alfabetização. Desta forma, os resultados de Sobral favorecem ao desenvolvimento dos sujeitos, uma vez que a garantia da aprendizagem proporciona a ampliação das capacidades humanas.

Segundo a Secretária de Educação do município de Santo Antônio de Jesus, algumas medidas estão sendo tomadas para impactar o resultado do desempenho dos alunos, a exemplo:

O reordenamento da rede, por exemplo, foi iniciado em 2017 e deve ser concluída em 2021. A medida fortaleceu o trabalho pedagógico, uma vez que escolas organizadas por segmento passaram a ter um coordenador pedagógico com habilidades práticas

específicas. Em 2019, foi implementado a Reserva Técnica<sup>86</sup> ou redução de Carga Horária em sala, possibilitando maior tempo para planejamento e estudo. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020).

Todas as medidas estabelecidas visam obter bons resultados dos estudantes da Rede de Ensino de Santo Antônio de Jesus, porém não só deve implementar ações que garantam um trabalho pedagógico que repercuta na sala de aula, como, também, deve inserir o monitoramento contínuo dos resultados da política.

### **6.1.3 Índice de Oportunidade da Educação Brasileira (IOEB)**

O Índice de Oportunidade da Educação Brasileira (IOEB) é único para cada território, seja município, estado ou Distrito Federal e compreende toda a Educação Básica – da Educação Infantil ao Ensino Médio, de todas as redes existentes no local, incluindo também quem está fora da escola e não deveria estar, e identifica quanto cada cidade ou estado contribui para o sucesso educacional dos indivíduos que lá vivem.

Além disso, é uma ferramenta que busca apoiar a atuação de líderes em prol da educação brasileira. Tem como ponto de vista estimular os gestores a promoverem transformações que deixem um legado em todo o ecossistema da educação. Como propostas prioritárias do índice estão: promover a colaboração entre municípios, estados e União; formar líderes públicos na Educação e aperfeiçoar o controle social da educação básica.

O IOEB é composto por dois outros indicadores, a saber: Indicadores de resultado educacional e Indicadores de insumos e processos educacionais, conforme o Quadro 25.

---

<sup>86</sup> É uma ação que garante um terço da carga horária dos professores concursados e em efetiva regência para realização de atividades complementares extraclasse, como: planejamento pedagógico, pesquisas, correção de atividades, elaboração das aulas, entre outras funções inerentes ao professor, contribuindo assim para a melhoria da qualidade do ensino aprendizagem da Educação Municipal (REIS, 2019).

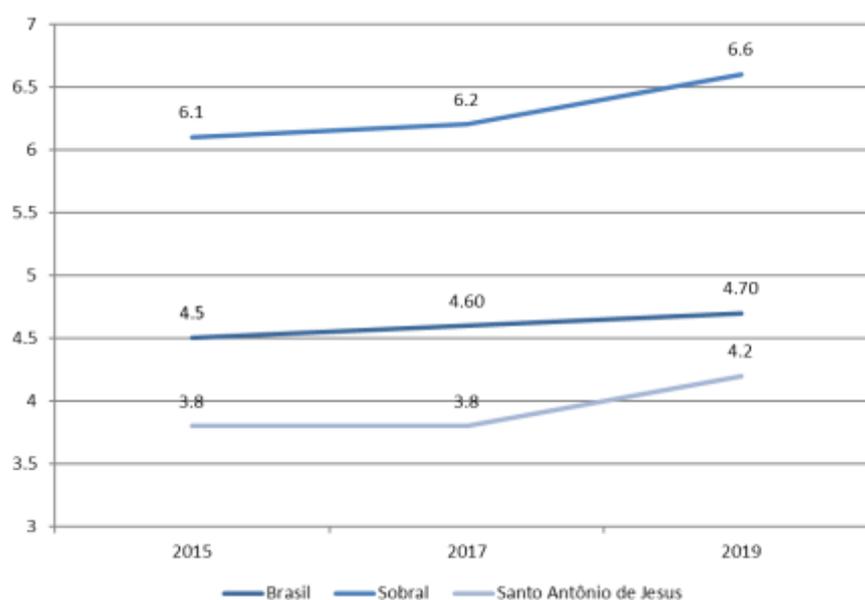
Quadro 25 - Indicadores e Composição para IOEB

INDICADORES	COMPOSIÇÃO
Indicadores de resultado educacional:	IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental; IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental; Taxa Líquida de Matrícula do ensino médio.
Indicadores de insumos e processos educacionais	Escolaridade dos professores; Número médio de horas aula/dia; Experiência dos diretores; Taxa de atendimento na Educação Infantil.

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações da Plataforma do IOEB (2020).

Pode-se pensar que é mais um indicador para verificar a repercussão de um resultado de aprendizagem. Mas, na verdade, o que o IOEB propõe é jogar luz às oportunidades educacionais que essas crianças estão recebendo. No Gráfico 5, apresenta-se os resultados alcançados pelos dois municípios investigados, nos anos 2015, 2017 e 2019.

Gráfico 5 - Série Histórica do IOEB



Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir dos dados publicados na plataforma do IOEB (2020).

Observa-se que Sobral, desde 2015, apresenta indicador de destaque em nível nacional, liderando o primeiro lugar nas três edições. Vale mencionar que, com os resultados bem sucedidos, é um motivador para novos empreendimentos no que concerne à área de educação. Como afirmam Souza e Spinola (2017), os indicadores proporcionam instrumentais para o monitoramento da realidade, bem como para o planejamento, a formulação e revisão de políticas públicas.

Com o resultado de 2015, Sobral já se preparava para novos desafios, ou seja, implementar novos currículos de língua portuguesa, matemática e ciências fundamentado nas melhores experiências internacionais (SOBRAL, 2017). Sobral, em 2017, perfaz um total no

IOEB de 6,2, enquanto, Santo Antônio de Jesus, 3,8. Em 2019, Sobral atingiu 6,6 e Santo Antônio de Jesus, 4,2.

Esses resultados revelam a efetividade do monitoramento da política educacional em Sobral, conseqüentemente, gerando tomada de decisões com intervenções precisas para assegurar o desempenho dos estudantes. Enquanto Santo Antônio de Jesus apresenta dados inexpressivos. No entanto, a Secretária de Educação de Santo Antônio de Jesus traz considerações pertinentes sobre o processo de intervenções,

para proposição de intervenções, os dados são de fundamental importância. Nesse sentido, o diagnóstico inicial, intermediário e o de saída em cada ano letivo, através de atividades que avaliam as habilidades adequadas para cada ano do ciclo, estudo do fluxo escolar através de atas de resultados finais, indicadores de desempenho escolar, avaliações externas são elementos que permitem levantamento de hipóteses e, por consequência, as intervenções pedagógicas específicas, atendendo às peculiaridades de cada escola. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020).

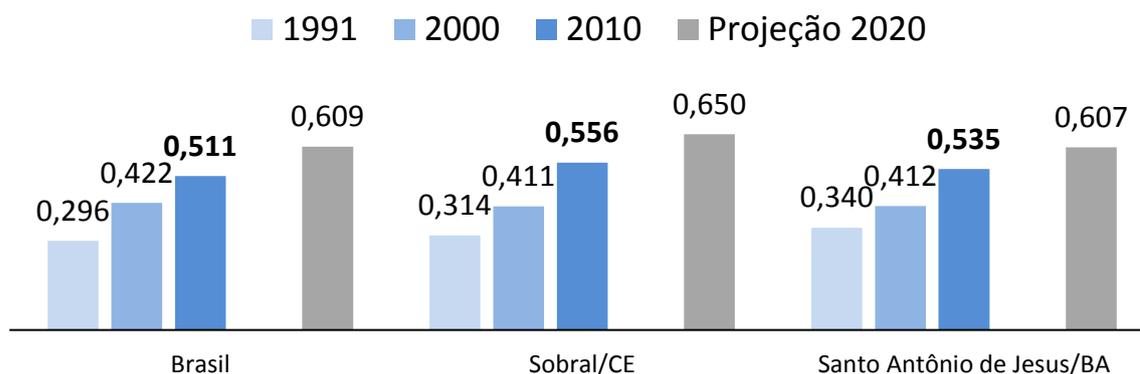
Dessa forma, para a efetivação das considerações apresentadas, certamente, cabe um trabalho articulado entre a gestão educacional, escolar, pedagógica e financeira.

#### **6.1.4 Índice de Acesso à Educação**

O Índice de Acesso à Educação, expresso no Gráfico 6, é composto pela média das taxas de acesso à Educação Básica (Educação Infantil 4-5 anos, Ensino Fundamental 6-14 anos, Ensino Médio 15-17 anos) e Ensino Superior (18-24 anos), usando a mesma metodologia para o cálculo do IDHM.

No Gráfico 6, observa-se que o município de Sobral, no que corresponde ao Índice de Acesso à Educação na faixa de idade adequada à etapa de ensino, apresenta, em 2010, um índice de 0,556 e o projetado para 2020 de 0,650. Enquanto Santo Antônio de Jesus, no ano de 2010, obteve um índice de 0,535 e o projetado para 2020, de 0,607.

Gráfico 6 - Índice de Acesso à Educação na Faixa de Idade Adequada à Etapa de Ensino



Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Nota-se, no Gráfico 6, que os dois municípios avançaram no tocante ao acesso à educação. No entanto, considerando que, em 2000, os municípios iniciaram no mesmo período a implementação da política de alfabetização, observa-se que Sobral sai de 0,411 e Santo Antônio de Jesus de 0,412, porém, constata-se que, em 2010, Sobral chega à 0,556 e Santo Antônio de Jesus à 0,535, e com a projeção para 2020, Sobral tem uma expectativa de chegar à 0,650 e Santo Antônio de Jesus à 0,607. Isto denota que a repercussão da política educacional de Sobral e seu trabalho de monitoramento contribuem para assegurar o acesso aos estudantes nas suas respectivas faixas etárias.

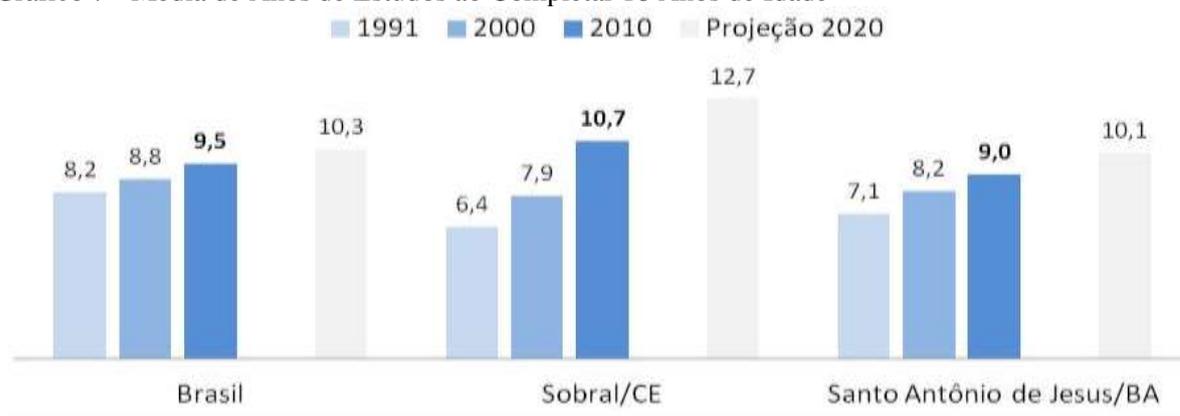
Outro aspecto a ser observado é que em ambos municípios o Plano Municipal de Educação traz o acesso à educação na faixa de idade adequada como metas estruturantes, todavia, observa-se que o esforço do município de Sobral tem se destacado com relação ao de Santo Antônio de Jesus.

### 6.1.5 Taxa da Média de anos de Estudos

No Gráfico 7, testemunha-se os índices da média de anos de estudos ao completar 18 anos de idade. Nota-se, entre os entes federados discriminados no gráfico, que o município de Sobral, em 1991, apresentava o percentual de 6,4%. Portanto, é o índice mais baixo, considerando a União e o município de Santo Antônio de Jesus.

Em 2000, o índice de 7,9% em Sobral ainda era o mais baixo em relação à União e o município de Santo Antônio de Jesus. Demarca-se esse ano como o da mudança da gestão educacional no município de Sobral e, uma década depois, em 2010, Sobral obtém 10,7%, ultrapassando o índice da União de 9,5% e do município de Santo Antônio de Jesus de 9,0.

Gráfico 7 - Média de Anos de Estudos ao Completar 18 Anos de Idade



Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

A projeção para 2020 revela que o percentual do município de Sobral poderá chegar a 12,7%, o da União 10,3% e o de Santo Antônio de Jesus, 10,1%. Nestes termos, é perceptível que a influência na política educacional, desde o ciclo inicial do Ensino Fundamental Anos Iniciais, repercute positivamente na média de anos de estudos ao completar 18 anos de idade. No que concerne aos anos de estudos, na atualidade, o estudante deve ter um percurso educativo que perfaz um período de 14 anos de escolarização, que se cumpre na faixa etária dos 17 anos de idade, correspondendo à educação básica obrigatória. Deste modo, verifica-se que a garantia do tempo de estudo no percurso educativo regular favorece a superação das privações de liberdade dos sujeitos, apontadas por Sen (2012).

## 6.2 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO

Nesta subseção, se faz a análise da repercussão da política de alfabetização no desenvolvimento como liberdade a partir de dois indicadores: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

### 6.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

O IDH foi criado em 1990, e o IDHM<sup>87</sup>, em 1998, assim, o PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro adotaram o desafio de adequar a metodologia do IDH global para

<sup>87</sup> O IDHM é um índice que varia entre 0 (zero) e 1 (um). Quanto mais o índice se aproximar do valor 1 (um), maior será o desenvolvimento humano alcançado (SOUZA; SPINOLA, 2017).

calcular o IDH Municipal (IDHM) dos municípios brasileiros. No Quadro 26, encontram-se as Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal.

Quadro 26 - Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal

IDHM	CLASSIFICAÇÃO
entre 0 – 0,499	Muito Baixo Desenvolvimento Humano IDHM
entre 0,500-0,599	Baixo Desenvolvimento Humano IDHM
entre 0,600 - 0,699	Médio Desenvolvimento Humano IDHM
entre 0,700- 0,799	Alto Desenvolvimento Humano IDHM
entre 0,800 e 1	Muito Alto Desenvolvimento Humano

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações do PNUD (2013).

No Gráfico 8, expõem-se os dados do IDHM dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, ano de referência 1991 a 2010 e a previsão para 2020 com a finalidade de melhor ilustrar a influência da política de alfabetização no desenvolvimento como liberdade.

Gráfico 8 - IDHM de 1991 a 2010 e previsão para 2020



Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Ao analisar o Gráfico 8, constata-se que o IDHM de Sobral, de 0,714, é superior ao de Santo Antônio de Jesus, que fica na faixa de 0,700, em 2010, embora ambos classificados como de Alto Desenvolvimento Humano em IDHM. Todavia, ao observar a projeção para 2020, nota-se que o município de Sobral apresenta uma possibilidade de ascensão para 0,872 e Santo Antônio de Jesus, 0,829. Sobral supera a previsão de Santo Antônio e, também, do Brasil, estabelecido para 0,853. Porém, todos estão classificados na faixa de Muito Alto Desenvolvimento Humano.

Tabela 24 – Componentes do IDHM

	IDHM											
	Brasil				Sobral				Santo Antônio de Jesus			
	Período			Projeção	Período			Projeção	Período			Projeção
	1991	2000	2010	2020	1991	2000	2010	2020	1991	2000	2010	2020
Educação	0,279	0,458	0,640	0,822	0,218	0,373	0,682	0,907	0,260	0,406	0,626	0,811
Longevidade	0,662	0,727	0,816	0,895	0,594	0,722	0,832	0,962	0,655	0,743	0,815	0,903
IDHM Renda	0,647	0,692	0,739	0,788	0,516	0,582	0,647	0,717	0,537	0,591	0,677	0,747

Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020). Elaborado pela autora desta tese (2020).

Decompondo o indicador do IDHM, conforme apresenta a Tabela 24, vale destacar que o IDHM Educação, conforme projeção para 2020, apresenta um quantitativo mais elevado em Sobral, 0,907, enquanto, em Santo Antônio de Jesus, 0,811. Outro aspecto a ser observado é a tendência do percentual de crescimento de 143% no IDHM Educação no município de Sobral, na projeção de 2020 em relação ao ano de 2000, enquanto que, em Santo Antônio de Jesus, esse percentual é de 99,7%; o que denota que o investimento em educação, seguido de um processo de acompanhamento e monitoramento efetivo das ações educativas, principalmente na política de alfabetização, como acontece em Sobral, favorece o desenvolvimento, uma vez que cria ambiência necessária à formação do capital cultural<sup>88</sup>, imprescindível para o exercício das liberdades, da autonomia, da participação e da inclusão social.

Nessa perspectiva, como afirmam Sen (2003; 2010), Haddad (2008), Dowbor (2006) e Freire (2016), dentre outros, o acesso ao conhecimento e à educação de qualidade pode favorecer à redução das desigualdades sociais e regionais, bem como estimular a participação em atividades políticas e econômicas, assegurando aos jovens os instrumentos de intervenção e transformação sobre a realidade em que atuam, resultando no fortalecimento do desenvolvimento enquanto liberdade. Assim, só é possível garantir o desenvolvimento se a educação for assentada como eixo estruturante da ação do Estado.

<sup>88</sup> Capital Cultural é o que se reúne a partir das experiências desenvolvidas no processo educativo, iniciado desde a infância, como os conhecimentos apreendidos em geral. Pais que tiveram contato com livros e a cultura em geral darão a seus filhos uma melhor formação (BOURDIEU; PASSERON, 2009).

No que se refere à previsão para 2020 do indicador Longevidade, conforme Tabela 25, o município de Sobral tem como expectativa atingir 0,962 e Santo Antônio de Jesus, 0,903. Assim, é possível afirmar que, com um nível de escolarização mais elevado e um processo educativo de maior qualidade, a população de Sobral desfrute de uma maior qualidade de vida.

