

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

JOÃO LIBANIO CAVALCANTE

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAMARATI/AM: UMA
ANÁLISE DA META 7 E O SEU ALINHAMENTO COM PEE/AM**

JUIZ DE FORA

2017

JOÃO LIBANIO CAVALCANTE

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAMARATI/AM: UMA
ANÁLISE DA META 7 E O SEU ALINHAMENTO COM PEE/AM**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientadora: Profa. Dr^a. Aleksandra Zanetti

JUIZ DE FORA

2017

JOÃO LIBANIO CAVALCANTE

**PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAMARATI/AM: UMA
ANÁLISE DA META 7 E O SEU ALINHAMENTO COM PEE/AM**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora designada pela equipe de Dissertação do Mestrado Profissional CAEd/FACED/UFJF, aprovada em 24/02/2017.

Profa. Dra. Alexsandra Zanetti (orientadora)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Michelle Gonçalves Rodrigues
Universidade Estadual de Minas Gerais

Profa. Dra. Denise Vieira Franco
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora, 24 de Fevereiro de 2017.

Dedico este trabalho a todos os profissionais envolvidos na construção dos planos educacionais, que acreditam na melhoria da qualidade da educação para todos os cidadãos.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, meu agradecimento maior pelas infinitas bênçãos.

À Luciana Libanio de Souza e ao Crizante Libanio Alemão, meus pais, que cheios de amor, sonharam e lutaram para que nunca me faltasse escola e que meus sonhos fossem realizados.

Aos meus irmãos, filhos, cunhadas, cunhados, sobrinhos e amigos, pelo apoio e pela torcida.

À Secretaria de Educação do Amazonas, por me oportunizar a realização deste Mestrado.

À minha orientadora, Alexsandra Zanetti, pelas contribuições e por suas orientações.

Às professoras e componentes da Banca de Defesa: Denise Vieira Franco e Michelle Gonçalves Rodrigues.

À Msc. Mayanna, por todas as orientações, dedicação e paciência no acompanhamento da escrita do trabalho.

Aos professores do Mestrado, por terem contribuído com a minha visão sobre educação.

Aos meus amigos do Mestrado, com quem aprendi muito e que foram grandes contribuidores nos momentos de estudo, de entrega, de angústia e de alegria.

A todos meus amigos, que compreenderam as minhas ausências em ocasiões necessárias, e que muito torceram por mim.

Obrigado!

RESUMO

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O caso de gestão estudado tem como foco a Meta 7 do Plano Municipal de Educação do município de Itamarati e seu alinhamento com o Plano Estadual de Educação do Amazonas. O objetivo deste trabalho é descrever e analisar as ações de planejamento para o desencadeamento das estratégias e analisar o alinhamento da Meta 7 entre os planos municipal de Itamarati e o Plano Estadual de Educação do Amazonas, em busca de melhoria na qualidade da educação, no primeiro segmento do ensino fundamental, além de propor ações que levem à melhoria do Ideb. O interesse por desenvolvê-lo se deve ao fato de o município, nos últimos anos, apresentar uma regressão na média do Ideb no 5º ano do ensino fundamental. Assumimos como hipótese que o Plano Municipal de Educação tenha sido elaborado de forma participativa e democrática. Como metodologia, utilizamos a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com profissionais da educação, entre eles gestor, professores, técnicos da equipe de coordenação e um delegado que participou da conferência para aprovação do plano. Os problemas detectados na pesquisa foram, principalmente, a falta de formação para os profissionais da educação, dificuldades para análise e leitura dos indicadores educacionais, e ausência do instrumento de gestão democrática e participativa. Com isso, propomos um plano de ação que vise contribuir para com a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no município, visando às melhorias na qualidade da educação.

Palavras-chave: Planos de Educação. Qualidade da educação. Alinhamento.

ABSTRACT

This dissertation was developed on the Professional Master in Management and Evaluation of Public Education (PPGP) from the Center for Public Policies and Evaluation of Education from the Federal University of Juiz de Fora (CAEd / UFJF). The management case studied here focuses on the Mark 7 presented on the Municipal Education Plan from Itamarati city (in Brazil), and its alignment with the State Education Plan from Amazonas. The aim of this work is therefore to analyze the Mark 7 and its alignment with the State Education Plan, in order to improve the education quality in the elementary education first segment, and to propose actions which lead to the Ideb improvement. The interest in developing it is due to the fact that in the last years the city presented a regression in Ideb average on the 5th year of elementary school. We hypothesize that the Municipal Education Plan was elaborated in a participatory and democratic way. As a methodology, we used the documentary research and semi-structured interviews with education professionals, including managers, teachers, coordination team technicians and a delegate who participated in the conference to approve the plan. The problems detected in the research were mainly the lack of training for professionals in education, difficulties in analyzing and reading educational indicators, and lack of a democratic and participatory management tool. So, we propose an action plan that aims to contribute to the elevation of Ideb from the city, aiming at improvements on the education quality.

Keywords: Education Plans. Education Quality. Alignment.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas de elaboração do PME	76
Figura 2 - Ilustração da ferramenta 5W2H	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição dos alunos por nível de proficiência no 5º ano do EF do município de Itamarati	44
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Entidades que participaram da comissão coordenadora para a elaboração do PME de Itamarati.....	46
Quadro 2 – Metas do Plano Municipal de Educação do município de Itamarati	47
Quadro 3 - Síntese das estratégias da Meta 7 do PEE/AM	50
Quadro 4 - Síntese das estratégias da Meta 7 do PME de Itamarati	53
Quadro 5 - Estratégias selecionadas para a análise da implementação de ações para o cumprimento da meta.....	69
Quadro 6 - Estratégias selecionadas para a elaboração do PAE	73
Quadro 7 - Síntese numérica das entrevistas semiestruturadas realizadas.....	74
Quadro 8 - Síntese da formação dos gestores das escolas, professores e pedagogos para trabalhar com os resultados da avaliação externa e com os indicadores educacionais	94
Quadro 9 - Estrutura da formação para os gestores, professores e pedagogos	95
Quadro 10 - Ação 2 - Síntese da proposta da ação relacionada à gestão escolar ..	97
Quadro 11 - Estrutura da formação para os gestores, professores, equipe técnica e pedagógica.....	99
Quadro 12 - Ação 3 - Síntese da proposta da ação relacionada aos docentes	101
Quadro 13 - Estrutura da formação para os professores e a equipe pedagógica ..	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Projeções de médias nacionais do Ideb para a Educação Básica	30
Tabela 2 -	Ideb da rede estadual do AM de 2005 a 2015	36
Tabela 3 -	Evolução dos resultados em Português e Matemática.....	36
Tabela 4 -	Dados gerais da educação no estado do Amazonas	37
Tabela 5 -	Número de municípios que cumpriram as metas do Ideb - anos iniciais do ensino fundamental	38
Tabela 6 -	Distorção idade-série – anos iniciais do ensino fundamental (%)	38
Tabela 7 -	Taxa de Aprovação – anos Iniciais do EF (%)	39
Tabela 8 -	taxa de reprovação – anos iniciais dos EF (%)	39
Tabela 9 -	Taxa de abandono – anos iniciais do EF (%).....	40
Tabela 10 -	Matrícula geral do município de Itamarati (2015)	41
Tabela 11 –	Taxa de rendimento e distorção idade-série ano iniciais do EF 2015 ..	42
Tabela 12 –	Ideb do 5º ano do EF na rede pública de Itamarati	42
Tabela 13 -	Ideb 5º ano do EF – rede municipal de Itamarati	42
Tabela 14 -	Ideb 5º ano do EF – rede estadual de Itamarati	43
Tabela 15 -	Evolução dos resultados do 5º ano do EF em Português e Matemática do município	43
Tabela 16 -	Projeção das médias do PEE/AM - Meta 7	49
Tabela 17 -	Projeções para o Ideb do Município - Meta 7	52

LISTA DE ABREVIATURAS

APMC	Associação de Pais, Mestres e Comunitários
APO	Associação por Objetivos
CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CE	Constituição Estadual
CEC	Comissão Especial da Câmara dos Deputados
CEE	Conselho Estadual de Educação
CFE	Conselho Federal de Educação
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
EC	Emenda Constitucional
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
FEE/AM	Fórum Estadual de Educação do Amazonas
FME	Fórum Municipal de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GS	Gabinete do Secretário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
PAE	Plano de Ação Educacional
PAR	Planos de Ações Articuladas

PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPGP	Programa de Pós-graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública
PPP	Projeto Político Pedagógico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
1	PLANOS DE EDUCAÇÃO: DA UNIÃO AOS ENTES FEDERATIVOS SUBNACIONAIS	22
1.1	O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SEU ESBOÇO HISTÓRICO	22
1.2	PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO AMAZONAS: HISTÓRICO E ATORES ENVOLVIDOS.....	33
1.1.2	Panorama da educação estadual	37
1.3	O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAMARATI: HISTÓRICO E ATORES ENVOLVIDOS	41
1.4	META 7 DO PEE DO ESTADO DO AMAZONAS E DO PME DE ITAMARATI	48
2	OS PLANOS DE EDUCAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO	55
2.1	O ALINHAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DO SNE EM BUSCA DA MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO	56
2.2	CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	62
2.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	71
2.4	ANÁLISE DOS DADOS	74
2.4.1	Análise realizada a partir da entrevista com os membros da comissão coordenadora da elaboração do PME e com o delegado	75
2.4.2	Análise realizada a partir das entrevistas concedidas por professores e gestor escolar	81
2.5	SÍNTESE DA PESQUISA	88
3	PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL: AÇÕES PARA A MELHORIA DO IDEB NO MUNICÍPIO DE ITAMARATI	90
3.1	TECENDO UM PLANO DE AÇÃO	92
3.1.1	Linha de ação 1: Contribuir com a Secretaria Municipal de Educação quanto à formação dos gestores das escolas, professores e pedagogos, para trabalharem com os resultados da avaliação externa.	92
3.1.2	Linha de ação 2: para a melhoria da gestão escolar, propor a construção do PPP das escolas.....	95
3.1.3	Linha de ação 3: formação de professores em Língua Portuguesa e Matemática	99
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
	REFERÊNCIAS	105

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA TÉCNICOS DA COMISSÃO DE ELABORAÇÃO DO PLANO E DELEGADOS.....	113
APÊNDICE B - PROPOSTA DO ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O GESTOR ESCOLAR.....	115
APÊNDICE C - PROPOSTA DE ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PROFESSOR.....	116

INTRODUÇÃO

Os planos de educação estão previstos no Art. 214 da Constituição Federal (CF) de 1988, e assegurados no Inciso I do Artigo 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que reestruturou e definiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 2008; 1996).