No entanto, o indicador de Renda, conforme Tabela 25, de Santo Antônio de Jesus para o ano de 2020, tem uma projeção prevista de 0,747, enquanto, em Sobral, a projeção chega a 0,717. O que contribui para este resultado é o elemento que compõe o indicador de Renda, ou seja, Renda *per capita* (em R\$). Santo Antônio de Jesus, nesse componente, tem uma projeção, para o ano de 2020, de R\$ 688,34, enquanto Sobral, de R\$ 575,33, o que denota, como um dos fatores que pode justificar, é que Santo Antônio de Jesus, em relação a Sobral, apresenta uma maior intensidade econômica, influenciada pela localização geográfica e pelas condições climáticas mais favoráveis, que oportunizam o fortalecimento dos setores agroindustrial e comercial.

Observa-se, ao longo da análise do trabalho em pauta, que o município de Sobral apresenta evidências de resultados significativos com o monitoramento da política de alfabetização, principalmente, por meio dos indicadores externos, ainda que estes tenham como centralidade o desempenho dos alunos. Enquanto Santo Antônio de Jesus não expõe resultados expressivos, sobretudo no que corresponde à política de Alfabetização. Entretanto, quando se direciona a análise para o IDHM, constata-se que o componente de renda eleva Santo Antônio de Jesus para um patamar melhor que Sobral. Para Sen (1998),

essa distinção tem importantes consequências práticas para as políticas públicas. Embora a prosperidade econômica ajude as pessoas a levar uma vida mais livre e plena, o mesmo acontece com mais educação, melhores serviços de saúde e assistência médica, e outros fatores que influenciam causalmente as liberdades efetivas de que realmente gozam as pessoas. (SEN, 1998, p.5 tradução nossa)<sup>89</sup>.

Dessa forma pode-se afirmar, considerando o componente de renda, que Santo Antônio de Jesus ainda tem como lastro a concepção de Desenvolvimento na perspectiva do acúmulo de capital, pois a renda concentra-se em mãos de poucos. Na visão da Secretária de Educação do município de Santo Antônio de Jesus, a política de alfabetização está ancorada em práticas que

---

<sup>89</sup> Esta distinción tiene importantes consecuencias prácticas para la política pública. Aunque la prosperidad económica contribuye a que la gente lleve una vida más libre y realizada, también lo hacen una mayor educación, unos mejores servicios de salud y de atención médica y otros factores que influyen causalmente en las liberdades efectivas de las que realmente gozan las personas (SEN, 1998, p. 5).

oportunizam a inclusão e o respeito à heterogeneidade. Por este motivo, é possível que se estabeleçam estratégias para superar essa concepção de desenvolvimento e passe a se implementar uma proposta baseada na teoria de Sen no que corresponde ao desenvolvimento como liberdade e se assegure a política de alfabetização a todos os estudantes como uma das liberdades substantivas.

### 6.2.2 Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi criado em 2008, com o objetivo de monitorar, anualmente, o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, considerando as diferentes realidades da menor divisão federativa. Para tanto, este índice aborda, com igual ponderação, três áreas consagradas do desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde. Vale frisar, também, que o índice se utiliza de estatísticas públicas oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego, da Educação e da Saúde.

No que concerne à Educação, as variáveis que compõem são: atendimento à Educação Infantil, abandono no Ensino Fundamental, distorção idade-série no Ensino Fundamental, docentes com Ensino Superior no Ensino Fundamental, média de horas-aulas diárias no Ensino Fundamental e resultado do IDEB no Ensino Fundamental.

Diferentemente do Índice de Gini, que varia de 0 a 1, considerando que quanto mais próximo de 0, melhor para atingir o objetivo de redução das desigualdades, o IFDM, também, varia de 0 a 1, mas, para ser bem classificado no que se refere à sua finalidade, o município deve chegar a 1. No Quadro 27, encontra-se o detalhamento do Valor de Referência e o conceito para o IFDM.

Quadro 27 - Valor de Referência do IFDM e o Conceito

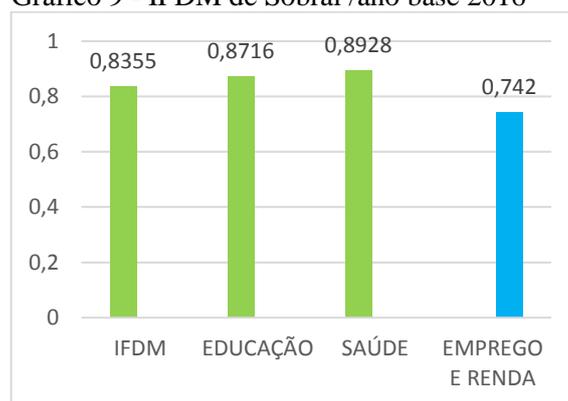
VALORES DE REFERÊNCIA	CONCEITO PARA O IFDM
Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4	Baixo estágio de desenvolvimento
Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6	Desenvolvimento regular
Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8	Desenvolvimento moderado
Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0	Alto estágio de desenvolvimento

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir das informações no Portal do Sistema FIRJAM (2019).

Nota: as cores vermelho, amarelo, azul e verde estão correlacionadas ao conceito do IFDM

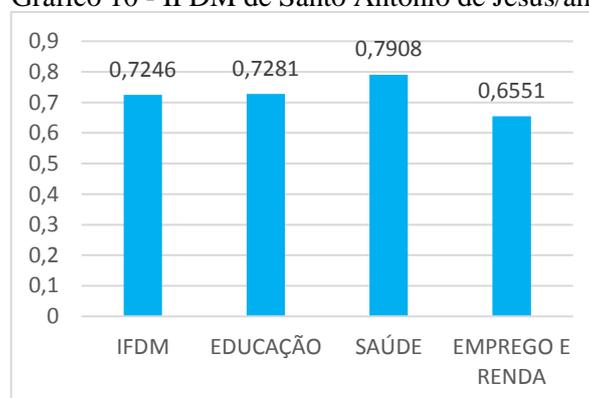
O Valor de Referência do IFDM serve para indicar a classificação do município quanto ao conceito estabelecido. Assim, nos Gráficos 9 e 10, estão os dados IFDM dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, tendo como ano base 2016.

Gráfico 9 - IFDM de Sobral /ano base 2016



Fonte: Sistema FIRJAM- IFDM (2018).

Gráfico 10 - IFDM de Santo Antônio de Jesus/ano base 2016



Fonte: Sistema FIRJAM- IFDM (2018).

No Gráfico 9, o município de Sobral, em 2016, obteve 0,8355 do IFDM, em educação, 0,8716, em Saúde, 0,8928 e, em Emprego e Renda, 0,7420. De acordo com o Quadro 27, Valor de Referência, o município de Sobral está classificado como alto estágio de desenvolvimento. Embora, em saúde, encontra-se como desenvolvimento moderado. Enquanto o município de Santo Antônio de Jesus, conforme apresenta o Gráfico 10, alcançou 0,7246, no IFDM. Em Educação, obteve 0,7281, em Saúde, 0,7908 e, em Emprego e Renda, 0,6551. Desta forma, Santo Antônio de Jesus encontra-se classificado como desenvolvimento moderado, conforme o valor de referência apresentado no Quadro 27.

No que refere-se ao *ranking* do IFDM, na área de Educação, pode-se verificar a posição dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus em relação aos valores Nacional e ao Estadual, exposto na Tabela 25.

Tabela 25 - Posição dos Municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus no Ranking do IFDM – Educação / Ano Base - 2016

MUNICÍPIOS	UF	EDUCAÇÃO	NACIONAL	ESTADUAL
Sobral	CE	0,8716	098°	7°
Santo Antônio de Jesus	BA	0,7281	3623°	50°

Fonte: Elaborado pela autora desta tese a partir do Sistema FIRJAM- IFDM (2018).

Ao observar a Tabela 25, ainda que o Brasil possua 5.570 municípios, o *ranking* geral compreende 5.471 cidades brasileiras. No que diz respeito à Educação, no *ranking* nacional, o município de Sobral ocupa a 98° posição, enquanto Santo Antônio de Jesus, 3.623°. No universo Estadual, o Ceará possui 184 municípios e, na área de educação, Sobral encontra-se classificado em 7°. O Estado da Bahia abrange um total de 417 municípios e no *ranking* do IFDM, Santo Antônio de Jesus localiza-se na 50°. A diferença entre Sobral e Santo Antônio de Jesus no indicador da Educação é de 0,1435. Isto posto, reforça a lógica do trabalho em curso no que concerne à relevância do monitoramento da política de alfabetização e, considerando o investimento em educação, coloca Sobral em posição superior à Santo Antônio de Jesus.

Pode-se compreender, também, a partir desse indicador, que a tendência de melhores resultados para Sobral e a repercussão da efetividade da sua política educacional, em particular da política de alfabetização, no desenvolvimento como liberdade do município, é maior do que em Santo Antônio de Jesus, o que já atesta o salário médio mensal dos trabalhadores formais em Sobral.

Desse modo, é relevante considerar, também, pela análise do IFDM e seus componentes, que o investimento em uma educação de qualidade, seguido de um processo de acompanhamento e monitoramento, bem como, de uma gestão que proporcione intervenções planejadas, desde a alfabetização e a sua continuidade ao longo da trajetória de escolarização dos sujeitos, que esse processo favorece um diferencial no desenvolvimento dos municípios, na perspectiva do aperfeiçoamento das capacidades humanas para o exercício da cidadania, considerando a autonomia e as liberdades dos indivíduos, a superação das privações, na concepção de Sen (2003), bem como proporciona as ferramentas para o aprimoramento da qualidade de vida, a inserção no mundo do trabalho e a transformação da sociedade.

## 6.3 INDICADORES SOCIAIS

Nesta subseção, apresenta-se a análise de alguns indicadores sociais dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, com vistas a demonstrar como o monitoramento da política de alfabetização repercute no desenvolvimento como liberdade.

Conforme Souza e Spinola (2017, p. 81), os indicadores sociais revelam aspectos da vida social, principalmente, no tocante às mudanças que estão em curso em uma determinada sociedade. Segundo os autores, “a produção de indicadores sociais tem sido impulsionada pelo entendimento de que indicadores puramente econômicos não são suficientes para a análise da situação social dos países”. Assim sendo, os indicadores analisados corroboram com os avanços ou estancamentos observados nos dois municípios investigados.

### 6.3.1 Indicadores de Saúde

Como indicadores de saúde, serão analisados a Taxa de atendimento pré-natal adequada, a Taxa de mortalidade e o Índice de acesso da população aos serviços básicos.

No que se refere à Taxa de atendimento pré-natal adequado, identifica-se, no Gráfico 11, que o município de Sobral apresenta, em 2018, uma taxa de 89,1% e a projeção para 2020 de 98,7%, enquanto Santo Antônio de Jesus, em 2018, obteve uma taxa de 64,0% e, na projeção para 2020, estima-se uma taxa de 70,4%.

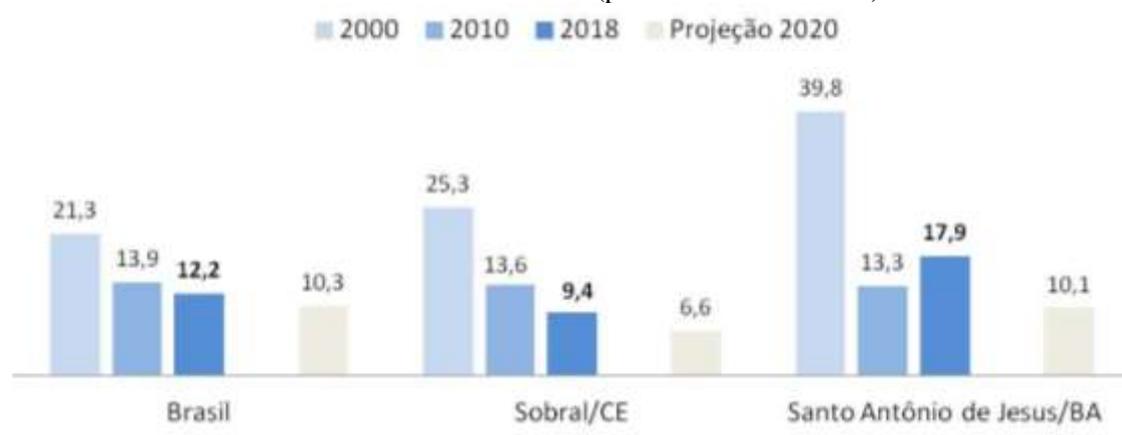
Gráfico 11 - Taxa de Atendimento Pré-natal Adequada (mais de 6 consultas realizadas)



Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

No Gráfico 12, verifica-se que a Taxa de mortalidade até um ano de idade por mil nascidos vivos, em Sobral no ano de 2018, foi de 9,4 e a projeção para 2020 será de 6,6, enquanto, em Santo Antônio de Jesus em 2018, foi de 17,9 e a projeção para 2020 é de 10,1. Nota-se no referido Gráfico, que, entre 2000 e a previsão para 2020, em Sobral, existiu um declínio significativo, enquanto em Santo Antônio de Jesus, entre 2000 e 2010, observa-se que o declínio é considerável, mas, em 2018, houve um aumento do número de óbitos por mil nascidos vivos de 17,9. Isto denota a ausência de um monitoramento efetivo e de intervenção qualificada em Santo Antônio de Jesus, ainda que a previsão para 2020 seja de 10,1.

Gráfico 12 - Taxa de Mortalidade até 1 Ano de Idade (por mil nascidos vivos)

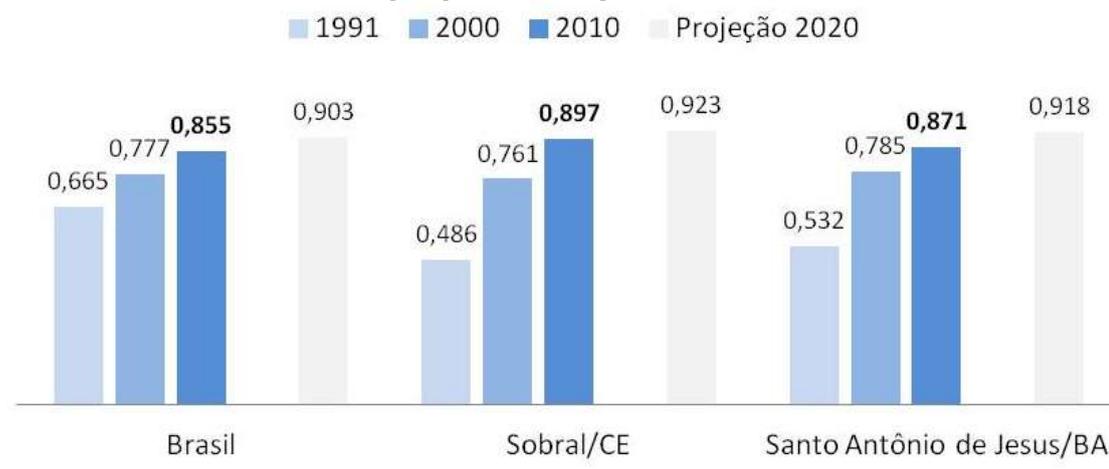


Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Os indicadores que compõe o Índice de acesso da população aos serviços básicos, indicam a tendência de universalização da população ao acesso desses serviços. Este índice é composto pelos indicadores de serviços de água encanada, energia elétrica, coleta de lixo e esgotamento sanitário adequado.

O Gráfico 13 revela que Sobral alcançou, em 2010, o índice de 0,897 e o projetado para 2020 é de 0,923, enquanto Santo Antônio de Jesus, em 2010, obteve 0,871 e a previsão para 2020 é de 0,918. Nota-se que os resultados de Sobral se destacam com relação ao de Santo Antônio de Jesus.

Gráfico 13 - Índice de Acesso da População aos Serviços Básicos



Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

A análise conjunta dessas Taxas e Índice evidenciam indícios de que Sobral proporciona a sua população uma maior qualidade de vida do que Santo Antônio de Jesus, o que corrobora com a concepção de Sen (2010) sobre as liberdades substantivas. Para este autor, nas liberdades substantivas “incluem-se as capacidades de se evitar desnutrição, fome, mortalidade precoce ou mesmo liberdades associadas ao fato de ser alfabetizado ou participar ativamente da vida política na sociedade”. Sen (2015, p. 127-128) afirma, ainda, que “a educação básica pode desempenhar um papel importante na resolução de problemas de saúde em geral e em saúde pública em particular. [...] A educação escolar também tende a facilitar a implementação de saúde pública”. Desta forma, pode-se afirmar que o monitoramento da política de alfabetização, seguido de ações de intervenção para a melhoria da política educacional em Sobral repercute positivamente no desenvolvimento integral das pessoas.

Vale acentuar, no contexto do país, como o Brasil, com cidades como Sobral e Santo Antônio de Jesus, que a necessidade de política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Para Zambam; Kujawa (2017), as políticas públicas são um importante recurso que os Estados dispõem para enfrentar os graves dilemas sociais que ameaçam o seu funcionamento e a sua organização em vista da justiça social. Desta forma, os autores afirmam:

a abordagem das políticas públicas, como propõe Sen, está ancorada na importância da pessoa e na necessidade de ter as condições para o desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) e agir como cidadão na condição de agente ativo, na atuação do estado como organizador de políticas de promoção humana e combate às desigualdades, na ação de instituições ou associações com a finalidade de propor, incentivar e administrar de forma propositiva, participativa e cooperativa as políticas que visem o bem comum e a equidade social, razão primeira de sua existência. (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p. 64-65).

Diante do exposto, registra-se que as políticas públicas têm como objetivo contribuir com o processo de desenvolvimento social. Assim, proclama Sen (2010, p.191) a expansão de serviço em saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade de vida e seu florescimento. Ainda sobre a importância da alfabetização e da escolaridade, Sen (2015), destaca o papel das mulheres alfabetizadas na contribuição para a redução das taxas de mortalidade infantil. Isto posto, verifica-se que, em Santo Antônio de Jesus, há necessidade de um maior investimento em políticas de alfabetização e no seu processo de monitoramento com ações de intervenção para a superação das privações de liberdades, conforme Sen propõe.

### 6.3.2 Indicador de Renda

O indicador de renda auxilia a medir o grau de desenvolvimento econômico de um país ou região. No estudo em pauta, o indicador de renda tem como intencionalidade evidenciar a renda *per capita* domiciliar dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus.

Gráfico 14 - Renda *per capita* Domiciliar



Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

No que concerne à Renda *per capita* domiciliar, nota-se, no Gráfico 14, que o município de Santo Antônio de Jesus tem uma ascensão vertiginosa, saindo, em 1991, do percentual de 225,94% para o percentual 540,38%, em 2010.