Apesar de as discussões sobre planos de educação existirem desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, tem-se percebido que mesmo dos que foram elaborados, e até mesmo aprovados, poucos foram implementados. Para Saviani (2007), os avanços conquistados, por meio dos planos de educação elaborados e aprovados pelos diferentes entes federativos, em geral, não lograram êxito como base para políticas públicas.

Segundo o Manifesto (1984 *apud* SAVIANI, 2014, p.75), a descontinuidade e a falta de alinhamento não possibilitou a organização de um Sistema Nacional que viesse a atender às necessidades do país, sendo esta uma das razões da elaboração do PNE para a Década da Educação. Incumbe à União, em colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios, a tarefa de construí-lo.

Hoje, os Planos de Educação são documentos que, por força de lei, estabelecem metas para a garantia do direito à educação de qualidade, objetivando o seu avanço em um município, estado ou país, por um período de dez anos, a partir de sua aprovação. Eles ainda apresentam um conjunto de propostas que visam ao atendimento educacional necessário para a melhoria da qualidade da educação, em um determinado território, envolvendo todas as redes de ensino existentes, sendo elas municipais, estaduais, federais e, até mesmo, as instituições privadas, que atuam em diferentes níveis e modalidades da educação: das creches às universidades. Os planos são considerados o principal instrumento da política educacional (GRINKRAUT, CARREIRA, CINTRA, 2013).

Em 2009, a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), estabeleceu que os planos de educação fossem uma exigência constitucional, com período decenal, e que tivessem como objetivo a articulação, em regime de colaboração, para a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE).

O PNE, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), foi o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto, tinha a força de lei e cumpria uma exigência da CF e da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que

instituiu a Década da Educação e assegurou que o PNE fixasse diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos (BRASIL, 1996). Visando garantir e manter o avanço do ensino em todos os níveis, etapas e modalidades, através de ações desenvolvidas em regime de colaboração com todos os poderes públicos das diferentes esferas federativas, estabeleceu-se, também, que todos os planos apresentassem uma meta de aplicação de recursos públicos, destinados à educação, proporcional ao produto interno bruto.

Na avaliação do PNE (2001-2010) indica-se que alguns pontos merecem atenção especial, como a necessidade de se evitar a sobreposição de políticas, repensar os programas e as ações (DOURADO, 2011; BRASIL, 2010b). Nesse sentido, o ele reforça que o alinhamento dos planos de educação é imprescindível para que as metas nacionais sejam alcançadas para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

Como resultado da CONAE 2010, surgiu o projeto do PNE, através do Projeto de Lei nº 8.035/2010, que daria início à construção do novo PNE 2011 - 2020. Vale ressaltar que o PNE (2014-2024) determinou que o Distrito Federal, os estados e os municípios adequassem e/ou elaborassem seus planos até o final do seu primeiro ano de vigência, sendo que eles precisavam estar consubstanciados nas exigências legais, dispostas na CF de 1988, na LDB de 1996, na Constituição Estadual (CE), na Lei Orgânica dos Municípios (LOM), além de na Lei do PNE. Também é importante que os planos se articulem com os outros instrumentos de planejamento, tais como Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros, uma vez que os recursos necessários para o cumprimento das metas traçadas deverão constar em seus orçamentos.

Dessa forma, o PNE levou quatro anos para ser formulado, discutido e aprovado, tempo não concedido aos estados e municípios, que tiveram que elaborar seus planos em um prazo de um ano.

No que se refere ao estado do Amazonas, seu primeiro Plano Estadual de Educação foi instituído pela Lei nº 3.258, de 07 de julho de 2008, com vigência até 2018 (AMAZONAS, 2008). Porém, esse plano não foi divulgado e/ou implementado, o que acarretou na elaboração de um novo plano, em consonância com as novas orientações legais e com a participação da sociedade.

Tal fato se iniciou através do Fórum Estadual de Educação do Amazonas (FEE/AM), instituído em 29 de junho de 2011, pela Portaria do Gabinete do Secretário nº 661 (AMAZONAS, 2011) ¹, em acordo com a Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino - SEDUC/AM (AMAZONAS, 2011).

Na elaboração do novo PEE do estado do Amazonas, a primeira premissa exigiu um trabalho ágil e organizado da equipe técnica e da comissão coordenadora, e envolveu um levantamento de dados e informações, estudos, análises, consultas públicas, decisões e acordos políticos, o que demandou muito tempo para a sua construção.

Outra premissa do trabalho é que o PEE precisava estar alinhado ao PNE e, para isso, foi recomendado que os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvessem na construção, uma vez que o plano não era apenas da rede ou do sistema estadual, e sim de todos aqueles que moram no estado. Portanto, as necessidades educacionais dos cidadãos amazonenses precisavam ser atendidas. Não se tratava do plano de administração do Governo ou da Secretaria Estadual de Educação, pois atravessava mandatos de vários governos e secretários de educação, sendo, portanto, uma política de estado e não de governo.