Nesse contexto, estima-se uma projeção, para 2020, de 688,34%. Enquanto Sobral traz, no Gráfico 14, dados inferiores ao de Santo Antônio de Jesus, conforme apresentam-se os dados em 1991, 198,63%, e, em 2010, 448,89%. Neste município, a projeção para 2020 corresponde a 575,33%.

É importante destacar que a população de Santo Antônio de Jesus corresponde à metade da população de Sobral, porém, considerando que a renda *per capita* tem uma concentração maior que a do município de Sobral. Uma das hipóteses consiste na localização geográfica do município, cidade polo do Recôncavo, conhecida como “comércio mais barato da Bahia”, pois possui a maior quantidade de estabelecimentos comerciais e de serviços. Em Santo Antônio de Jesus, o estudo aponta, como tendência, o crescimento contínuo no número de estabelecimentos de comércio e serviços. Assim, em 2011, obteve 2.155 estabelecimentos comerciais e de serviços, em 2017, alcançou 2.418, com projeção estimada para 2020, de 2.550. Enquanto Sobral, apresentou, em 2011, 3.121 estabelecimentos comerciais e de serviços, em 2017, obteve 2.950, com projeção de queda para 2020, perfazendo um total de 2.865, ou seja, de menos 85 estabelecimentos em relação a 2017.

No que corresponde ao Nível de Escolaridade dos Trabalhadores, a Tabela 26 apresenta a decomposição e análise dos dados dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus.

Tabela 26 - Nível de Escolaridade dos Trabalhadores

INDICADOR	SOBRAL			SANTO ANTÔNIO DE JESUS			
	Período		Projeção	Período		Projeção	
	2000	2010	2020	2000	2010	2020	
EDUCAÇÃO	% dos ocupados com Ensino Fundamental completo -18 anos	37,5%	64,0%	90,4%	36,9%	58,9%	80,9%
	% dos ocupados com médio completo -18 anos ou mais	23,7%	44,4%	65,1%	23,0%	41,0%	58,9%
	% dos ocupados com superior completo – 18 anos ou mais	6,9%	9,7%	12,5%	2,4%	6,5%	10,6%

Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Observa-se, na Tabela 26, que corresponde ao percentual dos ocupados com Ensino Fundamental completo – 18 anos, que o município de Sobral apresenta uma ascendência significativa, pois, em 2000, obteve 37,5%, já em 2010 atingiu 64,0% e a projeção, para 2020, é de 90,4%, enquanto Santo Antônio de Jesus, em 2000, alcançou 36,9%, bem próximo ao percentual do município de Sobral, mas, em 2010, conseguiu, 58,9% e a projeção, para 2020, é de 80,9%, o que equivale ao percentual inferior ao município de Sobral.

Quanto à porcentagem dos ocupados com Ensino Médio completo - 18 anos ou mais, o município de Sobral também apresenta crescimento, saindo, em 2000, de 23,7% e com projeção estimada para 2020 de 65,1%. Entretanto, o município de Santo Antônio de Jesus, em 2000,

tem praticamente o mesmo percentual de Sobral, 23,0%. Porém, a projeção para esse município, em 2020, é de 58,9%, inferior à do município de Sobral.

Sobre o percentual dos ocupados com Ensino Superior completo -18 anos ou mais, nota-se que o percentual de Sobral, em 2000, é de 6,9%, bem melhor que o de Santo Antônio de Jesus, de 2,4%. Assim, como a projeção para 2020, Sobral tem como indicativo um percentual de 12,5% e Santo Antônio de Jesus, 10,6%.

Destaca-se mais uma vez que o investimento em educação tem sido fecundo em Sobral. Diante do exposto, sobre o nível de escolaridade dos profissionais, pode-se trazer o pensamento de Sen (2010), onde o mesmo afirma que as recompensas do desenvolvimento humano vão muito além da melhora direta da qualidade de vida, e incluem também sua influência sobre as habilidades produtivas das pessoas. Para Sen (2010),

saber ler e fazer contas ajuda as massas a participar do processo de expansão econômica (bem ilustrado por Japão e Tailândia). Para aproveitar as oportunidades do comércio global, o “controle de qualidade” e a “produção segundo especificações” podem ser absolutamente cruciais, e trabalhadores que não sabem ler e fazer contas têm dificuldade de alcançar e manter esses padrões. (SEN, 2010, p. 191).

Assim sendo, cabe reiterar que a política de alfabetização efetivada pelo município de Sobral agrega valores substanciais para toda a população do município.

### **6.3.3 Índice de Desigualdade**

O índice de Gini, criado pelo italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de desigualdade social e concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, variando entre o número 0 e número 1, onde 0 representa a completa igualdade e 1 corresponde à total desigualdade entre uma população. Na prática, o Índice de Gini costuma estabelecer a comparação entre os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2013, elaborado pelo PNUD, o Brasil aparece com Índice de 0,49, ainda considerado com alto grau de desigualdade social (PNUD, 2013).

A Tabela 27 expõe, comparativamente o percentual de extremamente pobres, pobres, de vulneráveis a pobreza e desigualdade dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus, compondo o Índice de Gini.

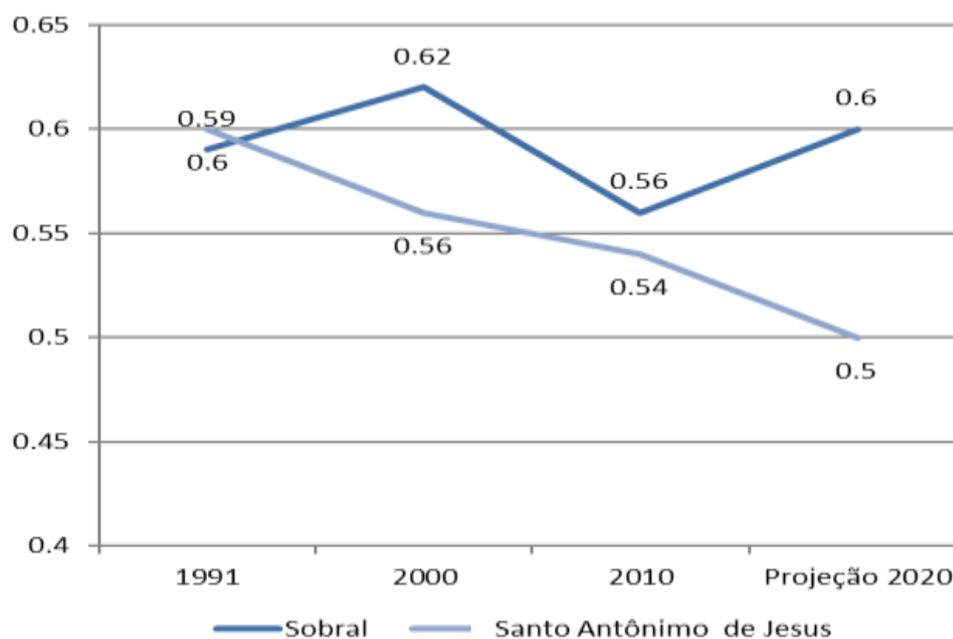
Tabela 27 – Indicadores de suporte à análise da dimensão Renda

Indicadores de suporte à análise da dimensão Renda		SOBRAL/CE				SANTO ANTÔNIO DE JESUS /BA			
		Período		Projeção		Período		Projeção	
		1991	2000	2010	2020	1991	2000	2010	2020
% de extremamente pobres		35,8%	21,8%	8,9%	6,2%	28,5%	15,8%	6,5%	5,2%
% de pobres		65,7%	49,4%	25,2%	17,6%	59,6%	38,2%	17,9%	12,0%
% de vulneráveis a pobreza		82,8%	73,7%	51,8%	24,8%	81,8%	65,5%	40,9%	20,3%
Índice de Gini		0,59%	0,62%	0,56%	0,6%	0,60%	0,56%	0,54%	0,50%

Fonte: Faleiro, Paixão e Lyrio (2020). Elaborado pela autora desta tese (2020).

Os dados da Tabela 27 são do período de 1991, 2000 e 2010, e com a projeção de 2020, todavia, trazem elementos curiosos para a reflexão haja vista que o município de Santo Antônio de Jesus apresenta uma renda *per capita* superior a de Sobral. A percentagem de extremamente pobres e pobres em Santo Antônio de Jesus é menor que a de Sobral. Estes dados favorecem para que o Índice de Gini em Santo Antônio seja melhor, alcançando o índice de 0,54%, em 2010, com uma projeção de 0,50%, em 2020, enquanto Sobral obteve o índice de 0,56%, em 2010, com uma projeção 0,6%, em 2020.

Gráfico 15 - Série histórica do Índice de Gini - Sobral e Santo Antônio de Jesus (1991-2020)



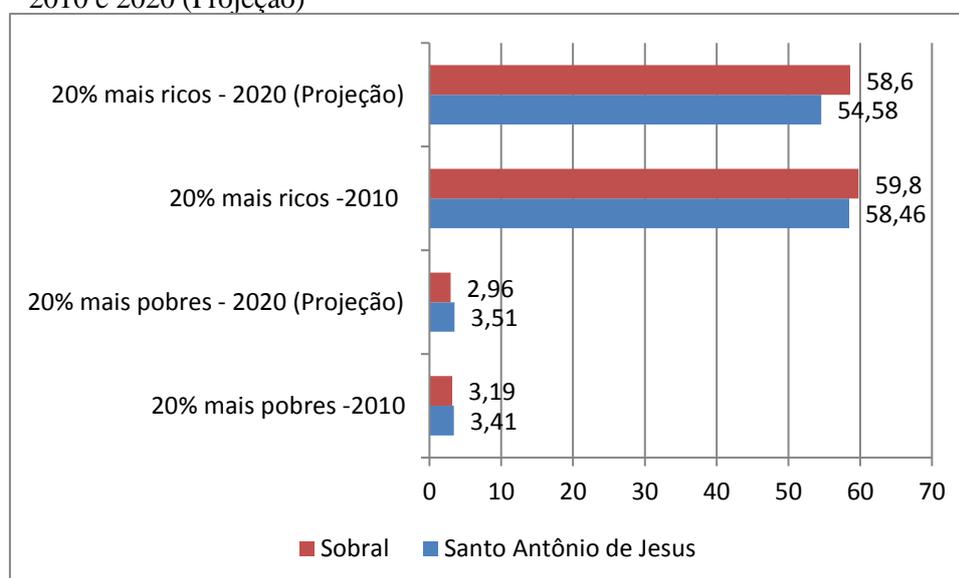
Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2020). A partir de dados de Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Diante do exposto, uma reflexão que pode ser feita é que o Índice de Gini alcançado por Santo Antônio de Jesus se deve ao fato da sua localização geográfica, Recôncavo Baiano, Zona

da Mata, área mais industrializada e mais economicamente desenvolvida da Região Nordeste. Já Sobral fica situado no sertão semiárido, sem o mesmo potencial econômico de Santo Antônio de Jesus. Ainda assim, verifica-se que a diferença entre os dois municípios nesse indicador não é tão acentuada. Tal constatação mais uma vez, reitera-se que o desenvolvimento em Sobral é fortemente influenciado pela efetividade da política educacional.

Outro aspecto que se pode observar, nesta questão da renda, é que, apesar das adversidades climáticas e geográficas serem mais acentuadas em Sobral do que em Santo Antônio de Jesus, a desigualdade entre os dois municípios, no que concerne à concentração de renda, é quase equivalente, conforme observa-se no Gráfico 16.

Gráfico 16 – Percentual de Concentração de Renda: Sobral e Santo Antônio de Jesus - 2010 e 2020 (Projeção)



Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2020). A partir de dados de Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Mais uma vez, percebe-se que para Sobral alcançar este patamar de equivalência com Santo Antônio de Jesus neste quesito, considerando os dados de 2010 e a projeção para 2020, é porque a efetividade na política educacional tem se destacado.

Para a Secretária de Educação de Santo Antônio de Jesus, a política de alfabetização monitorada repercute no desenvolvimento,

considerando o conceito de desenvolvimento como inerente a formação humana e integral, toda ação pedagógica repercute. O objetivo da ação pedagógica é melhorar diariamente os índices de aprendizagem dos educandos, mediante a garantia do direito de aprender. Cotidianamente são pensadas metas para minimizar os índices de repetência no Ensino Fundamental, garantindo a permanência bem sucedida dos alunos numa escola de melhor qualidade e que respeite o ritmo de aprendizagem de cada educando. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS, 2020).

Analisando a renda média *per capita* dos vulneráveis à pobreza, conforme a Tabela 28, observa-se que no município de Sobral, em 2000, era de R\$ 110,57; em 2010, era de R\$ 143,82; e, a projeção para 2020, é de 168,68, enquanto que a de Santo Antônio de Jesus, em 2000, era de R\$ 122,64; em 2010, R\$150,53; e, a projeção para 2020, R\$ 175,33. Observa-se que, apesar dos valores de Santo Antônio de Jesus serem superiores aos de Sobral, a tendência de crescimento de Sobral é de R\$ 58,11, superior a de Santo Antônio de Jesus que é de R\$ 52,58, entre os anos de 2000 e a projeção para 2020.

Tabela 28 - Renda Média *per capita* dos Vulneráveis à Pobreza

MUNICÍPIOS	PERÍODO		PROJEÇÃO
	2000	2010	2020
SOBRAL/CE	110,57	143,82	168,68
SANTO ANTÔNIO DE JESUS/BA	122,64	150,53	175,33

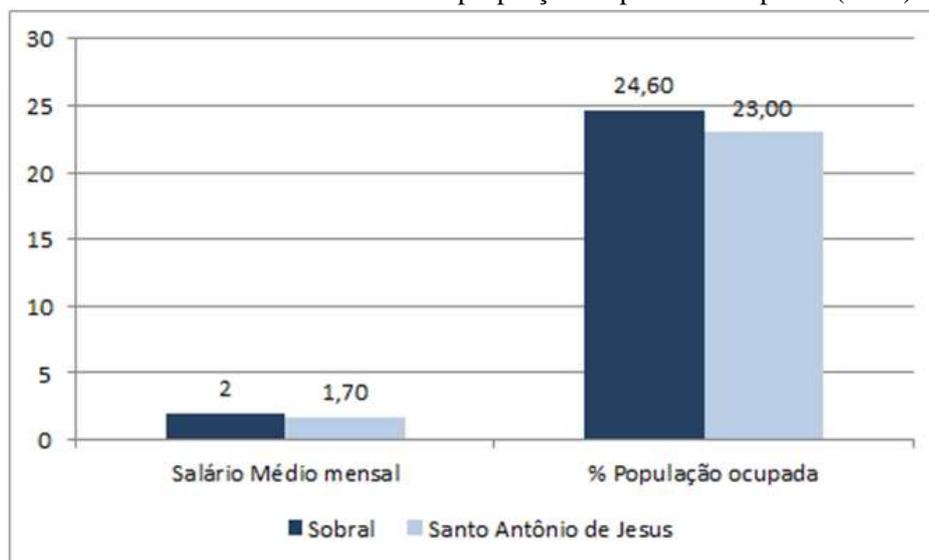
Fonte: Elaborado pela autora desta tese (2020). A partir de dados de Faleiro, Paixão e Lyrio (2020).

Desse modo, considerando a tendência de crescimento entre os dois municípios, pode-se confirmar a tese de que um bom investimento na política monitorada de alfabetização repercute positivamente no desenvolvimento como liberdade, e assim, os sujeitos participantes de um processo educativo de melhor qualidade se apropriam das condições favoráveis à superação das desigualdades.

Como afirma Bourdieu (1982), um processo educativo sem descontinuidade e durável, apesar de favorecer a legitimação e a reprodução do arbitrário cultural dominante, proporciona também mecanismos de contestação e transformação social, mesmo que seja em uma conjuntura implicada por relações de dominação. Sendo assim, os princípios do arbitrário interiorizado ao longo do tempo de formação do sujeito, desvela as relações existentes na estrutura social e, ao descortinar os mecanismos de manutenção da sociedade, traz as possibilidades de transformação social, tendo a escola uma importante função transformadora.

Outro aspecto a ser observado no tocante à renda, é que, em 2017, o salário médio mensal dos trabalhadores formais em Sobral era de 2.0 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 24.6 %, enquanto em Santo Antônio de Jesus, o salário médio mensal era de 1.7 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 23.0 % (IBGE, 2017).

Gráfico 17 - Salário médio mensal X proporção de pessoas ocupadas (2017)



Fonte: Elaboração pela autora desta tese a partir de dados de IBGE (2017).

Portanto, essa diferença em favor de Sobral, demonstra o que Sen (2003) afirma sobre a importância da Educação Básica, em particular da alfabetização, para o aprimoramento da formação das capacidades humanas e dos instrumentos necessários para o exercício da autonomia e da liberdade e, conseqüentemente, para a superação das inseguranças e privações e inserção no mundo do trabalho com melhor qualidade de vida. Segundo Sen (2003), a expansão da Educação Básica pode melhorar a qualidade dos debates públicos e, também,

a educação básica pode ser muito importante para ajudar as pessoas a conseguir trabalho e empregos lucrativos. Qualquer país que negligencia a educação fundamental tende a fadar suas pessoas analfabetas ao acesso inadequado às oportunidades do comércio global. Uma pessoa que não consegue ler instruções, entender demandas apuradas, e seguir os pleitos de especificação, estará com enormes desvantagens para conseguir um trabalho no mundo globalizado. (SEN, 2003, p. 22).

Os dois municípios apresentam índice de Gini acima de 0,50, assim como o Brasil também está situado nesse patamar, demonstrando ainda, um grau alto de desigualdade social, apesar dos avanços registrados entre 2003 e 2011, o que impacta fortemente nos entes subnacionais (BRASIL/IPEA,2012). Um dos caminhos para combater essa desigualdade é por meio da educação. Desta forma, se os municípios assegurarem a meta de alfabetização e as demais metas estruturantes do PME, que tratam da universalização do ensino e da qualidade da aprendizagem, certamente, terão o declínio das desigualdades sociais, uma vez que, para este indicador, quanto mais próximo de zero, mais próximo de obter a igualdade social e garantir o desenvolvimento humano. Destaca-se, contudo, que requer uma ação intersetorial, não só no âmbito educacional, mas em todos os setores, para atingir o que foi proposto nos planos.

## 7 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

*A conclusão é o ponto de chegada, como a introdução é o ponto de partida. Concluir é responder. Responder em síntese conclusiva é marcante, atingindo o tema central, já desenvolvido, com o máximo de precisão e de ênfase. [...] Não basta que a conclusão tenha os argumentos maciços; é preciso saber nela plantar o ponto de vista.*

*Edivaldo Boaventura (2003)*

A argumentação no curso deste trabalho foi trilhada para tratar da investigação sobre o monitoramento da política de alfabetização dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA, definindo-se como objetivo geral analisar como o monitoramento da política de alfabetização repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade nos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus.

Desse modo, o primeiro passo foi construir um vasto arcabouço teórico para entender sobre políticas públicas, direitos sociais, ciclo de políticas públicas, política de alfabetização, monitoramento da política de alfabetização e desenvolvimento como liberdade, a partir dos estudos de Amartya Sen. Para tanto, utilizou-se não somente de referências bibliográficas e documentais, como, também, da pesquisa eletrônica, análise de dados quantitativos e qualitativos e visitas aos municípios investigados.

Ao se referir sobre a repercussão da política de alfabetização no desenvolvimento como liberdade, destaca-se que esse processo está relacionado com a forma com a qual o município de Sobral e Santo Antônio de Jesus se utilizam dos dados de monitoramento como aspectos que influenciam estrategicamente o planejamento de intervenções, favoráveis à qualificação da política de alfabetização, vinculadas ao Plano Municipal de Educação dos respectivos municípios.

Nessa pesquisa, o estudo comparativo considerou o trabalho desenvolvido no ciclo inicial do Ensino Fundamental, mais precisamente, do ciclo de alfabetização/aprendizagem, dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus. Em Sobral, constatou-se que o município se encontra fora da curva nos indicadores educacionais e tem sido referência não só em nível estadual, como regional, nacional e internacional, principalmente, para os gestores educacionais e pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento. Em Santo Antônio de Jesus, apesar de ser um município de destaque no Recôncavo Baiano, pelo impacto que o comércio representa em nível regional, averiguou-se que, na educação, o município, apesar de ter ampliado o atendimento em todos os níveis da educação básica e superior, ainda não encontrou o caminho da qualidade da educação no que diz respeito ao desempenho e aprendizagem dos alunos, pois

os dados das avaliações externas evidenciam baixos resultados, conforme são apresentados nas Tabelas 17, 18 e 19 desta tese.

O propósito desta pesquisa baseou-se em responder à questão problema: de que forma o monitoramento da Política de Alfabetização nos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade?

Enfatiza-se, na perspectiva de responder a questão, que o sistema de educação do município Sobral iniciou um trabalho estruturante no ciclo de alfabetização, a partir do ano de 1997<sup>90</sup>, o que favoreceu para que o município despontasse nos indicadores externos ano a ano com uma ascendência singular não só na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que sucede nos anos 2014 e 2016, período que integra o recorte temporal da pesquisa, 2014 a 2017, como, também, no IDEB que advém desde 2005. Estes resultados têm sido motivadores para implementação de novas ações no sentido de fortalecer a política da alfabetização do município, a saber: implementação das competências socioeducacionais no currículo das escolas, investimento de inovações tecnológicas em sala de aula, ofertas de cursos de Mestrado Acadêmico para professores e Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública, e garantia de Progressão horizontal<sup>91</sup> e Progressão vertical<sup>92</sup> da carreira de profissionais do magistério, dentre outros.

É fato que o município de Sobral estruturou a política educacional em três grandes eixos estratégicos: fortalecimento da gestão escolar (diretores e coordenadores pedagógicos com autonomia pedagógica e financeira), fortalecimento da ação pedagógica (professores com a organização e qualificação do trabalho em sala de aula) e valorização do magistério (educadores com reconhecimento e qualificação docente).

Assim, a rede municipal de Sobral centralizou seus esforços, de acordo aos documentos normativos, em metas de aprendizagens claras e objetivas: Meta 1 - Alfabetização na idade certa (1º e 2º anos – 6 e 7 anos de idade); Meta 2 - Alfabetização dos alunos de 3º ao 5º ano (defasados e não-defasados), Meta 3 - Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática (alunos

---

<sup>90</sup> Traz-se a tela a homenagem recebida pela Presidência da República e pelo Ministério de Educação, em dezembro de 2018, com a medalha de Ordem Nacional do Mérito Educativo pela então Secretária de Educação de Sobral do período de 1997 a 2000. A honraria é a maior comenda da educação brasileira e tem por finalidade agraciar personalidades nacionais e estrangeiras que tenham contribuído de maneira excepcional para o desenvolvimento da educação. Considerou-se que os anos que ela esteve à frente da gestão da educação foram iniciadas as mudanças estruturais na política educacional de Sobral (SOBRAL, 2020).

<sup>91</sup> É realizada com base em critérios de desempenho dos profissionais, como participação, produtividade, responsabilidade, planejamento, iniciativa, criatividade, conhecimento do trabalho, relacionamento interpessoal e ética profissional, e o tempo de serviço no cargo, a cada intervalo de três anos (SOBRAL, 2020).

<sup>92</sup> É feita com base no nível de qualificação dos professores que concluem cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) ou *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado) (SOBRAL, 2020).

já alfabetizados do 3º ao 9º ano ) e Meta 4 - Ampliação da matrícula da Educação Infantil de 0 a 3 e melhoria da qualidade de ensino.

Apesar da Rede de Ensino de Sobral ter denominado de metas de aprendizagem, considera-se a inferência de que as diretrizes que orientam a organização do trabalho da rede de ensino dar-se em uma perspectiva de ranqueamento de resultados. Isto posto, ressalta-se possíveis falhas no processo de aprendizagens das crianças, pois enfatiza estratégias muito mais centralizadas no desempenho do aluno com ênfase na execução de uma tarefa, cujos resultados são posteriormente analisados para avaliar a necessidade de modificação ou melhoria dos indicadores. Sabe-se que, em relação dos resultados de desempenho dos estudantes, é inquestionável a ascensão do município nas diversas avaliações externas (local, estadual e federal), porém a rede tem um trabalho baseado na responsabilização e na meritocracia dos gestores.

Nesse contexto, pode-se trazer para reflexão uma outra inferência, que considera que o controle dos resultados do desempenho das escolas da rede municipal de Sobral se dá por meio da comunidade escolar (gestores, coordenadores e professores e, também, da comunidade local) que exerce o controle social. Ressalta-se, ainda, a efetivação de uma rede de formação em parceria com ESFAPEGE comprometida com a práxis pedagógica, a partir de uma reflexividade que considera os resultados e direciona o planejamento com enfoque na superação das dificuldades diagnosticadas.

Essa estrutura contribui para consolidar a ampliação dos resultados de melhoria do desempenho dos estudantes e, também, para materializar o *slogan* Escola Nota 10, que vem sendo cultivado nas escolas sobralenses, devido à premiação denominada de Prêmio Escola Nota 10. Esta premiação é oferecida para as melhores Escolas do estado do Ceará, e o município de Sobral, continuamente, abarca, das 150 escolas premiadas, uma média aproximada de 40 escolas a cada edição do prêmio.

Uma outra inferência, que se apresenta neste estudo, considera que, atrelado ao *ranking* das melhores escolas e dos melhores índices nas avaliações externas, está a restrição da autonomia do professor no processo da organização do seu trabalho pedagógico, limitado pela obrigação de observância às orientações prescritivas, sujeitando-se à regra imposta pela responsabilização e a meritocracia da gestão educacional à sua profissão. Assim, cabe um destaque para a autonomia e *expertise* do professor no que concerne ao propósito de garantir soluções e encaminhamentos para produzir melhores e mais adequados resultados, que leve em consideração as demandas da sua sala de aula. Salienta-se que avaliar, planejar e desenvolver as práticas pedagógicas são atividades específicas do professor em função do destinatário das

suas ações - os estudantes. Ressalta-se, ainda, para ilustrar, o caso da Finlândia, onde ninguém avalia os professores, pois está consolidado uma cultura de confiança, por causa de sua moral e ética de trabalho, e seus componentes que determinam os saberes e fazeres da docência.

Não obstante, Santo Antônio de Jesus iniciou a discussão do ciclo de alfabetização no mesmo período que Sobral, porém só foi implementado e regulamentado em 2005 e denominado de Ciclo de Aprendizagem (CIAP). Cabe destacar que a descontinuidade política e alternância de gestores são aspectos que comprometem a consistência de uma política de alfabetização com o propósito da garantia das aprendizagens dos alunos. Uma vez que a alternância dos gestores promove a mudança de todo um quadro estrutural do trabalho, desde a concepção teórica, dentre outros elementos significativos da política de alfabetização.

Enfatiza-se que Santo Antônio de Jesus, entre 2005 a 2012, obteve o apoio da Rede Pitágoras com o Programa de Avaliação Educacional da Rede Pitágoras (PAERP), que mensurava o desempenho das escolas, fornecendo informações e subsídios ao gestor para o redirecionamento de práticas pedagógicas e tomada de decisão, relativas à gestão. Trazer essa discussão em tela significa ilustrar a descontinuidade da política educacional do município.

Quanto ao objetivo que trata de descrever como os municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus implementaram a política de alfabetização, destaca-se que os dois municípios optaram pelo ciclo de alfabetização/aprendizagem para designar cada um dos níveis em que se divide o ensino público, logo após a efetivação da Lei nº 9.394/96. Importante realçar que a nova lógica instituída pelos ciclos orienta-se pelas necessidades de aprendizagem do estudante, assim posto, o tempo escolar passa a ser organizado em fluxos mais flexíveis, porém não menos rigoroso no que concerne o aspecto da aprendizagem. Deste modo, não deve-se acumular as intervenções pedagógicas para qualificar a aprendizagem das crianças no último ano do ciclo de alfabetização/aprendizagem do Ensino Fundamental Anos Iniciais. Acentua-se que esse processo de intervenções pedagógicas devem ser constantes, assim como o monitoramento para garantir a efetividade dos processos de aprendizagem das crianças. Nestes termos, percebe-se que o município de Sobral arquitetou uma estrutura que proporcionou um resultado mais expressivo do que o município de Santo Antônio de Jesus quanto a implementação do ciclo de alfabetização/aprendizagem, pois faz-se mediante processo de monitoramento inferências para ressignificar, principalmente, o trabalho contemplando os eixos estratégicos estabelecidos: fortalecimento da gestão escolar; fortalecimento da ação pedagógica e valorização do magistério. Enquanto Santo Antônio de Jesus apresentou pouca incidência de programas orgânicos e integrados; formulação e implementação inadequada de uma política de ciclos com uma proposta de avaliação consistente; subutilização dos resultados das avaliações externas,

para reorientar o processo de ensino aprendizagem e fragmentação da formação continuada dos professores e dos demais profissionais da educação.

Com relação ao objetivo comparar a dinâmica de monitoramento da política de alfabetização dos municípios de Sobral e Santo Antônio de Jesus e quanto ao objetivo delinear como a dinâmica de monitoramento incide sobre os processos de intervenção para o alcance da meta de alfabetização estabelecida nos planos dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus apresenta-se os achados da investigação em estudos e, também as inferências.

Sobre o monitoramento da política de alfabetização no município de Sobral, os principais achados evidenciam a institucionalização de uma cultura de planejamento, monitoramento e avaliação, que encontra-se naturalizada nas rotinas da política de alfabetização no município. Desta forma, o monitoramento faz parte do cotidiano de todos os sujeitos envolvidos com a política de alfabetização, é algo tácito no contexto da gestão do ponto de vista do trabalho por resultados. Desde o começo da implementação da política de alfabetização, a Secretaria Municipal de Educação constituiu uma equipe de acompanhamento/monitoramento a partir de diagnósticos sobre a real situação de aprendizagem das crianças. Com a interpretação dos diagnósticos, foram produzidos instrumentos pedagógicos e aplicados em toda a rede com a intencionalidade de melhorar o desempenho das crianças. O instrumento serviu de régua para ver a medida do desempenho dos estudantes, ou seja, saber se os alunos estavam lendo palavras, lendo frases, lendo textos. Deste modo, a gestão pode identificar qual percentual de alunos se encontrava em cada categoria do processo de alfabetização.

Realça-se que outras ações foram desenvolvidas, como já dito anteriormente, para garantir, não só as práticas pedagógicas alfabetizadoras nas salas de aula, como, também, formação de professores, aquisições de materiais didáticos, seleção de gestores, dentre outras que influenciam direta ou indiretamente o trabalho pedagógico das escolas. Assim, constata-se que acompanhar e monitorar a efetividade das ações, conforme explícito no ciclo de políticas públicas, é fundamental e, se necessário, redesenhar e repactuar ações estratégicas para atingir os objetivos traçados.

Em Santo Antônio de Jesus, ao analisar a prática do monitoramento a despeito do PME, tem-se o acesso ao Relatório de Monitoramento no modelo proposto pela SASE/MEC, historiando como se encontra o *status* das estratégias da meta da alfabetização, no ano de 2017. No entanto, não se observa, no Relatório de Monitoramento ou em outros documentos da rede municipal de ensino, um registro sobre o processo de planejamento de intervenções para ressignificar a política de alfabetização influenciada por dados e informações capturados no processo de monitoramento.

Vale lembrar que o monitoramento, na perspectiva da SASE/MEC, é anual e sempre que inicia um novo ciclo de planejamento é preciso que o gestor delibere, junto com sua equipe, as diretrizes do trabalho, baseando-se no monitoramento da política e, também, nos recursos previstos nos instrumentos de planejamento orçamentários (PPA, LDO e LOA), bem como do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Dessa maneira, em Santo Antônio de Jesus, considerando a pouca evidência da influência do monitoramento no planejamento das intervenções para qualificar a política de alfabetização, elencou-se algumas inferências:

- 1) questões históricas, sociais e políticas influenciam nas percepções ideológicas, uma vez que, existem constantes alternâncias dos governantes;
- 2) insuficiência de conhecimento teórico e técnico da equipe envolvida no processo de monitoramento. A falta de conhecimento empírico da implementação e monitoramento de políticas sociais podem ocorrer em tomadas decisões inexpressivas;
- 3) participação restrita das representações do poder público e da sociedade civil indicados por Decreto e Portaria no processo de efetivação de monitoramento do Plano Municipal de Educação, conseqüentemente, comprometendo o planejamento de intervenções da política de alfabetização;
- 4) planejamento dos trabalhos pedagógicos da sala de aula, desarticulado dos resultados do monitoramento da política de alfabetização. Este aspecto é influenciado pela redução de profissionais com competência técnica para apoio e orientação às escolas no replanejamento das atividades pedagógicas e de gestão;
- 5) o monitoramento não retrata o desempenho da política de alfabetização na rede de ensino, uma vez que a escassez de recurso humanos e financeiros dificulta a operacionalização do acompanhamento as escolas;
- 6) desarticulação sistêmica dos instrumentos de planejamento da política educacional, ocasionando ações fragmentadas entre o órgão central e unidades escolares da rede;
- 7) descontinuidade do processo de monitoramento da política de alfabetização por meio das avaliações externas realizadas pelos governos federal e estadual, suprimindo a ação de colaboração com o ente municipal;

- 8) Plano Municipal de Educação desassociado dos instrumentos de planejamentos orçamentários do município, equivalendo mais a uma carta de intenção do que um instrumento exequível de política de garantia do direito à educação;
- 9) impraticabilidade na articulação de ações intersetoriais que potencializem a política de alfabetização.

As inferências destacadas sobre o estudo realizado em Sobral e Santo Antônio de Jesus têm como referência, dentre outros fundamentos, que a função do monitoramento é identificar problemas e apontar rumos e soluções.

Nesse aspecto, pode-se considerar que o município de Sobral, embora não tenha publicado o Relatório de Monitoramento do PME na Plataforma PNE em Movimento, vinculada ao MEC, desempenha uma ação dinâmica de monitoramento com desdobramentos efetivos no processo de planejamento e intervenção na política de alfabetização, favorecendo a otimização de tempo e recursos, na produção de melhoria dos resultados educacionais, com repercussão para o desenvolvimento como liberdade. Assim, nota-se que a política de alfabetização evidenciada no PME vem sendo executada.

Em Santo Antônio de Jesus, conforme as inferências apresentadas, o monitoramento caracteriza-se mais como uma tarefa a ser cumprida, do que uma prática que consubstancia o processo de planejamento de intervenções, para melhoria da qualidade da política de alfabetização.

Enfatiza-se que o primeiro monitoramento dos PME promovido pela DICOPE/SASE/MEC aconteceu em 2016, no calor das disputas eleitorais, o que significa, também, início de um novo ciclo de gestores públicos para o período de 2017-2020 e, que, em sua maioria, tem como plataforma de trabalho objetivos centralizados em políticas de governo e não em políticas de estado. Desta forma, considera-se que é preciso assegurar o fortalecimento e a institucionalização de órgãos como Conselho Municipal de Educação (CME) e Fórum Municipal de Educação (FME) que possam, em consonância com a natureza das suas atribuições, viabilizar a sustentabilidade na produção de informações, que favoreça ao monitoramento das políticas, mitigando prováveis discontinuidades de gestão pública administrativa e que, desta forma, haja contribuição para que não seja interrompido o ciclo de produção de conhecimento para aprimoramento das políticas educacionais.

Quanto ao objetivo compreender como a política de alfabetização repercute no desenvolvimento como liberdade, assegura-se o seu alcance a partir dos elementos da teoria de Amartya Sen e os indicadores educacionais, sociais e de desenvolvimento para afirmar/defender a tese proposta nesta investigação.

A opção pela teoria de Amartya Sen parte do princípio de que o autor analisa o papel do desenvolvimento em contraposição ao entendimento que associa o desenvolvimento somente por meio de fatores como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico, dentre outros. O autor enfatiza que estes fatores, somente, não cooperam diretamente para a expansão das liberdades. Sen vai mais além e tece considerações no que diz respeito ao crescimento econômico, afirmando que este tem de estar relacionado com a melhoria da qualidade de vida dos sujeitos e com o fortalecimento das liberdades que são: educação, saúde, direitos civis (participação em política), entre outros.