Apesar de a elaboração dos planos contarem com a participação de todos os segmentos da sociedade, isso não isenta a participação dos dirigentes da Educação em sua construção, uma vez que são os gestores que utilizarão o instrumento para o desenvolvimento e para a melhoria da qualidade.

No estado do Amazonas, por meio da Portaria do Gabinete do Secretário nº 541, de 26 de junho de 2014, foi constituída uma comissão com a responsabilidade de: analisar os dados obtidos por meio do diagnóstico realizado, especialmente quanto à oferta e à demanda educacional no território do estado; formular metas, estratégias e indicadores; avaliar os investimentos necessários para cada meta; e analisar a coerência do conjunto de metas e sua vinculação com as metas nacionais (AMAZONAS, 2014).

Todas as informações foram disponibilizadas para o FEE/AM, instância legítima de discussões, proposições e deliberações no âmbito da educação do Amazonas que, por questões regimentais, elaborou um cronograma de atividades, mobilizando as lideranças e coordenando, em conjunto com a equipe técnica da

¹ Portaria expedida pelo Secretário de Estado de Educação do Amazonas, que instituiu o Fórum Estadual de Educação do Amazonas.

SEDUC, o processo de elaboração do novo plano, objetivando a criação de possibilidades de execução. Esse PEE/AM foi aprovado pela Lei nº 4.183 de 26 de junho de 2015 (AMAZONAS, 2015).

Assim como no estado do Amazonas, em cada município foi criada, por meio de portaria ou decreto do administrador municipal, uma equipe constituída por técnicos das Secretarias Municipais de Educação, Administração e Finanças. Esse grupo também tinha a responsabilidade de analisar dados e informações sobre a oferta da demanda educacional no território do município; formular as metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos realizados; avaliar os investimentos necessários para cada uma das metas, bem como analisar a coerência das metas e seu alinhamento com as metas estaduais e nacionais.

Devido à inexistência dos Fóruns Municipais de Educação (FME) nos municípios, com a orientação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação (MEC), foi criada uma comissão coordenadora, com representação dos órgãos do governo e da sociedade civil organizada, objetivando discutir e validar as informações do diagnóstico e a proposta dos documentos elaborados pela equipe técnica, assim como organizar os fóruns de discussão com a sociedade.

Ofertar uma educação básica de qualidade para todos é considerado um grande desafio na implementação das políticas públicas e para os gestores que atuam área da educação, sobretudo nas escolas públicas. A Meta 7 do PNE trata da elevação da qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades de ensino, objetivando a melhoria do fluxo escolar e de uma aprendizagem significativa (BRASIL, 2014c). Esse aspecto se tornou muito importante nos últimos anos, levando em conta a garantia do direito à educação para todos, a melhoria na qualidade de vida da população, a aplicabilidade da equidade e, com isso, um maior desenvolvimento econômico-social do país.

A qualidade da educação está vinculada à utilização dos diferentes espaços, aos seus atores e aos processos formativos, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação, bem como a toda uma trajetória histórico-cultural e à Lei, que, ao determinar as diretrizes e bases para o seu sistema educacional, aponta para um horizonte jurídico normativo, no qual a educação se torna um direito permanente para todos.

Podemos dizer que, mesmo o país apresentando um grande avanço no acesso à educação, o mesmo não tem acontecido com a permanência dos alunos na escola e com os resultados da qualidade da educação, obtidos através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ². Esse índice, além dos resultados de desempenho nas avaliações da Prova Brasil realizadas, leva em consideração também o fluxo escolar. Para Mello (1991), a simples ampliação do acesso à escola não garante a igualdade de oportunidades. Ou se assegura um padrão de qualidade básico para todos, ou haverá a manutenção da desigualdade entre os que adquirem, na escola, uma efetiva experiência de aprendizagem, e os que apenas passam por ela, sem o atendimento das suas necessidades básicas de aprendizagem.

Sabemos que toda a preocupação existente hoje com a qualidade da educação, ofertada nas escolas brasileiras, está contemplada nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, divulgadas em 2013 (BRASIL, 2013). Além disso, o Plano Nacional de Educação menciona essa preocupação na Meta 7, a partir de várias estratégias, objetivando criar meios, caminhos e metodologias diferenciadas, e ainda estimular políticas públicas que possam contribuir para com o avanço dos índices educacionais, obtidos por meio das avaliações em larga escala (BRASIL, 2014c).

Essas avaliações em larga escala têm mostrado, desde a sua implementação, que ainda precisamos avançar muito, e que temos um distanciamento muito grande entre as várias instituições de ensino, uma realidade não ideal, com relação à qualidade da educação brasileira.

O Ideb tem apontado, por meio dos índices apresentados, que muitos municípios e estados se encontram com um desempenho abaixo do desejável no cenário nacional e regional. Portanto, o índice tem se tornado um instrumento de análise e uma ferramenta que leva os gestores a refletirem sobre o diagnóstico da educação local.

Neste contexto, é importante o reconhecimento de que as avaliações possuem um papel importante, pois a apreciação de seus resultados pode auxiliar os profissionais da educação e possibilitar a criação de políticas públicas voltadas para a melhoria do desempenho discente.