De certa forma, o que Sen propõe em sua concepção tem uma estreita conexão com os objetivos e diretrizes do PNE, que reverbera nos planos subnacionais, isto é, a erradicação do analfabetismo, a universalização da educação básica e a superação das desigualdades educacionais, com foco em erradicar toda e qualquer forma de discriminação. Ainda prevê melhorar a qualidade da formação, inclusive a profissional, a promoção da cultura, a tecnologia e a ciência nacional, mas levando em conta o respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade e diversidade socioambiental.

Isso posto, explica o porquê de estudar a educação dos municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus na perspectiva da repercussão do monitoramento da política de alfabetização enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade. Acredita-se que a educação é a mola propulsora para atingir todas as liberdades, principalmente, as liberdades substantivas, que tem como centralidade assegurar ao indivíduo a busca por uma vida melhor. Ademais, a educação é um dos pilares para o desenvolvimento humano, haja vista seu papel transformador das capacidades, para o exercício da autonomia e da liberdade, devendo o Estado implantar e fortalecer políticas públicas que assegurem o direito à educação, conforme preconiza a Constituição de 1988. Desta forma, é imprescindível um modelo de gestão pedagógica centralizado no trabalho da sala de aula, com gestão de eficiência.

Por conseguinte, buscou-se descrever como os municípios de Sobral e de Santo Antônio de Jesus implementaram a política de alfabetização, assim como, a relação da dinâmica de monitoramento e como essa incide sobre os processos de intervenção para o alcance da meta de alfabetização estabelecidas nos planos municipais. À vista disso, traz a análise de como a política de alfabetização repercute no desenvolvimento como liberdade nos municípios pesquisados.

Partindo do princípio que a alfabetização é um direito humano e social, deve ser vista como fator essencial para o desenvolvimento da sociedade e dos sujeitos. Deste modo, é relevante que seja compreendida como o processo de aprendizagem na qual se desenvolve a

habilidade de ler e escrever e, também, contribuem para desenvolver a capacidade de socialização da criança, uma vez que possibilita novas trocas simbólicas com a sociedade, além de favorecer o acesso a bens culturais e outras facilidades das instituições sociais, se alguém não tem oportunidade de ser alfabetizado, ou seja, não aprende a ler e a escrever, terá restritas condições de participar do sistema e será excluído, conforme corrobora a teoria de Sen.

Nessa senda, esta investigação compreende que, ao fazer investimento no âmbito educacional, ainda que seja na política de alfabetização, no ciclo alfabetização/aprendizagem do Ensino Fundamental, os municípios contribuem com o desenvolvimento como liberdade.

Os indicadores educacionais, de desenvolvimento e sociais, tratados neste trabalho, revelam o quanto importante é o investimento em educação para se obter qualidade de vida. Para Sen, a educação é essencial enquanto liberdade instrumental que subsidia a participação. Desta forma, a participação demanda conhecimentos e um grau de instrução e, negar a oportunidade da educação escolar a qualquer grupo, é imediatamente contrário às condições fundamentais de liberdade.

Nesse sentido, que entre os principais processos responsáveis pelas mudanças na qualidade da educação estão: a formação continuada de professores, o fortalecimento da gestão escolar, o estabelecimento de metas de aprendizagem, os processos de avaliação externa desde a Educação Infantil, porém todos estes processos só primam pela qualidade da educação se houver o monitoramento das ações implementadas. O monitoramento é um mecanismo de acompanhamento das políticas públicas, que tem o propósito de identificar elementos que possam subsidiar a efetivação qualificada de uma política, um programa ou projeto.

Nesses termos, concluiu-se que o monitoramento da política de alfabetização, quando integrado à cultura de planejamento e avaliação, influencia no desenvolvimento como liberdade, como foi possível constatar no município de Sobral a partir das análises realizadas nos indicadores educacionais como a ANA, o IDEB, o IOEB, o Índice de Acesso à Educação e a Taxa da Média de anos de Estudos; nos indicadores de desenvolvimento como o IDHM e o IFDM; bem como nos indicadores sociais, como de Saúde, de Renda e o Índice de Desigualdade, onde verificou-se resultados superiores aos de Santo Antônio de Jesus, em que o monitoramento realizado a partir das diretrizes do PME consiste apenas no cumprimento de tarefa a ser respondida aos órgãos de controle, não sendo operacionalizado na perspectiva de corrigir os rumos e qualificar as estratégias de ação visando à qualidade do processo de melhoria do desempenho/aprendizagem, não se constituindo, desta forma, como elemento de uma cultura de planejamento e avaliação.

Desse modo, as reflexões apresentadas até aqui evidenciam o alcance dos objetivos projetados para esta investigação, ao tempo em que apontam para algumas recomendações.

Para o município de Sobral, ainda existe um grande desafio na política de alfabetização, ultrapassar a concepção de desempenho de resultados por ranqueamento e enfatizar a aprendizagem como elemento principal da garantia das aprendizagens a partir de um desenvolvimento integral das crianças sobre a política de alfabetização, ampliando o atendimento aos alunos com deficiência.

Sobre as estratégias do PME, constatou-se, com as visitas *in lócus* e entrevistas, que a estratégia do PME de Sobral, que trata da "Rede de Alfabetização nas Séries Iniciais (RASI)" com previsão de coordenação do CME em colaboração com instituições de Educação Básica, Ensino Superior e todas as políticas públicas setoriais que atuam com crianças de 6 (seis) e 7 (sete) anos de idade para o primeiro ano do PME, ainda não foi efetivada.

Quanto ao município de Santo Antônio de Jesus, no percurso desta investigação, compreende-se que existe uma preocupação de todos os sujeitos envolvidos com a política de alfabetização neste município. Porém, constatou-se que, apesar de um vasto leque de documentos para legitimar os processos da alfabetização, evidencia-se uma ausência de continuidade da política educacional e uma dispersão quanto ao planejamento e monitoramento da política de alfabetização, contribuindo, assim, para uma proficiência insuficiente dos estudantes no ciclo de alfabetização.

No tocante à Santo Antônio de Jesus, a necessidade de um planejamento mais estruturado e articulado entre as diretrizes estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação e as escolas e, também, no que concerne ao monitoramento da política de alfabetização, faz-se necessário avançar, principalmente após a construção do Relatório de Monitoramento do PME, que este deixe de ser um instrumento técnico normativo burocrático e reverbere no planejamento da educação municipal com tomada de decisão, sobretudo, no que concerne às intervenções pedagógicas qualificadas e efetivas com a intencionalidade de ressignificar e potencializar a aprendizagem dos alunos.

Propõem-se, com este trabalho de pesquisa, avanços nos debates sobre os argumentos das fases do ciclo de políticas públicas, em particular, na fase do monitoramento na efetivação das políticas educacionais e a sua repercussão do desenvolvimento como liberdade.

No que diz respeito às possíveis limitações encontradas neste trabalho, destacou-se a ausência de dados mais atualizados, principalmente, quando se refere aos indicadores educacionais, de desenvolvimento e sociais. Para chegar próximo ao desejado, foi preciso, com base em procedimentos técnicos científicos, a organização de projeções de dados.

Sobre as perspectivas futuras, ressalta-se que não se esgota a discussão deste trabalho, tendo em vista que este estudo continua aberto para outras contribuições e novas interpretações que possam colaborar para o melhor aprofundamento da temática. Frisa-se, ainda, as projeções dos indicadores apresentadas nesta tese podem se constituir como contributos para outros estudos envolvendo Sobral e Santo Antônio de Jesus, assim como, podem favorecer ao aperfeiçoamento da própria dinâmica de monitoramento da política de alfabetização nos âmbitos desses municípios.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. *In: DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel (Org.). **Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?*** São Paulo: Edições SM, 2018.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios.** Petrópolis: Vozes, 2011.

ALARCÃO, Janine Pereira de Sousa. A educação e a aplicabilidade do ECA: direitos e deveres sob um novo olhar: ensaios pedagógicos. **Revista Eletrônica do Curso de Pedagogia das Faculdades OPET**, 2013 .Disponível em: <http://www.opet.com.br/faculdade/revista-pedagogia/pdf/n6/ARTIGO-JANINE.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

ALVES. J. A. ; LINDGREN. **A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague (1997).** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a06.pdf>. Acesso em: 06 jan.2020.

AMADO, João. **Manual de investigação qualitativa em educação.** Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra University Press. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/35271>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ANANIAS, Patrus. Sobre o Dever de Mudar a Realidade: o Papel do Estado na Promoção de Políticas Sociais em um Modelo de Desenvolvimento Integral. *In: COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica (Orgs.). **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão.*** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/politicas\\_desenvolvimento.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_desenvolvimento.pdf) . Acesso em: 06 jan. 2020.

ANDERY, Maria Amália Pie Abid *et al.* **Para Compreender a ciência: uma perspectiva.** Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

ANDERY, Maria Amália Pie Abid; PIRES, SÉRIO. Tereza Maria de Azevedo. *In: ANDERY, Maria Amália Pie Abid et al. **Para Compreender a ciência: uma perspectiva.*** Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

ARAPIRACA, José Oliveira. **À USAID e a Educação Brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano.** Dissertação (Mestrado em Educação) Instituto de Estudos Avançados em Educação). Rio de Janeiro, 1979. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9356>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ARENDT, Hannah. **O Que é Política?** Trad. Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

AUGUSTO, Carlos. Título da matéria. **Jornal Grande Bahia.** Disponível em: <http://www.jornalgrandebahia.com.br/2013/10/distrito-industrial-de-santo-antonio-de-jesus-e-ampliado-e-vai-abrigar-40-novas-empresas/>. Acesso em 15 jul. 2018.

AZEVEDO, Fernando de. **Manifesto dos educadores**: mais uma vez convocados: diretrizes e bases da educação nacional. São Paulo: Pioneira, 1960. p. 57-82.

BAHIA/SEPLAN. **Territórios de Identidade** Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BAHIA. Secretaria da Educação do Estado da Bahia. **Programa de Apoio à Educação Municipal**. Salvador. 2007.

BAHIA. **Decreto nº 12.792 de 28 de abril de 2011**. Institui o Programa Estadual Pacto pela Educação, a ser implementado no âmbito do ensino fundamental do sistema estadual de ensino, mediante cooperação entre o Estado da Bahia e seus Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1029623/decreto-12792-11>. Acesso em: 25 jul.2018.

BAHIA. Secretaria de Educação. **Nota Técnica**. Registro sobre o Seminário Internacional Estatísticas Educacionais e Avaliação da Educação Básica, realizado pelo Inep, em Brasília. Salvador, 2018.

BAHIA/SEI. **Perfil dos Territórios de Identidade** / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. -- Salvador: SEI, 2016. 3 v. p. (Serie territórios de identidade da Bahia, v. 2). Disponível em: [http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2000&Itemid=284](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2000&Itemid=284). Acesso em: 15 jul. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Daniel. **País mal educado**: por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras? Rio de Janeiro: Record, 2018.

BARROS, Manoel Joaquim Fernandes de; BOAVENTURA, Edvaldo Machado. A tensão entre o público e o privado na Educação Superior Brasileira. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 1, n. 12, 2008.

BASTOS, Remo Moreira Brito. O surpreendente êxito do sistema educacional finlandês em um cenário global de educação mercantilizada. **Revista Brasileira de Educação**, v.22, n. 70, jul./set. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=1413-247820170003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1413-247820170003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 nov.2018.

BECSKÉHAZY, Ilona. Sobressaltos ou fortuna: as idas e vindas para tentar tirar a educação da idade das cavernas em uma terra desolada. *In*: DALMON, Danilo Leite; SIQUEIRA, Caetano; BRAGA, Felipe Michel (Org.). **Políticas educacionais no Brasil**: o que podemos aprender com casos reais de implementação? São Paulo: Edições SM, 2018.

BLOG DO VALENTE. **Santo Antônio de Jesus recebe repasse extra de quase 2,6 milhões de reais da cessão onerosa**. Disponível em:

<https://blogdovalente.com.br/noticias/saj/2020/01/santo-antonio-de-jesus-recebe-repasse-extra-de-quase-26-milhoes-de-reais-da-cessao-onerosa/>. 02 jan.2020.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A educação brasileira e o direito**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Como ordenar as ideias**. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A construção da Universidade baiana: origens, missões e afrodescendência**. Salvador: EDUFBA, 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1. 674 p. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2017.

BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita; BELFTORE-WANDERLEY, Mariangela. (Orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 3. ed. São Paulo: EDUC, 2008.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2011.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria Martins (Org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

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

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A Reprodução: Elementos para uma Teoria do Sistema de Ensino**. 2. ed. Petrópolis: Ed. Vozes 2009.

BRASIL.PORTAL DO MEC. **IDEB Apresentação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL.MEC. **O FUNDEF e o Professor**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/prof.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020

BRASIL. Portal do FNDE. **Sobre o FUNDEB**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. **Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase/apresentacao>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º grau, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L5692.htm). Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providência. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 08 jul.2017

BRASIL. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 08 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm). Acesso em: 10 dez.2018.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 10 dez.2018.

BRASIL. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil:** os novos caminhos. Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Apresentado no seminário O Poder Legislativo e a Alfabetização Infantil: os novos caminhos. Brasília, 15 de setembro de 2003.

BRASIL. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais:** a experiência de Sobral/CE. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. 171 p.: il. – (Série Projeto Boas Práticas na Educação); n. 1.

BRASIL. **Lei nº 11.274 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm). Acesso em: 10 jul.2018.

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. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 10 jul.2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). **Pró-Letramento**: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental – alfabetização e linguagem. ed. rev. e ampl. incluindo Saeb/Prova Brasil Matriz de Referência/Secretaria de Educação Básica – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6002-fasciculo-port&category\\_slug=julho-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6002-fasciculo-port&category_slug=julho-2010-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 26 fev. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL/INEP. Fortalecimento da Gestão Escolar: Seleção por Critérios Meritocráticos e Formação Continuada de Diretores Ano de implementação: 2001: *In: Prêmio inovação em gestão educacional 2008*: experiências selecionadas. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/488938/Prêmio+Inovação+em+gestão+educacional+2008+-+experiências+selecionadas/aafe6136-a46b-437c-853b-9ad96e46ce6c?version=1.3>. Acesso em: 10 set.2019

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7480.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7480.htm). Acesso em: 07 mar.2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm#art5). Acesso em: 07 mar. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012**. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_23490618\\_PORTARIA\\_N\\_867\\_DE\\_4\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2012](http://www.lex.com.br/legis_23490618_PORTARIA_N_867_DE_4_DE_JULHO_DE_2012). Acesso: 25 jul. 2018.

BRASIL/IPEA. **A Década Inclusiva (2001-2011)**: Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda.2012. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicado155rev3\\_final.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf). Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2013)**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013>. Acesso em: 13 jul. 2018.

BRASIL. **Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013**. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. Disponível em: [http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/portaria\\_482\\_7\\_6\\_13.htm](http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/portaria_482_7_6_13.htm). Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. **Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): Documento Básico**. Brasília | DF | jul. 2013. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/saeb/2013/livreto\\_ANA\\_online.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2013/livreto_ANA_online.pdf). Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL/MEC – Ministério da Educação. **Avaliação Nacional de Alfabetização**. MEC anuncia Política Nacional de Alfabetização para reverter estagnação na aprendizagem. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36188> . Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. **Termo de Referência para Contratação de Pessoa Física (Consultor Por Produto) nº 04/2013**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=14055-edital-04-2013-republicao1-sase-tor-pdf&category\\_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14055-edital-04-2013-republicao1-sase-tor-pdf&category_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. **O plano de Educação: caderno de orientações**. 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf). Acesso em: 20 nov.2018.

BRASIL/MEC. **Planejando a Próxima Década Alinhando os Planos de Educação**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_alinhando\\_planos\\_educacao.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_alinhando_planos_educacao.pdf). Acesso em: 10 nov.2016.

BRASIL/MEC. **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). 10 nov.2016.

BRASIL/MEC. **Planejando a Próxima Década Construindo as Metas do seu Município**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13310-metas-municipio-14&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13310-metas-municipio-14&Itemid=30192). 10 nov.2016

BRASIL. **Lei nº 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm) .Acesso em: 10 nov. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

**Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024:** Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. **PNE em Movimento:** Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília. 2016. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes\\_final.PDF](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF). Acesso em: 01 ago. 2017.

BRASIL/INEP – **Sinopse Estatística da Educação Básica.** 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 10 abr.2018

BRASIL. **Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9005.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9005.htm#art10) . Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. **Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017.** Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-577-2017-04-27.pdf>. Acesso em: 08 ago.2017.

BRASIL. **Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017.** Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2017-pdf/79631-rcp002-17-pdf/file>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.** Documento Orientador 2017. Disponível em: [http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_orientador-versao\\_final\\_20170720.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador-versao_final_20170720.pdf). Acesso em: 28 ago.2017.

BRASIL/IBGE. **Trabalho e Rendimento Sobral e Santo Antônio de Jesus.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil>. Acesso em: 13 maio2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018.** Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Portal PNE em Movimento. Monitoramento e Avaliação dos Planos Subnacionais de Educação. **Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos municipais de Educação.** Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>. Acesso: 10 dez. 2018.

BRASIL/IPEA. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise *ex ante*, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em:[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688). Acesso em: 02 maio 2019.

BRASIL/IPEA. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia prático de análise *ex post* Volume 2 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>. Acesso em: 02 maio 2019.

BRASIL. Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/perguntas\\_frequentes/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/). Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3700, de 2019**. Confere ao Município de Sobral, no Estado do Ceará, o título de Capital Nacional da Educação. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137416>. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL.IBGE. **População Estimada de Santo Antônio de Jesus (2019)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/santo-antonio-de-jesus.html>. Acesso em: 20 nov. 2018

BRASIL.IBGE. **População Estimada de Sobral (2019)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/sobral.html>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. **Nota Técnica nº 10/2019/CGIM/DAEB**. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/saeb/2019/documentos/Nota\\_tecnica\\_Detalhamento\\_da\\_populacao\\_e\\_resultados\\_do\\_Saeb\\_2019.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/documentos/Nota_tecnica_Detalhamento_da_populacao_e_resultados_do_Saeb_2019.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. INEP. **Histórico do Saeb (2019)**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/historico>. Acesso em 10 dez. 2019

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Este trabalho amplia e aperfeiçoa “O processo histórico do desenvolvimento econômico: ideias básicas”. (Texto para Discussão EESP/FGV 157, dezembro 2006). Versão de 31 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHistoricoDesenvolvimento.31.5.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BUARQUE, Cristovam. **A Revolução nas Prioridades**: da modernidade técnica à modernidade ética. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CABRAL NETO. Antônio. **Democracia**: velhas e novas controvérsias (1997). Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CAVALCANTI, Thais Novaes; TREVISAM, Elisaide. A “Abordagem das Capacidades” na Teoria de Amartya Sen sobre o Desenvolvimento Humano. **Revista UNICURITIBA**. v. 1, n. 54, jan. – mar. 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3305>. Acesso em: 05 set. 2019.