² O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados, obtidos pelos estudantes ao final do ciclo (5º e 9º anos do EF e 3º ano do EM), além de dados sobre rendimento escolar.

Como técnico da SEDUC/AM, acompanhei 21 municípios na elaboração de seus planos municipais e observei a grande preocupação dos agentes envolvidos com a melhoria da qualidade da educação. Além disso, com intuito de identificar a implementação das estratégias traçadas para o alcance da Meta 7, busco analisar, no presente trabalho, a respectiva meta no PME do município de Itamarati, suas estratégias traçadas para a melhoria da qualidade da educação, e o seu alinhamento com a Meta 7 do PEE/AM.

Dessa forma, torna-se muito importante a conscientização de todos os envolvidos, no que se refere ao alinhamento entre os planos, uma vez que a atuação, em regime de colaboração, fortalecerá o trabalho para o alcance dos índices projetados para a União, os estados e os municípios. Para isso, torna-se importante a pactuação entre os governos, pois a meta estadual será refletida através da combinação com a meta municipal, ambas cooperando para o alcance da meta nacional.

Dos 21 municípios em que tive a oportunidade de acompanhar a construção do PME, o município de Itamarati foi o que teve uma queda significativa na média do Ideb, a partir do ano de 2011. O município, no ano de 2009, alcançou uma média de 5,2 pontos no Ideb, no 5º ano do ensino fundamental. Em 2015, esse resultado caiu para 3,0. Portanto, optou-se por estudar a Meta 7 do PME e seu alinhamento com o PEE/AM, uma vez que tratamos da qualidade da educação.

A presente pesquisa objetiva descrever e analisar as ações de planejamento para o desencadeamento das estratégias e analisar o alinhamento da Meta 7 entre os planos municipais de Itamarati e o PEE/AM. Visamos, ainda, por meio de um Plano de Ação Educacional, propor ações para elevar o índice do Ideb, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade da educação no município, além de evitar a sobreposição de políticas e a construção de uma gestão democrática e participativa.

O trabalho estará dividido em três capítulos. No Capítulo 1, será apresentada a descrição do caso de gestão, com destaque para os planos de educação nacional, estadual e municipal, seus esboços históricos e os atores envolvidos, além de uma síntese da Meta 7 do PEE/AM e do PME do município de Itamarati. No Capítulo 2, será discutida a importância do alinhamento entre os planos para construção do SNE, bem como o contexto de implementação das políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação. Apresentaremos, ainda, as estratégias selecionadas para a análise da Meta 7 do PME de Itamarati, como forma de referendar e justificar

a pesquisa, confrontando com os referenciais bibliográficos utilizados. No Capítulo 3, será apresentado um Plano de Ação Educacional (PAE), como subsídio para a implementação das estratégias traçadas para o alcance da meta, objetivando o avanço da qualidade da educação.

1 PLANOS DE EDUCAÇÃO: DA UNIÃO AOS ENTES FEDERATIVOS SUBNACIONAIS

A fim de situar o leitor em relação ao problema desta pesquisa, foi necessária uma breve elucidação a respeito da importância dos planos de educação e do alinhamento entre eles, além de uma descrição detalhada da Meta 7, contextualizando as estratégias propostas com a realidade em que está inserida. Na dimensão do município, este estudo procura investigar como foram discutidas as estratégias, propostas na meta, para o alcance dos índices projetados pelo Ideb, além de propor ações de intervenção sobre o problema do baixo desempenho do município, no período de 2009 a 2015.

Sendo assim, este primeiro capítulo é dividido em cinco seções. Primeiramente, abordamos o plano nacional de educação e seu esboço histórico para um melhor entendimento dos planos do estado e do município pesquisado. Em seguida, na segunda seção, apresentamos o PEE do Amazonas, descrevendo o seu histórico, a sua construção, os atores envolvidos, além de um panorama da educação estadual. Na terceira seção, o PME do município pesquisado é descrito, considerando o seu histórico, as suas características, bem como o perfil dos atores envolvidos e o panorama da educação municipal. Posteriormente, descrevemos a necessidade do alinhamento entre os planos de educação, já que, com isso, serão articuladores na construção dos sistemas e do PNE, contribuindo, assim, para consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE). Na seção cinco, apresentamos a Meta 7 dos planos estadual e municipal de educação, suas projeções e os resultados obtidos, no recorte temporal de 2007 a 2015. Nela, serão explicitadas as estratégias propostas para o alcance da meta, a serem desenvolvidas no âmbito do estado e do município, na tentativa de modificar o desempenho. Dessa forma, este primeiro capítulo visa contextualizar a pesquisa, apresentando e apontando um possível alinhamento entre os planos.

1.1 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E SEU ESBOÇO HISTÓRICO

Abordamos, nesta seção, o histórico dos planos nacionais de educação, partindo do surgimento, com os pioneiros da área, chegando ao PNE vigente e a sua abordagem sobre a Meta 7, que trata da qualidade da educação.

Para Saviani (2014), no Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, já se comentava sobre um plano de reconstrução educacional. No entanto, somente a Constituição de 1934 determinou que o Conselho Nacional de Educação (CNE) seria o órgão responsável por sua elaboração. Para atender à Constituição, o CNE elaborou um plano que não chegou a ser aprovado e, com o Advento do Estado Novo³, em novembro de 1937, caiu em esquecimento.