CEARÁ. **PIB dos Municípios Cearenses – 2015**. Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/informe/ipece\\_informe\\_121\\_15\\_Dezembro\\_2017.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/informe/ipece_informe_121_15_Dezembro_2017.pdf). Acesso em: 13 ago. 2018.

CEARÁ.PORTAL SEDUC. **História do Programa Aprendizagem na Idade Certa – MAIS PAIC**. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/aceso-a-informacao/>. Acesso em: 27 jan. 2019.

CEARÁ/IPECE. 2015. **As Regiões de Planejamento do Estado do Ceará**. Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/textos\\_discussao/TD\\_111.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/textos_discussao/TD_111.pdf). Acesso em 01 ago. de 2018.

CEPAL. **Educacion y conocimiento: eje de la transformacion productiva con equidad**. Santiago do Chile. 1992. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2130/S9250755\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2130/S9250755_es.pdf). Acesso em: 10 jun. 2017.

CEPAL. **O que é Cepal?** 2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/pses34/noticias/paginas/3/47203/hojainformativa-CEPAL-pt.pdf> . Acesso em: 03 mar.2019.

CEPAL. **Desenvolvimento Econômico**. 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/areas-de-trabalho/desenvolvimento-economico> .Acesso em: 19 jan. 2020.

CHAVES, Marilena. Desenvolvimento econômico. *In*: CASTRO. Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE. Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG,2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>. Acesso em: 19 jan.2020.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais**. 1.1 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CODES, A.; ARAÚJO, H. (Org.). Lições de experiências exitosas para melhorar a educação em regiões com baixos índices de desenvolvimento. **Relatório Institucional**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180504\\_experiencias\\_exitosas\\_em\\_educacao\\_publica.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180504_experiencias_exitosas_em_educacao_publica.pdf) .Acesso em: 10 nov.2018.

COLLE, Michael *et al.* (Orgs.). **A Formação Social da Mente: O desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

COPENHAGUE. **Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social - Copenhague -1995**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conferências-de-Cúpula-das-Nações-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>. Acesso em. 06 jan.2020.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1980.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e Sociedade no Brasil**. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-11/340-educacao-e-sociedade-no-brasil/file>. Acesso em: 16 jun. 2018.

DELORS, J. *et al.* **Educação: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI.** Brasília; São Paulo: Cortez: Brasília, DF. MEC/UNESCO, 2000.

DELORS, Jacques (Org.). **A educação para o século XXI: questões e perspectivas.** Porto Alegre: Artmed, 2005.

DEMO, Pedro. **Educação e Desenvolvimento.** Campinas. SP: Papyrus Editora, 1999.

DEMO, Pedro. **Direitos Humanos e Educação: pobreza política como desafio central.** 1999. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/educar/textos/demo\\_direitos\\_humanos\\_e\\_educacao.pdf](http://www.dhnet.org.br/educar/textos/demo_direitos_humanos_e_educacao.pdf). Acesso em: 10 maio 2020.

DE OLHO NOS PLANOS. **17 Países Pressionam o Brasil Sobre a Implementação do Plano Nacional De Educação. 2017**

Disponível no site. <http://www.deolhonosplanos.org.br/rpu-onu-brasil-educacao/>. Acesso em: 16 jun. 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos, processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JÚNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Ângelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** v. 32, n. 2, 2016. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/67198/38375>. Acesso em: 10 mar. 2017.

DOWBOR, Ladislau. **Educação e Desenvolvimento Local.** 2006. Disponível em: <http://dowbor.org/2006/04/educacao-e-desenvolvimento-local-doc.html/>. Acesso em: 10 nov. 2018.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: a Índia e suas contradições.** 1. ed. São Paulo. Companhia das Letras, 2015

EL PAÍS. **Como a pobre Brejo Santo, no Ceará, construiu as melhores escolas públicas do Brasil.** 2016. Disponível em:

[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/10/politica/1470862656\\_476387.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/10/politica/1470862656_476387.html). Acesso em: 07 nov. 2018.

FALEIRO, Ralph Augusto Silva; PAIXÃO, Luiz Alexandre Rodrigues da; LYRIO, Luzinete Barbosa. **Relatório de Projeção de Indicadores dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus /BA, a partir de dados do IBGE e DATASUS.** Brasília: [s.n.], 2020.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Políticas Públicas de Educação no Brasil. Reconfigurações e ambiguidades. *In:* MADEIRA, Ligia Mori (Org.). **Avaliações de Políticas Públicas.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

FERREIRO, Emília; TEBEROSKY, Ana. **Psicogênese da Língua Escrita.** Tradução Diana Myriam Lichtenstein, Liana Di Marco, Mario Corso. Porto Alegre: Artmed, 1999.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 27 set. 2019.

FIRME, Thereza. Penna. Avaliação: tendências e tendenciosidades. Ensaio: avaliação de políticas públicas em avaliação. **Revista da Fundação Cesgranrio**, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, 1994.

FIRME, Thereza. Penna. Avaliação: um avanço no conhecimento. **Revista Cesgranrio**, n. 1, out. 1997.

FIRME, Thereza. Penna. **Os Avanços da Avaliação no Século XXI (2017)**. Disponível em: <http://www.pe.senac.br/congresso/anais/2018/senac/pdf/artigos-palestrantes/OS%20AVAN%C3%87OS%20DA%20AVALIA%C3%87%C3%83O%20NO%20S%C3%89CULO%20XXI.pdf>. Acesso em: 13. Maio2020.

FOLHAPRESS. **Educação - Sobral, no Ceará, lidera ensino fundamental do país**. <https://www.folhape.com.br/noticias/noticias/educacao/2018/09/03/NWS,80034,70,614,NOTICIAS,2190-SOBRAL-CEARA-LIDERA-ENSINO-FUNDAMENTAL-PAIS.aspx>  
Disponível em: Acesso em: 03 maio 2018

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FRADE. Isabel Cristina Alves da Silva. **Métodos e didáticas de alfabetização: história, características e modos de fazer de professores: caderno do professor**. Belo Horizonte: Ceale/FaE/UFGM, 2005. Disponível em: [http://www.ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/files/uploads/Col.%20Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20Letramento/Col%20Alf.Let.%2008%20Metodos\\_didaticas\\_alfabetizacao.pdf](http://www.ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/files/uploads/Col.%20Alfabetiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20Letramento/Col%20Alf.Let.%2008%20Metodos_didaticas_alfabetizacao.pdf). Acesso. 13 maio2020.

FRANCO, Maria Laura Publisi Barbosa. **Análise do Conteúdo**. Brasília: Liber Livro Editora. 2008.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra Ltda, 1967.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra. 1996.

FREIRE, Paulo; MACEDO, Donaldo. **Alfabetização: Leitura do mundo, leitura da palavra**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FREIRE, Paulo. O analfabetismo da alfabetização nos Estados Unidos. *In*: FREIRE, Paulo; MACEDO, Donaldo. **Alfabetização: Leitura do mundo, leitura da palavra**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FREIRE, Paulo. **Conscientização**. São Paulo: Cortez, 2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: como conseguiremos escapar ao neotecnicismo?. *In*: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce

Djanira Pacheco (Org.). **Plano Nacional da Educação (PNE):** questões desafiadoras e embates emblemáticos – Brasília, DF: Inep, 2013.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade.** São Paulo: Abril Cultura, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Capital Humano.** Disponível em: [http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Capital\\_Humano\\_-\\_rec.pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Capital_Humano_-_rec.pdf). Acesso em: 10 set. 2018.

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Sobre Nós. Como atuamos.** Disponível em: <https://fbb.org.br/pt-br/sobre-nos>. Acesso em: 27 jan. 2019.

GADOTTI, Moacir. **Qualidade na Educação:** uma nova abordagem. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14\\_02\\_2013\\_16.22.16.85d3681692786726a2c7daa4389040f.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726a2c7daa4389040f.pdf). Acesso em: 10 mar. 2018.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Monitoramento & Avaliação de Políticas Públicas *In:* CARDOSO JR, José; CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_ppa\\_vol\\_1\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf). Acesso em 10 mar. 2018.

GATTI, Bernardete. Didática e formação de professores: provocações. **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas** v.47 n.166, p.1150-1164, out./dez. 2017 Disponível em: <http://www.denisevaillant.com/wp-content/uploads/2018/02/art%C3%ADculo-inserción-con-Carlos-revista-completa.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de Caso.** São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GONZAGUINHA. **Caminhos do Coração 1982.** Disponível em: <http://dicionariompb.com.br/gonzaguinha/dados-artisticos> Acesso em: 10 abr.2019

GROSSI JÚNIOR, Geraldo; ALCANTARA, Ronara de Castro Azevedo; CUNHA, Stela Fontes Ferreira da. O processo de elaboração e adequação dos planos de educação e a rede de assistência técnica da SASE/MEC. **Revista Exitus.**, v 8, n. 1, 2018. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/issue/view/22> . Acesso em: 03 mar.2018.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HUERTAS, Franco. **O método PES:** entrevistas com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

HUGHES, Phillip. Objetivos, Expectativas e Realidades da Educação para Jovens. *In:* DELORS, Jacques (Org.). **A educação para o século XXI:** questões e perspectivas. Trad. Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2005.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Nossa História**. Disponível em: <https://institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/instituto.html#nossa-historia>. Acesso em: 27 jan.2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Alínea. 2006.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e Políticas Públicas 2015**. Disponível em: [www2.camara.leg.br/cespo/audiencias-publicas-2015/view](http://www2.camara.leg.br/cespo/audiencias-publicas-2015/view). Acesso em: 02 maio2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

KLIKSBERG, Bernardo. Por que a cultura é fundamental para o desenvolvimento? In: SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo. Companhia das Letras, 2010.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas /; tradução Heloisa Monteiro e Francisco Settinieri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMQ 1999.

LIBÂNEO, Jose Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo. Cortez, 2012.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Licínio C. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade. Revista de Ciências da Educação**. Mudanças atuais na sociedade brasileira e o Sistema Nacional de Educação: qualidade da educação pública como direito humano, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out. dez. 2014. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/publicacoes/educacao/407>. Acesso em: 10 fev.2020.

MACEDO, Donaldo. Alfabetização e Pedagogia Crítica. In: FREIRE, Paulo; MACEDO, Donaldo. **Alfabetização**: Leitura do mundo, leitura da palavra.7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

LUCK, Heloísa. **Avaliação e Monitoramento do trabalho educacional**. Petrópolis: Vozes, 2013

LUCK, Heloísa. **Gestão Educacional**: uma questão paradigmática. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2015

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. 2. ed. Rio de Janeiro: EPU, 2013.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do Ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Campinas: Educação & Sociedade, 2006.

MAINARDES, Jefferson. **Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem**. São Paulo. Cortez. 2007.

MAINARDES, Jefferson. **A escola em ciclos**: fundamentos e debates. São Paulo: Cortez, 2009.

MAINARDES, Jefferson. **Análise de políticas educacionais**: breves considerações teórico-metodológicas. Itajaí: Contrapontos, 2009.

MARINA, José Antônio. **El bosque pedagógico y cómo salir de él**. Editorial Ariel, 2017. Disponível em: [https://static0planetadelibroscom.cdnstatics.com/libros\\_contenido\\_extra/37/36584\\_El\\_bosque\\_pedagogico.pdf](https://static0planetadelibroscom.cdnstatics.com/libros_contenido_extra/37/36584_El_bosque_pedagogico.pdf). Acesso em: 17 jun.2018.

MARTINS, Thais Zimmer. No sertão cearense visitamos uma escola com nível de aprendizagem superior à média da suíça. 2016. **Super Interessante**. Disponível em: <https://super.abril.com.br/ideias/no-sertao-cearense-visitamos-uma-escola-com-nivel-de-aprendizagem-superior-a-media-da-suica/>. Acesso em: 17 nov.2018.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso**: uma estratégia de pesquisa. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEACHEAKI Notícias e Entretenimento. **Santo Antônio de Jesus: Prefeitura implanta barreiras sanitárias e flexibiliza novos segmentos comerciais**. Disponível em: <https://meacheaki.com.br/santo-antonio-de-jesus-prefeitura-implanta-barreiras-sanitarias-e-flexibiliza-novos-segmentos-comerciais/>  
Acesso em: 15 maio 2020

MENDES, Ricardo Donineli. Apresentação. In: SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro. Record. 2001.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, ago. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a07.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbetes Escola Nova. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <http://www.educabrazil.com.br/escola-nova/>. Acesso em: 06 dez. 2018.

MENEZES, Ebenezer Takuno de. Verbetes analfabetismo funcional. In: **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <http://www.educabrazil.com.br/analfabetismo-funcional/>. Acesso em: 07 nov. 2018.

MILTONS, Michelle Merética; MICHELON, Ednaldo. **Educação e Crescimento Econômico na Coreia do Sul**. Disponível em: [http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI\\_ANPEC-Sul/artigos\\_pdf/a2/ANPEC-Sul-A2-08-educacao\\_e\\_crescimento\\_e.pdf](http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a2/ANPEC-Sul-A2-08-educacao_e_crescimento_e.pdf). Acesso em: 06 dez. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação e descoberta. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MORAIS, José. **Alfabetizar para a democracia**. Porto Alegre: Penso, 2014.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação. Rev. Bras. Educ.** v.15, n.44, maio/ago. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_issuetoc&pid=1413-247820100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1413-247820100002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 17 jun.2018.

MOZETTI, Rita Marta; RIBEIRO, Daniela de Figueiredo. O desenvolvimento como liberdade de Sen, a Educação Libertadora de Freire e o desenvolvimento humano: diálogo entre Sen, Freire e a Educação para o século XXI. **Revista CAMINE: Caminhos da Educação**, Franca, v. 10, n. 1, 2018. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/caminhos/article/view/2072/2337>. Acesso em: 09 set. 2019.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477/372>. Acesso em: 19 jan. 2019.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Repensando Políticas Públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?** .Disponível em: <http://sites.multiweb.ufsm.br/residencia/images/Disciplinas/repensando%20polticas%20publicas.pdf>. Acesso em: 10 nov.2018.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, p. 273-88, mar./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

OLIVEIRA, R. O Legado da CEPAL à educação nos anos 90. **Revista Ibero-americana de Educación (Online)**, Madrid – Espanha, v. 1, p. 1-14, 2001. Disponível em: <http://ambientedetestes2.tempsite.ws/ciencia-para-educacao/publicacao/oliveira-r-o-legado-da-cepal-a-educacao-nos-anos-90-revista-iberoamericana-de-educacion-online-madrid-espanha-v-1-p-1-14-2001/>. Acesso em: 24 mar. 2018.

OLIVEIRA, Marta Kohl. Vygotsky e o Processo de Formação de Conceitos. *In*: LA TAILLE, Yves de; OLIVEIRA, Marta Kohl; DANTAS, Heloysa. **Piaget, Vygotsky, Wallon: teorias psicogenéticas em discussão**. São Paulo: Summus, 1992.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 15 nov.2017.

ONU. **Conheça a ONU**. Disponível em. <https://nacoesunidas.org/conheca/>. Acesso em: 21 nov.2018.

PANDOLFI, Dulce Chaves *et al.* **Repensando o estado novo**. [s.l.]: [s.n.], 1999.

PAPADOPOULOS, George S. Aprender para o Século XXI. In: DELORS, Jacques (Org.). **A educação para o século XXI: questões e perspectivas**. Trad. Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2005.

PANSIERI, Flávio. Liberdade como Desenvolvimento em AMARTYA SEN. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, v. 8, n. 15, jul. /dez. p. 453-479, 2016. Disponível em: <http://abdconst.com.br/revista16/liberdadeFlavio.pdf>. Acesso em: 15 jan.2019.

PEREIRA, David Barbalho. **O processo de monitoramento de políticas públicas de Saúde: o caso do Núcleo Estratégico Saúde da Família/RN**.2017. Disponível em: <http://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0649-664-o-processo-de-monitoramento-de-politicas-publicas-de-saude.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

PEREIRA, Maria Susley. Avaliação, ciclos e progressão continuada: questões relevantes. *In*: VILLAS BOAS. Benigna. **Avaliação: interações com o trabalho pedagógico**. Campinas, SP: Papirus, 2017.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades Humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagens das capacidades humanas de Amartya Sen**. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/989/1/TD\\_1794.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/989/1/TD_1794.pdf). Acesso em: 23 set. 2019

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano. **Relatório de desenvolvimento Humano: Brasil 2009/2010**. Brasília: PNUD, 2010.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Valores e Desenvolvimento Humano**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/rdhs-brasil/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2000142/>. Acesso em: 10 abr. 2019.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 23 set.2019.  
PNUD, Ipea e FJP. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/sobral\\_ce](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sobral_ce). Acesso em: 13 ago.2018.

PORSSE, Melody de Campos Soares; KLERING, Luis Roque. A abordagem das capacitações: um modelo alternativo para as ações públicas. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 137 - 159, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/196>. Acesso em: 10 abr. 2020

QEDU. **Proficiência**. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/3692-sobral/proficiencia>. Acesso em: 09 ago. 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

RANIERI, Nina. Educação Obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco. ALVES, Ângela Limongi Alvarenga. (Orgs). **Direito à Educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra Unesco de Direito à Educação /Universidade de São Paulo (USP), 2018.

RÁTIS, Carlos. **Habeas Educationem**: em busca da proteção judicial do ensino fundamental de qualidade. 1. ed. Salvador: Jus PODIVM, 2008.

REGO, Teresa Cristina. **Vygotsky**: uma perspectiva histórico-cultural da educação. 25. ed. Petrópolis. RJ. Vozes, 2014.

REIS, Willyam. Prefeitura de SAJ implementa Reserva Técnica para professores efetivos da Rede Municipal. **Voz da Bahia**, 2019. Disponível em: <https://vozdabahia.com.br/prefeitura-de-saj-implementa-reserva-tecnica-para-professores-efetivos-da-rede-municipal/>. Acesso. 20 abr. 2020.