A ideia do plano só foi retomada no texto da primeira LDB nº 4.024⁴, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961). Segundo Saviani (2008), o Conselho Federal de Educação (CFE) elaborou, em 1962, um documento composto por duas partes: a primeira traçava as metas para um Plano Nacional de Educação, e a outra estabelecia as normas para a aplicação dos recursos correspondentes aos fundos de investimento na educação. Trata-se, portanto, do primeiro Plano Nacional de Educação, elaborado em atendimento à Constituição Federal de 1934, mas ele não foi implementado.

A partir de 1964, período marcado pelo regime militar, os educadores não elaboraram mais o planejamento educacional. Essa tarefa passou a ser de responsabilidade dos tecnocratas⁵, e o Ministério da Educação (MEC) passou a ser subordinado ao Ministério do Planejamento. No início da década de 1970,

[...] o sistema educacional ajustou-se à estrutura da reforma administrativa e ao modelo de crescimento implementado no país. Os planos educacionais foram incorporados aos programas estratégicos dos governos militares, sendo elaborados segundo o enfoque da Administração por Objetivos (APO)⁶ (FONSECA, 2009, p.160).

Com as orientações concedidas pela APO, surgiu o primeiro Plano Setorial da Educação (BRASIL, 1971), que era composto por um conjunto de 33 projetos, entre eles, segundo Fonseca (2009), a Carta Escolar, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), e o

³ O Estado Novo é o nome que se deu ao período em que Getúlio Vargas governou o Brasil, de 1937 a 1945. Esse período ficou marcado, no campo político, por um governo ditatorial.

⁴ A Lei 4.024/61 fixa as Diretrizes e Bases para a Educação Nacional.

⁵ Tecnocratas são profissionais que analisam os problemas, levando em conta apenas a questão técnica, sem considerar outros aspectos.

⁶ APO é uma variante da teoria neoclássica, que tem como foco a ação e os seus resultados. Suas diretrizes se pautam pelo racionalismo ou pelo comportamento segundo as prescrições do sistema. Enfatiza os objetivos e os resultados. Planeja para a eficiência e a eficácia, e descentraliza as ações para aumentar a eficiência.

Programa Intensivo de mão de obra. Esse plano consolidou as teorias do capital humano⁷ e focou na mão de obra, como bases doutrinárias para a educação brasileira.

O II Plano Setorial de Educação (1975 -1979) manteve o viés doutrinário de formação, considerando o homem como um ser útil para o país. Nele, explicitou-se a intenção de adequação do ensino básico ao novo setor produtivo, que se consolidava, baseado em tecnologias avançadas nos planos técnicos, administrativo e organizacional. Foram mantidos os objetivos do I Plano (BRASIL, 1975). Segundo Fonseca (2009), ele foi complementado por uma proposta intitulada “Política Nacional de Educação Integrada”, inspirada em programas financiados pelo Banco Mundial para a região Nordeste.

O III Plano de Educação Setorial (1980 - 1985) teve como característica o fim do governo militar, e foi elaborado de uma forma diferente, por meio de um processo de planejamento participativo, com a representação de instituições acadêmicas e da educação, além de técnicos das administrações estaduais e municipais. Segundo Fonseca (2009), o terceiro plano deu continuidade ao segundo, porém, foram adequados os conteúdos, os métodos e a organização da escola, levando em consideração as especificidades do grupo no qual a escola estava inserida.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 214, exige do país um Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2008). A LDB 9.394/1996, no Inciso I do Artigo 9º, também incumbiu à União a tarefa de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, e previu, em seu Artigo 87, um plano para a “Década da Educação” (BRASIL, 1996, s.p.).

Segundo Azanha (1998), nos trinta anos posteriores à iniciativa dos pioneiros da educação de 1932, cerca de dez planos foram elaborados, alguns parcialmente executados e, por fim, abandonados. Já surgia uma clareza referente à descontinuidade administrativa na educação brasileira. Após uma tramitação que durou três anos, o PNE, com duração decenal, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, transformando-se na Lei Federal nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, para o período de 2001 a 2010 (BRASIL, 2001). O plano era constituído de 295 metas, distribuídas nas 11 áreas a serem contempladas, e sua estruturação consistia em:

⁷ A teoria do capital humano, segundo Brooke (2012), possibilitou pensar a educação não mais como despesa, mas como um investimento favorecedor do desenvolvimento econômico de uma nação.

introdução, histórico, objetivos e prioridades; níveis de ensino; modalidades de ensino; formação de professores e valorização do magistério; financiamento e gestão; e acompanhamento e avaliação do plano. Cada um dos pontos mencionados era considerado sob três aspectos: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas. Para Saviani (2007),

[...] Numa apreciação geral e sumária do conteúdo do plano, pode-se concluir que, em relação ao diagnóstico, há razoável consenso na análise da situação e na identificação das necessidades que precisam ser atendidas. Por sua vez, o enunciado das diretrizes tende a ficar num nível de abstração e de generalidade não dando margem, também, a maiores controvérsias. As divergências vão se manifestar mais especificamente no que se refere aos objetivos e metas, em especial àquelas que se relacionam, direta ou indiretamente, ao problema do financiamento. Mesmo nesse caso, boa parte das metas também são incontroversas por obviedade ou por ambiguidade (p. 254).

Esse fato mostra o porquê do plano não ter apresentado tantos resultados satisfatórios, uma vez que uma lei precisa ser clara, de fácil interpretação e entendimento para os que a utilizam.

Para Didonet (2000, p. 11), o PNE 2001-2010, na história da educação do Brasil, distinguiu-se dos demais planos, considerando que, além de ser o primeiro submetido à aprovação do Congresso Nacional, também cumpriu uma determinação constitucional e da LBD (BRASIL, 2008; 1996). Nele, foram fixados os objetivos, as diretrizes e as metas para um decênio, o que vinha a garantir a continuidade da política educacional e a coerência nas prioridades durante uma década, mesmo com a troca de governantes. O plano contemplou todos os níveis e modalidades da educação, além dos âmbitos da produção de aprendizagem, da gestão, bem como do financiamento e da avaliação. Envolvia, também, o Poder Legislativo, no acompanhamento de sua execução, e garantia a oportunidade de participação da sociedade no acompanhamento e no controle de sua execução.

O PNE 2001-2010 foi considerado muito inconsistente, pois, embora previsse metas de expansão de todos os níveis e modalidades de ensino no país, não presumia custos e, tampouco, fontes de recursos adicionais para financiá-las (DAVIES, 2014).

Outro ponto também muito destacado foi a apresentação de um excessivo número de objetivos e metas, fato que pode ter ocasionado muitas dificuldades para

a sua implementação, o seu acompanhamento e a sua avaliação. Para Dourado (2010), este elevado conjunto de diretrizes e metas:

[...] Retratam a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e em outros casos, as metas não apresentavam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão (DOURADO, 2010, p. 684).

Assim, é possível perceber que, na construção de um plano de educação, existe a necessidade de se compor equipes para a organização e a coordenação das ações orientadoras para que Estados e Municípios constituíssem seus planos de Educação. Além disso, as metas precisam ser discutidas democraticamente com a sociedade, principalmente sobre os recursos existentes e necessários para a implementação delas.

Para Valente (2001, p.14), o texto do PNE é regido pelo “[...] conhecido e esperto modo de legislar de nossas elites”, no que interessa aos “de cima”. Além disso, no caso do plano, a política de governo também apresentava metas controversas, repletas de obviedades ou de ambiguidade (VALENTE, 2001, p.14 *apud* SAVIANI, 2014, p.79). O plano, que teve sua validade até o ano de 2010, não determinava a obrigatoriedade de que os municípios e estados elaborassem seus planos de educação.

Muitas são as críticas a respeito do PNE (2001-2010). Para Martins (2012), esse PNE não se constituiu em fracasso, e tampouco em sucesso. Tal Plano pode ser entendido “[...] como o copo meio preenchido, que está parcialmente cheio e parcialmente vazio, o PNE falhou em alguns aspectos e foi bem sucedido em outros. E deixou seu legado, para ser ou não aproveitado pelo próximo plano” (MARTINS, 2012, p. 102).

Podemos, então, concluir que esse plano, apesar de não ter alcançado um resultado satisfatório, contribuiu para que o próximo tivesse uma maior e mais organizada participação da sociedade em sua elaboração, bem como clareza nas metas e nas suas implementações.

Com a Emenda Constitucional nº 59/2009, surgiram novas determinações para os planos de educação (BRASIL, 2009). Estabeleceu-se que o PNE tivesse uma duração decenal, e que o objetivo fosse a articulação para a construção do

Sistema Nacional de Educação (SNE), uma vez que ele fortalece o regime de colaboração entre municípios, estados e o governo federal.

Para o MEC, é importante que o plano defina as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias de implementação, objetivando assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todos os níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas pelos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Além disso, a emenda determina, ainda, que seja traçada uma meta, de aplicação de recursos públicos em educação, proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) do país.

A construção de um novo plano se inicia, por meio das discussões da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, que foi precedida pelas conferências municipais e estaduais, projetando, assim, um novo PNE para o período de 2011 a 2020. Segundo Saviani (2014), a conferência foi motivada basicamente pelo problema da construção do Sistema Nacional de Educação, e contou com quase 4 mil participantes. Na plenária final, foram aprovadas 677 propostas. O documento final, segundo os organizadores, foi resultado de um rico processo de construção coletiva que, por meio de vontade política, buscou um debate, com participação da sociedade, nas discussões das ideias e propostas, visando à construção do SNE, e garantindo a articulação entre todos os entes federados e os setores da sociedade civil.

O PL nº 8.035/2010, que aprova o PNE (BRASIL, 2010a), foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no dia 20 de dezembro de 2010, onde permaneceu por um ano e meio, havendo inúmeras discussões. Após esse período, foi votado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados (CEC), à qual estava subordinado.

Logo após a aprovação do referido PL pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, ocorrida em 16 de outubro de 2012, foi inclusa a proposta dos 10% por cento do PIB. Houve, então, um encaminhamento ao Senado Federal e, na forma do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103/2012, passou a aguardar avaliação por mais um ano (BRASIL, 2012). A votação foi realizada apenas no dia 17 de dezembro de 2013 e, logo em seguida, ele retornou à Câmara dos Deputados. Finalmente, o PL foi votado no dia 3 de junho de 2014.