RICHMOND, P.G. **Piaget**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: IBASA, 1981.

RODRIGUES, Marta. M. **Políticas Públicas**.. São Paulo: Publifolha, 2010. (Coleção Folha Explica).

ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil**: 1930/1973. Petrópolis: Vozes, 1987.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil**: do FUNDEF ao FUNDEB. Brasília: Liber Livro Editora. 2010.

ROUSSEFF, Dilma. **Biográfico**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dilma-vana-rousseff>. Acesso em: 13 maio 2020

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. rev. atua. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

RUIZ, Maria José Ferreira; MARINHEIRO, Edwylson de Lima. A democratização da escola pública: velhos e novos modelos de gestão escolar. **Educação**, Santa Maria, v. 40, n. 3, p. 605-618, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/17236/pdf>. Acesso em: 20 fev.2020.

SAAVEDRA, Jaime. **The most important political decision**: keep politics out of the classroom. Or not? 2019. Disponível em: [https://blogs.worldbank.org/education/most-important-political-decision-keep-politics-out-classroom-or-not?cid=SHR\\_WBLSiteShare\\_EN\\_EXT](https://blogs.worldbank.org/education/most-important-political-decision-keep-politics-out-classroom-or-not?cid=SHR_WBLSiteShare_EN_EXT). Acesso em: 24 fev. 2020.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei Orgânica do Município**. 05 de maio de 1990. Santo Antônio de Jesus, 1990.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei n° 758/03**. Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino de Santo Antônio de Jesus. Santo Antônio de Jesus, 2003.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Resolução do CME n°5 de 2005**. Estabelece Normas de Regulamentação do Ciclo de Aprendizagem CIAP no Ensino Fundamental na Rede Municipal de Santo Antônio de Jesus. Santo Antônio de Jesus, 1990.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Resolução CME n° 03 de 10 de maio de 2005**. Reconhece a oferta do Ensino Fundamental com 9 (nove) anos no âmbito do Sistema Público Municipal de Ensino. Santo Antônio de Jesus, 2005.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. História da Marca CMBB. **Revista Espaço Empresarial**, fev. 2012. Disponível em: [http://www.espacoempresariaisaj.com.br/hist\\_ria\\_da\\_marca\\_cmbb](http://www.espacoempresariaisaj.com.br/hist_ria_da_marca_cmbb). Acesso em: 27 fev.2019

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei n° 1.220, de 30 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o Plano Plurianual -PPA do município para o período de 2014/2017. Santo Antônio de Jesus, 2013.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Lei Municipal n° 1.290 de 22 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME do Município de Santo Antônio de Jesus- Ba, em consonância com a Lei no 13.005/2014 que trata do Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Santo Antônio de Jesus, 2015.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação – PME** de Santo Antônio de Jesus. 2015-2017. Santo Antônio de Jesus, 2017.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Portaria SME n° 043/2016**. Institui o NALFA – Núcleo Municipal de Alfabetização e Letramento no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. Santo Antônio de Jesus, 2016.

SANTO ANATÔNIO DE JESUS. **Resultado das Eleições 2016**. Disponível em: <https://www.eleicoes2016.com.br/candidatos-santo-antonio-de-jesus-ba/>. Acesso em: 10. ago.2018.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Portaria SME n° 023 de 19 de abril de 2017**. Dispõe sobre a nomeação da Comissão responsável pelo Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação- PME. Santo Antônio de Jesus, 2017.

SANTO ANTÔNIO DE JESUS. **Portaria SME n° 024 de 19 de abril de 2017**. Dispõe sobre a nomeação da Equipe Técnica para Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação. Santo Antônio de Jesus, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira,2002. Disponível

em: <http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizardemocracia.pdf>. Acesso em: 05 set.2018.

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024):** por uma outra política educacional. 5. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Interlocuções pedagógicas:** conversa com Paulo Freire e Adriano Nogueira e 30 entrevistas sobre educação. Campinas: Autores Associados, 2010. (Coleção memória da educação).

SAVIOLI, Marcia Regina; ZANOTTO, Maria de Lourdes Bara. O real é edificado pela razão: Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770 -1831). *In:* ANDERY, Maria Amália Pie Abid *et al.* **Para Compreender a ciência:** uma perspectiva. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

SCHULTZ, Erna Augusta Denzin; LIRA, Elizeu Ribeiro. Educação e Desenvolvimento do Campo no Estado do Tocantins: uma realidade possível? **Campo Território: revista de geografia agrária**, v.6, n.12, p.104-133, ago. 2011. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/13471/7695>. Acesso em: 15 jan.2019.

SCHULTZ, Theodore W. **O Capital Humano:** investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SCHULTZ, Theodore W. **O valor econômico da Educação.** Tradução P.S. Werneck. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. v. 3, n. 56, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688/0> Acesso em: 10 maio 2020.

SECHHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEN, Amartya. Capital Humano y Capacidad Humana. **Cuad. Econ.**, v.17, n. 29, p. 67-72, 1998. ISSN electrónico 2248-4337. ISSN impreso 0121-4772. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11496> . Acesso em: 10 abr. 2020.

SEN, Amartya. Estado, reformas e desenvolvimento: o desenvolvimento como expansão de capacidades. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102). Acesso: 10 set. 2019.

SEN, Amartya. **Democracia como um valor universal.** 1999. Disponível em: <http://dagobah.com.br/wp-content/uploads/2016/07/SEN-Amartya-1999.-Democracia-como-um-valor-universal.pdf>. Acesso em: 10 abr.2020.

SEN, Amartya. **Pobreza e Fomes:** um ensaio sobre direitos e privações. São Paulo: Terramar, 1999.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. Algumas ideias sobre o Dia Internacional da Alfabetização – Amartya Sen. *In: Alfabetização como liberdade*. Brasília: UNESCO, MEC, 2003. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000001.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOARES, Magda. **Alfabetização e Letramento**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2017.

SOARES, Magda. **Letramento: um tema em três gêneros**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação**. ANPED. N° 25. Rio de Janeiro. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbedu/n25/n25a01.pdf> .Acesso em: 02 abr. 2018.

SOBRAL. **História**. Disponível em: <http://www.sobral.ce.gov.br/a-cidade/historia>. Acesso em. 10 ago. 2018.

SOBRAL. **Lei Orgânica do Município de Sobral**, 1990. Disponível em: [https://camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/arq\\_pdf/legislacao/LEI\\_ORGANICA\\_OFICIAL\\_19-10-2017.pdf](https://camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/arq_pdf/legislacao/LEI_ORGANICA_OFICIAL_19-10-2017.pdf). Acesso em: 05 ago.2018.

SOBRAL. **Lei n° 294 de 26 de março de 2001**. Institui na Rede de Ensino do Município de Sobral, o Ensino Fundamental com duração de 09 (nove) anos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma\\_lei/LO294200120010326001pdf20052016090841.pdf](https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/LO294200120010326001pdf20052016090841.pdf). Acesso em: 09 ago. 2018.

SOBRAL. **Lei n° 318 de 12 de setembro de 2001**. Institui o Fundo de Desenvolvimento e Autonomia da Escola – FUNDAE na forma que indica e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma\\_lei/LO318200120010912001pdf25062015095549.pdf](https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/LO318200120010912001pdf25062015095549.pdf). Acesso em: 09 ago. 2018.

SOBRAL. **Lei n° 489 de 06 de janeiro de 2004**. Dispõe sobre o Regime de Autonomia Pedagógica e Administrativa da Gestão das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Sobral-CE, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma\\_lei/LO4892004200401060001pdf22062015085025.pdf](https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/LO4892004200401060001pdf22062015085025.pdf) .Acesso em: 09 ago. 2018.

SOBRAL. **Lei n° 491 de 06 de janeiro de 2004**. Estabelece critérios para escolha de candidato ao provimento de Cargo em Comissão de Diretor de Escolas da Rede Municipal, e

dá outras providências. Disponível em:

[https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma\\_lei/LO4912004200401060001pdf22062015085533.pdf](https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/LO4912004200401060001pdf22062015085533.pdf) . Acesso em: 15 ago. 2018.

**SOBRAL. Lei nº 732 de 13 de dezembro de 2006.** Cria e disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Sobral e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma\\_lei/LO7322006200612130010001pdf19062015093900.pdf](https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/LO7322006200612130010001pdf19062015093900.pdf) . Acesso em: 10 ago. 2018.

**SOBRAL. Lei Complementar nº 028 de 15 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Sobral, e dá outras providências. Disponível em:

<http://seuma.sobral.ce.gov.br/images/leis/plano-diretor-2008-compressed.pdf>. Acesso em 10 ago. 2018.

**SOBRAL. Lei nº 1465 de 05 de maio de 2015.** Modifica a Lei nº 733/2006 que regulamenta o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma\\_lei/LO1465pdf16062015101923.pdf](https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/LO1465pdf16062015101923.pdf). Acesso em: 10 ago. 2018.

**SOBRAL. LEI Nº 1477 DE 24 DE JUNHO DE 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação – PME do Município de Sobral e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.sobral.ce.gov.br/diario/public/iom/IOM660.pdf>. Acesso em: 10 ago.2018.

**SOBRAL. Resultado das Eleições 2016.** Disponível em:

<https://www.eleicoes2016.com.br/candidatos-sobral-ce/>. Acesso em: 10 ago.2018.

**SOBRAL. XI Seminário sobre a Educação de Sobral (2018).** Disponível em:

<https://doity.com.br/seminario-educacao-sobral-dias-23e24-de-agosto>. Acesso em: 8 set.2018.

**SOBRAL. IOEB 2017 | Sobral conquista 1º lugar do Brasil em oportunidades**

**educacionais.** Disponível em: <http://seducsobral.blogspot.com/2017/12/ioeb-2017-sobral-conquista-1-lugar-do.html>. Acesso em: 24. jan.2020.

**SOBRAL. Seleção para Gestores Escolares do Sistema Municipal de Ensino de Sobral**

**Edital nº15/2017.** Disponível em: <http://seducsobral.blogspot.com/2017/10/prefeitura-de-sobral-abre-selecao.html>. Acesso em: 10 ago. 2018.

**SOBRAL. Lei nº 1.607, de 2 de fevereiro de 2017.** Dispõe sobre a Organização e a Estrutura Administrativa do Poder Executivo Municipal e dá Outras Providências. Disponível em:

[https://camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma\\_lei/1607pdf23022017160511.pdf](https://camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/1607pdf23022017160511.pdf). Acesso em: 05 ago.2018.

**SOBRAL. Decreto nº 1.828, de 16 de fevereiro de 2017.** Disponível em:

<http://www.sobral.ce.gov.br/diario/public/files/diario/DOM228.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018.

**SOBRAL. Portaria nº 84/2017.** Designa a Equipe Técnica de Suporte e Apoio no

Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Sobral. Instituído pela Lei Municipal nº 1.607, de 02 de fevereiro de 2017. Ano I, nº 074.

SOBRAL. **Decreto nº 1880 de 30 de maio de 2017**. Designa a Comissão Coordenadora para Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Sobral. Instituído pela Lei Municipal nº 1.607, de 02 de fevereiro de 2017. Ano I, nº 075.

SOBRAL. **Decreto nº 1.983 de 18 De janeiro de 2018**. Dispõe sobre a Alteração da Estrutura Organizacional a Distribuição e a Denominação dos Cargos em Comissão da Secretaria Municipal da Educação e dá Outras Providências. Disponível em: <http://www.sobral.ce.gov.br/diario/public/files/diario/DOM228.pdf>. Acesso em: 05 ago.2018.

SOBRAL. **Decreto nº 2.119 de 09 de outubro de 2018**. Dispõe sobre a progressão horizontal do grupo ocupacional do magistério (mag) no Plano de Carreira e Remuneração (PCR), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sobral.ce.gov.br/diario/public/files/diario/99dd8ec1dcd8db831d1d7cb90a780a9.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2020.

SOBRAL. **Decreto nº 2.118 de 09 de outubro de 2018**. Dispõe sobre a progressão vertical dos professores, realizado com base no grau de qualificação dos profissionais. Disponível em: <http://www.sobral.ce.gov.br/informes/principais/prefeitura-de-sobral-garante-progressao-de-carreira-de-790-professores-da-rede-municipal-de-ensino>. Acesso em: 24 fev.2020.

SOBRAL. **Apresentação Experiência Educacional de Sobral, 2018**. Disponível em: <http://educacao.sobral.ce.gov.br/servicos-da-secretaria/projetos/sobre-o-seminario-e-inscricoes-2>. Acesso: 23 ago.2018.

SOBRAL. **Secretaria de Educação – Home**. Disponível em: <http://educacao.sobral.ce.gov.br> Acesso em: 28 abr. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, no 16, p. 20-45, jul./dez 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 17 mar. 2018.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 6. ed. São Paulo. Atlas. 2012. Disponível em: [https://www.academia.edu/32055515/Desenvolvimento\\_Economico\\_Nali\\_de\\_Jesus\\_de\\_Souza](https://www.academia.edu/32055515/Desenvolvimento_Economico_Nali_de_Jesus_de_Souza). Acesso em: 19 jan. 2012.

SOUZA, José Gileá de. **Desenvolvimento: como compreender e mensurar**. Curitiba: Appris, 2018.

SOUZA, José Gileá de; SPINOLA, Noelio Dantaslé. Medidas do Desenvolvimento Econômico. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, BA, ano XIX, v. 1, n.36, p. 78 – 113, abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/4697/3155>. Acesso em: 6 mar. 2020.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1957.

UNDIME. **O excepcional modelo de educação da cidade de Sobral/ CE - 2005.**

Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/o-excepcional-modelo-de-educacao-da-cidade-de-sobral-ce>. Acesso em: 27 jan. 2019

UNDIME. **O que é a Undime.** Disponível em: <https://undime.org.br/institucional/o-que-e-a-undime>. Acesso em: 20 nov. 2018.

UNESCO. **Qué es la Unesco?** Disponível em: <https://es.unesco.org/node/297741> .Acesso em: 21 nov.2018.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2017.

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf).Acesso em: 08 jul. 2017.

UNESCO. **Educação:** um tesouro a descobrir. Relatório para Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. 4 ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC, 2000.

UNESCO. **Alfabetização como liberdade.** Brasília: UNESCO.MEC, 2003. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000001.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019.

UNESCO. **Declaração de Incheon:** Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_por). Acesso em: 20 mar. 2019.

UNICEF. **Busca Ativa Escolar.** Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/downloads/guias-e-manuais/manual-do-sistema.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos das Crianças.** Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c\\_a/lex41.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm). Acesso em: 08 jul. 2017.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S; PAES-SOUSA, Rômulo .**O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais:** a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

VALADÃO, H. **Santo Antônio de Jesus, sua gente e suas origens.** Santo Antônio de Jesus: [s.n.], 2005.

VASCONCELOS, Francisco Herbert de Lima. (Org.). **Experiências e práticas escolares de ensino em Sobral.** Campinas, SP: Pontes Editores, 2019. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1kPOLCGdnZFjE-t-MwVS\\_k4wS-FnAeJ5T/view](https://drive.google.com/file/d/1kPOLCGdnZFjE-t-MwVS_k4wS-FnAeJ5T/view). Acesso em: 10 mar.2020.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19013/11044>. Acesso em: 24 mar. 2018.

VIGOTSKY, L. S. **Pensamento e Linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ZAMBAM, Neuro José; AQUINO, Sergio Ricardo Fernandes. **A teoria da justiça em Amartya Sen**: temas fundamentais. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2016. Disponível em: [https://3c290742-53df-4d6f-b12f-6b135a606bc7.filesusr.com/ugd/48d206\\_6795892f49a64ad09ccb8dd8a6333c41.pdf](https://3c290742-53df-4d6f-b12f-6b135a606bc7.filesusr.com/ugd/48d206_6795892f49a64ad09ccb8dd8a6333c41.pdf). Acesso em: 10 abr.2020.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, n. 1, 2017. Disponível em: [file:///Users/luzinetelyrio/Downloads/1486-7655-2-PB%20\(1\).pdf](file:///Users/luzinetelyrio/Downloads/1486-7655-2-PB%20(1).pdf). Acesso em: 10 abr. 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, COORDENADOR DO ENSINO FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS E COORDENADOR DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO**



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

1. Qual a concepção utilizada para a Política de Alfabetização?
2. Sobre as diretrizes, quais as orientações que o definem?
3. Qual o objetivo que orienta a Política de Alfabetização?
4. Sobre as etapas da política como propõe?
5. Como é realizado o monitoramento do PME?
6. O município adota a estratégia de monitoramento proposta pela SASE ou desenvolve uma proposta própria?
7. Quais os desdobramentos do monitoramento na política de alfabetização?
8. A partir do monitoramento, qual a natureza das intervenções que são implementadas na Política de alfabetização?
9. Como se dá o processo de planejamento das intervenções?
10. A política de alfabetização implementada no município tem favorecido uma trajetória de sucesso na escolarização das crianças?
11. A política de alfabetização monitorada repercute na qualidade dos sujeitos do município?
12. A política de alfabetização tem contribuído positivamente nos indicadores sociais, como IDHM, Índice de Gini, do município e o Índice FIRJAM de desenvolvimento municipal?

**APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA: COORDENADOR-GERAL DO DE  
IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DA  
DICOPE/SASE/MEC**



**UNIFACS**  
**UNIVERSIDADE SALVADOR**  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E  
URBANO**

1. O que é a Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação do PME proposto pela SASE/MEC?
2. Como é estabelecido o comitê tripartite?
3. Qual o entendimento do conceito de monitoramento na perspectiva da SASE/MEC?
4. Como é institucionalizada a equipe para o monitoramento do PME?
5. Qual a metodologia de monitoramento instituída pela SASE/MEC?
6. Como são feitas as orientações para o monitoramento das metas e estratégias do PME?
7. Como são mensurados os indicadores das metas?
8. Como devem ser analisados no monitoramento do PME os instrumentos de planejamentos orçamentárias?

**APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA: COORDENADOR SUPERVISOR RESPONSÁVEL PELO MONITORAMENTO DO PME, AVALIADOR EDUCACIONAL TÉCNICO RESPONSÁVEL PELOS MUNICÍPIOS EM ANÁLISE E REPRESENTANTE DA EQUIPE TÉCNICA E DA COMISSÃO COORDENADORA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

1. A política de Monitoramento estabelecida pela SASE/MEC em articulação com a UNDIME e Secretaria Estadual de Educação contribuem em que aspectos para o Monitoramento das metas estabelecidas no plano de educação?
2. A estrutura organizada a partir do comitê tripartite em cada estado atende à proposta de trabalho da SASE?
3. Como é que a rede entende conceitualmente a questão do monitoramento e da avaliação dos planos?
4. A metodologia do trabalho proposta pela SASE atende de forma eficaz? Tem alguns entraves? Quais?
5. É feita alguma articulação intersetorial para viabilização do monitoramento?
6. Nesse formato que a SASE trouxe, de equipe técnica e comissão coordenadora dentro dos Municípios, como é o perfil desses profissionais? Você acha que eles compreendem a questão da formação que é feita e cumpre em tempo hábil as atividades que você tenciona para que eles desenvolvam?
7. Como são apreciados os dados para mensurar as metas do PME?
8. Como são apreciados no monitoramento do PME os instrumentos de planejamentos orçamentários?
9. O monitoramento gera instrumentos e relatórios?

## ANEXO A - INTERPRETAÇÃO PEDAGÓGICA DA ESCALA DE PROFICIÊNCIA EM LEITURA, ESCRITA E MATEMÁTICA DA ANA

**Quadro 1 - Interpretação pedagógica da escala de Leitura na edição da ANA**

NÍVEL	DESCRIÇÃO
<p><b>NÍVEL 1</b></p> <p><b>(menor que 425 pontos)</b></p>	<p>Neste nível, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ler palavras com estrutura silábica canônica, não canônica, ainda que alternem sílabas canônicas e não canônicas.</li> </ul>
<p><b>NÍVEL 2</b></p> <p><b>(maior ou igual a 425 e menor que 525 pontos)</b></p>	<p>Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Localizar informações explícitas em textos curtos, como piada, parlenda, poema, quadrinho, fragmentos de narrativas e de curiosidade científica, e em textos de maior extensão, quando a informação está localizada na primeira linha do texto.</li> <li>✓ Reconhecer a finalidade de texto como convite, campanha publicitária, infográfico, receita, bilhete, anúncio, com ou sem apoio de imagem.</li> <li>✓ Identificar assunto em textos como campanha publicitária, curiosidade científica ou histórica, fragmento de reportagem e poema cujo assunto está no título ou na primeira linha.</li> <li>✓ Inferir relação de causa e consequência em tirinha.</li> </ul>
<p><b>NÍVEL 3</b></p> <p><b>(maior ou igual a 525 e menor que 625 pontos)</b></p>	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Localizar informação explícita em textos de maior extensão como fragmento de literatura infantil, curiosidade científica, sinopse, lenda, cantiga folclórica e poema, quando a informação está localizada no meio ou ao final do texto.</li> <li>✓ Identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto em textos como tirinha e poema narrativo.</li> <li>✓ Inferir relação de causa e consequência em textos verbais como piada, fábula, fragmentos de textos de literatura infantil e texto de curiosidade científica, com base na progressão textual; informação em textos como história em quadrinhos, tirinha, piada, poema e cordel; assunto em textos de divulgação científica e fragmento de literatura infantil; e sentido de expressão de uso cotidiano em textos como poema narrativo, fragmentos de literatura infantil, de curiosidade científica e tirinha.</li> </ul>
	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Identificar o referente de: pronome possessivo em poema e cantiga; advérbio de lugar em reportagem; pronome demonstrativo em fragmento de texto de divulgação científica</li> </ul>

<p><b>Nível 4</b></p> <p><b>(maior ou igual a 625 pontos)</b></p>	<p>para o público infantil; pronome indefinido em fragmento de narrativa infantil; e pronome pessoal oblíquo em fragmento de narrativa infantil.</p> <p>✓Identificar relação de tempo entre ações em fábula e os interlocutores de um diálogo em uma entrevista ficcional.</p> <p>✓Inferir sentido de expressão não usual em fragmento de texto de narrativa infantil</p>
---	---

Fonte: Brasil. INEP (2018)

## Quadro 2 - Interpretação pedagógica da escala de Escrita na edição da ANA

NÍVEL	DESCRIÇÃO
<p><b>NÍVEL 1</b></p> <p><b>(menor que 350 pontos)</b></p>	<p>Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente não escrevem as palavras ou estabelecem algumas correspondências entre as letras grafadas e a pauta sonora, porém ainda não escrevem palavras alfabeticamente. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.</p>
<p><b>NÍVEL 2</b></p> <p><b>(maior ou igual a 350 e menor que 450 pontos)</b></p>	<p>Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem alfabeticamente palavras com trocas ou omissão de letras, alterações na ordem das letras e outros desvios ortográficos. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem ou produzem textos ilegíveis.</p>
<p><b>NÍVEL 3</b></p> <p><b>(maior ou igual a 450 e menor que 500 pontos)</b></p>	<p>Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com estrutura silábica consoante-vogal, apresentando alguns desvios ortográficos em palavras com estruturas silábicas mais complexas. Em relação à produção de textos, provavelmente escrevem de forma incipiente ou inadequada ao que foi proposto, sem partes da história a ser contada, ou produzem fragmentos sem conectivos e/ou recursos de substituição lexical e/ou pontuação para estabelecer articulações entre partes do texto. Apresentam ainda grande quantidade de desvios ortográficos e de segmentação ao longo do texto.</p>
<p><b>NÍVEL 4</b></p> <p><b>(maior ou igual a 500 e menor que 600 pontos)</b></p>	<p>Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, embora possam não contemplar todos os elementos da narrativa e/ou partes da história a ser contada. Articulam as partes do texto com a utilização de conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores, mas ainda cometem desvios que comprometem parcialmente o sentido da narrativa, inclusive por não utilizar a pontuação ou utilizar os sinais de modo inadequado. Além disso, o texto pode apresentar poucos desvios de segmentação e alguns desvios ortográficos que não comprometem a compreensão.</p>
<p><b>NÍVEL 5</b></p> <p><b>(maior ou igual a 600 pontos)</b></p>	<p>Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, evidenciando uma situação inicial, central e final, com narrador, espaço, tempo e personagens. Articulam as partes do texto com conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores textuais. Segmentam e escrevem as palavras corretamente, embora o texto possa apresentar poucos desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão.</p>

\*De acordo com a ortografia da norma padrão.

Fonte: BRASIL/INEP (2018)

**Quadro 3** - Interpretação pedagógica da escala de Matemática na edição da ANA

NÍVEL	DESCRIÇÃO
<p><b>NÍVEL 1</b></p> <p>(maior que 425 pontos)</p>	<p>Neste nível, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ler horas e minutos em relógio digital; medida em instrumento (termômetro, régua) com valor procurado explícito.</li> <li>✓ Associar figura geométrica espacial ou plana à imagem de um objeto; contagem de até 20 objetos dispostos em forma organizada ou desorganizada à sua representação por algarismos.</li> <li>✓ Reconhecer planificação de figura geométrica espacial (paralelepípedo).</li> <li>✓ Identificar maior frequência em gráfico de colunas, com quatro categorias, ordenadas da maior para a menor.</li> <li>✓ Comparar espessura de imagens de objetos; quantidades pela contagem identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos organizados.</li> </ul>
<p><b>NÍVEL 2</b></p> <p>(maior ou igual a 425 e menor que 525 pontos)</p>	<p>Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Associar a escrita por extenso de números naturais com até 3 ordens à sua representação por algarismos.</li> <li>✓ Reconhecer figura geométrica plana (triângulo, retângulo, quadrado e círculo) a partir de sua nomenclatura.</li> <li>✓ Identificar o intervalo em que se encontra uma medida apresentada em um instrumento (balança analógica); registro de tempo em calendário; frequência associada a uma categoria em gráfico de colunas ou de barras, com quatro categorias; informação ou frequência associada a uma categoria em tabela simples ou de dupla entrada (com o máximo de 3 linhas e 4 colunas, ou 4 linhas e 3 colunas); a composição de um número natural de 2 algarismos, dada sua decomposição em ordens.</li> <li>✓ Comparar comprimento de imagens de objetos; quantidades pela contagem identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos desorganizados; quantidades pela contagem, identificando quantidades iguais; números naturais não ordenados com até 3 algarismos.</li> <li>✓ Completar sequências numéricas crescentes de números naturais, de 2 em 2, de 4 em 4, de 5 em 5 ou de 10 em 10.</li> <li>✓ Calcular adição envolvendo dois números naturais de até 3 algarismos sem reagrupamento; subtração envolvendo dois números naturais de até 2 algarismos sem reagrupamento.</li> <li>✓ Determinar valor monetário de cédulas ou de agrupamento de cédulas e moedas, sem envolver reagrupamento de centavos em reais.</li> <li>✓ Resolver problema de adição ou subtração envolvendo números naturais de até 2 algarismos, sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de acrescentar ou retirar e em que o estado final é desconhecido; problema de multiplicação ou divisão envolvendo números naturais de até 2 algarismos, sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de metade e em que o tamanho do grupo é desconhecido.</li> </ul>

<p><b>NÍVEL 3</b></p> <p><b>(maior ou igual a 525 e menor que 575 pontos)</b></p>	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Associar um agrupamento de cédulas e/ou moedas, com apoio de imagem ou dado por meio de um texto, a outro com mesmo valor monetário.</li> <li>✓ Identificar frequências iguais em gráfico de colunas, com quatro categorias; gráfico de colunas que representa um conjunto de informações dadas em um texto; frequência associada a uma categoria em tabela de dupla entrada (com mais de 4 colunas ou mais de 4 linhas).</li> <li>✓ Completar sequência numérica decrescente de números naturais não consecutivos.</li> <li>✓ Calcular adição envolvendo dois números naturais de até 3 algarismos e apenas um reagrupamento (na ordem das unidades ou das dezenas); subtração envolvendo dois números naturais, em que pelo menos um deles tem 3 algarismos, sem reagrupamento.</li> <li>✓ Resolver problema de adição ou subtração envolvendo números naturais de 1 ou 2 algarismos, com ou sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de retirar e em que o estado inicial ou o estado final é desconhecido.</li> </ul>
<p><b>Nível 4</b></p> <p><b>(maior ou igual a 575 pontos)</b></p>	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Inferir medida em instrumento (termômetro) com valor procurado não explícito.</li> <li>✓ Ler horas e minutos em relógios analógicos, identificando marcações de 10, 30 e 45 minutos, além de horas exatas.</li> <li>✓ Identificar composição ou decomposição aditiva de números naturais com até 3 algarismos, canônica (mais usual, ex.: <math>123 = 100 + 20 + 3</math>) ou não canônica (ex.: <math>123 = 100 + 23</math>); composição de um número natural de 3 algarismos, dada sua decomposição em ordens; uma categoria associada a uma frequência específica em gráfico de barra, com quatro categorias.</li> <li>✓ Calcular adição envolvendo dois números naturais de até 3 algarismos e mais de um reagrupamento (na ordem das unidades e das dezenas); subtração envolvendo dois números naturais com até 3 algarismos, com reagrupamento.</li> <li>✓ Resolver problema de adição ou subtração, envolvendo números naturais de até 3 algarismos, com ou sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de comparar e em que a diferença, a menor ou a maior quantidade seja desconhecida; problema de adição ou subtração, envolvendo números naturais de até 3 algarismos, com reagrupamento nos cálculos, com o significado de acrescentar e em que o estado inicial é desconhecido; problema de multiplicação ou divisão envolvendo números naturais de até 2 algarismos, com ou sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de formação de grupos iguais e em que o produto é desconhecido; problema de multiplicação ou divisão envolvendo números naturais de até 2 algarismos, com apoio de imagem ou não, com o significado de formação de grupos iguais e em que o tamanho do grupo ou o número de grupos é desconhecido; problema de multiplicação ou divisão envolvendo números naturais de até 2 algarismos, sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de comparar, incluindo dobro ou triplo, em que a maior quantidade é desconhecida; problema de multiplicação ou divisão envolvendo números naturais de 2 algarismos, com o significado de comparar, incluindo terça ou quarta parte, em que a menor quantidade é desconhecida.</li> </ul>

Fonte: BRASIL/ INEP (2018).

## ANEXO B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA OS PARTICIPANTES DA ENTREVISTAS



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES\*

### UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. Em caso de recusa, você não será penalizado (a) de forma alguma.

#### INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

**TÍTULO DO PROJETO: REPERCUSSÃO DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO ENQUANTO FUNDAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: estudo dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA**

**PESQUISADORA RESPONSÁVEL:** Luzinete Barbosa Lyrio

**TELEFONE PARA CONTATO:** (71) 98884-5818 E-mail: luzinetelyrio@gmail.com

Nesta pesquisa, busca-se analisar como o monitoramento da política de alfabetização repercute enquanto fundamento para o desenvolvimento como liberdade dos municípios de Sobral/CE e de Santo Antônio de Jesus/BA, no que diz respeito à meta que trata da Alfabetização de todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental, em Santo Antônio de Jesus. E até o 2º (segundo) ano do Ensino Fundamental, em Sobral. Com efeito, realçamos a relevância da sua valorosa cooperação nesta pesquisa. Serão realizadas entrevistas e os participantes/colaboradores podem se limitar a responder ou não as questões propostas e podem ampliar as suas contribuições com informações singulares para o trabalho. Ressalta-se que todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais e utilizadas, unicamente, com fins acadêmicos. Todas as entrevistas serão gravadas em áudio, com anuência dos entrevistados, sendo posteriormente transcritas.

Evidencio que a participação nesta pesquisa não traz complicações legais. Você não estará correndo risco de prejuízo físico e moral, mas poderá sentir-se desconfortável ao responder algumas perguntas, e poderá recusar-se a responder, quando isso ocorrer. Os procedimentos

adotados nesta pesquisa obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme Resolução no. 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. Nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade.

Ao participar desta pesquisa, o (a) Sr. (a) não terá nenhum benefício direto. Entretanto, espera-se que este estudo traga-lhe informações importantes sobre REPERCUSSÃO DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO ENQUANTO FUNDAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: estudo dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA. O pesquisador se compromete a divulgar os resultados obtidos e disponibilizá-los para a comunidade científica e não científica, assim como para os participantes na pesquisa.

Obs. O (a) Sr. (a) não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago pela sua cooperação.

#### CONSENTIMENTO DA COOPERAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu, \_\_\_\_\_  
 RG, \_\_\_\_\_ abaixo assinado, concordo em participar do estudo. Fui devidamente informado e esclarecido pela pesquisadora Luzinete Barbosa Lyrio sobre a pesquisa REPERCUSSÃO DO MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO ENQUANTO FUNDAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: estudo dos municípios de Sobral/CE e Santo Antônio de Jesus/BA e, outrossim, dos procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha cooperação. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade.

Salvador, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Participante da pesquisa

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e aceite do sujeito em participar

Testemunhas (não ligadas à equipe de pesquisadores):

Nome: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

CPF \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

CPF \_\_\_\_\_

**ANEXO C - TERMO DE ADESÃO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA  
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO SASE/MEC  
DO MUNICÍPIO DE SOBRAL**

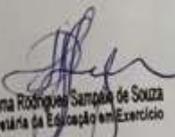


**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO

**TERMO DE ADESÃO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA MONITORAMENTO E  
AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO/SASE/MEC**

Eu, Iracema Rodrigues Sampaio de Souza,  
CPF 456.827.803-10, Dirigente Municipal de Educação de  
Sobral, manifesto interesse na adesão voluntária ao processo de  
assistência técnica para o monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), Lei  
nº 1477, de 24 de Junho de 2015 oferecido pelo Ministério da Educação, por intermédio  
da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Declaro ter conhecimento  
de que a assistência técnica consiste na formação, orientação e acompanhamento da comissão  
instituída para esta finalidade, com base na metodologia descrita no *Caderno de Orientações para  
Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação*. Para que resultados positivos  
sejam alcançados, responsabilizo-me por: (i) mobilizar as instituições responsáveis pelo processo de  
monitoramento e avaliação do PME, conforme previsto em legislação específica ou, na ausência,  
instituir instância para esta finalidade; (ii) viabilizar a participação dos representantes da comissão  
coordenadora nas formações oferecidas pela Rede de Assistência Técnica/Sase/MEC; (iii)  
disponibilizar informações referentes ao processo de monitoramento e avaliação do PME para  
divulgação no portal "PNE em Movimento"; e (iv) indicar um técnico desta Secretaria como  
responsável pela interlocução com o avaliador educacional da Sase/MEC.

Sobral 15/Abril/2016  
(Local/UF e data)

  
 Iracema Rodrigues Sampaio de Souza  
 Secretária da Educação em Exercício  
 Dirigente Municipal de Educação  
 Assinatura

## ANEXO D - TERMO DE ADEÇÃO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO SASE/MEC DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS



### TERMO DE ADEÇÃO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO – Undime-BA/Proam-SEC/SASE/MEC

Eu, Ely Mary Peixoto Bitencourt, CPF 33885443520, Dirigente Municipal de Educação de Santo Antonio de Jesus - BA manifesto interesse na adesão voluntária ao processo de assistência técnica para o monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), Lei nº 1290, de 22 de junho de 2015, disponibilizado pelo Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), em parceria com a Secretaria da Educação do Estado e União dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime/BA. Declaro ter conhecimento de que a assistência técnica consiste na formação, orientação e acompanhamento da comissão instituída para esta finalidade, com base na metodologia descrita no *Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação*. Para que resultados positivos sejam alcançados, responsabilizo-me por: (i) mobilizar as instituições responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação do PME, conforme previsto em legislação específica ou, na ausência, instituir instância para esta finalidade; (ii) viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora e equipe técnica nas formações promovidas pela Rede de Assistência Técnica/Undime-BA/Proam-SEC/Sase/MEC; (iii) disponibilizar informações referentes ao processo de monitoramento e avaliação do PME para divulgação no portal “PNE em Movimento”; e (iv) indicar, por meio de ofício endereçado à Coordenação Estadual, um técnico desta Secretaria como responsável pela interlocução com o avaliador educacional da Rede de Assistência supracitada.

Santo Antônio de Jesus, BA. 27 de abril de 2016.

  
 Ely Mary Peixoto Bitencourt  
 Secretária Municipal de Educação  
 Decreto nº 174, de 11 de Dezembro de 2015.  
 Secretária Municipal de Educação – Santo Antônio de Jesus, BA.