Assim, somente após três anos tramitando na Câmara Federal e no Senado, em 2014, o PNE foi aprovado por meio da Lei nº 13.005, e sancionado no dia 25 de junho (BRASIL, 2015). Assim, o plano, que era para o decênio de 2011 – 2021, foi

aprovado para o decênio de 2014 - 2024. Foram apresentadas 20 metas e 254 estratégias, distribuídas em 11 setores e dez diretrizes, estando, entre elas, a erradicação do analfabetismo, a valorização dos profissionais de educação – um dos maiores desafios das políticas educacionais –, e a qualidade da educação.

O PNE (2014 – 2024) é um instrumento de planejamento do estado democrático brasileiro e de direito, que visa à orientação, assim como à execução e ao aprimoramento de políticas públicas para a educação. Neste novo plano, que é oriundo de amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos, as metas e as estratégias para o ensino em todos os níveis, envolvendo toda a Educação Básica e superior para os dez anos de vigência.

A Meta 7 do PNE é

[...] fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 para os anos iniciais do EF, 5,5 para os anos finais do EF e 5,2 para o EM (BRASIL, 2014a, s.p.)

Para o Documento “Conhecendo as Metas do PNE (2014 – 2-24)”, a Meta 7 é considerada de grande importância para a educação brasileira. Ela visa à garantia do direito à educação, melhores condições de vida para a população, e equidade. Assim, garante a entrada do aluno na escola, sua permanência, e um processo de ensino-aprendizagem satisfatório, contribuindo para um maior desenvolvimento socioeconômico do país.

Segundo Dourado (2011), ao estabelecer diretrizes e bases para o seu sistema educacional, por meio de um projeto de nação, há a indicação de um horizonte jurídico normativo, em que a educação se efetiva como direito social.

Vale ressaltar que, segundo Alves e Soares (2013, p.179),

[...] a introdução do Ideb se deu a partir da hipótese de que professores, diretores e gestores educacionais, ao perceberem a insatisfação com os resultados obtidos, reagiram a cobranças desses resultados por parte da sociedade e, assim, iriam melhorando a eficácia na aplicação de suas estratégias metodológicas internas e, conseqüentemente, a qualidade do ensino ofertado.

O Ideb foi sintetizado a partir de 2007, com os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e da Prova Brasil, em conjunto com uma

medida de rendimento fornecida pelo Censo Escolar. Foi criado para medir, de forma objetiva, a qualidade da educação básica, conforme o Artigo 3º do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007). De acordo com Fernandes (2007, p. 8), o indicador “[...] possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência de estudantes”.

Ainda, para Fernandes (2007, p. 7),

[...] os indicadores de desempenho educacional utilizados para monitorar o sistema de ensino no país são, fundamentalmente, de duas ordens: indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino.

Apesar de o Ideb dos últimos anos ter demonstrado que houve grandes avanços na melhoria da aprendizagem, ofertar uma educação básica de qualidade para todos se torna um grande desafio para as políticas públicas sociais e educacionais e para os profissionais da educação, com o enfretamento dos vários fatores que impedem a melhoria do ensino. Entre eles, podemos destacar a carência de professores qualificados, pois, segundo o Censo Escolar de 2012, dos 2.101.408 docentes que atuam na Educação Básica do país, 22% não possuem formação adequada (INEP, 2012). Neste número, incluem-se professores sem nível superior ou formados em outras áreas, como engenharia ou saúde.

Com a ampliação progressiva da média do Ideb nas escolas, municípios, estados e Distrito Federal, as médias nacionais projetadas bianualmente serão alcançadas, mas é importante, também, a melhoria do fluxo escolar e, sobretudo, da aprendizagem dos alunos. Por essa razão, é preciso que os gestores educacionais e os professores busquem, cada vez mais, monitorar e acompanhar os resultados do Ideb, em cada escola, município, DF, estado e União, procurando superar as fragilidades identificadas. Isso porque cada escola, sistema, município e estado tem uma realidade que precisa ser conhecida e discutida, visando à superação articulada dessas fragilidades⁸.

Na Tabela 1, a seguir, é mostrada a projeção do Ideb para a Educação Básica, conforme a Meta 7 do PNE:

⁸ Conhecendo as 20 metas do PNE. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/toniafeto/conhea-as-20-metas-do-pne>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Tabela 1 - Projeções de médias nacionais do Ideb para a Educação Básica

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do EF	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do EF	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

O Artigo 7º da Lei do PNE 2014/2024 destaca que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no PNE (BRASIL, 2014a). Com o apoio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), por meio de um grupo de Avaliadores Educacionais indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e pelas Secretarias de Estado de Educação, iniciou-se, a partir de 2014, a formação de secretários municipais e técnicos para a construção dos planos estaduais e municipais de educação. Nesse processo, houve atenção para o Artigo 8º da lei, que estabelece o prazo de um ano, a contar de sua publicação (que aconteceu em 25 de junho de 2014), para que estados e municípios elaborassem seus planos de educação.

Para que os planos de educação cumprissem suas metas, o governo federal disponibilizou projetos e programas que pudessem ser implementados, por estados e municípios, a partir de termos de adesão, que firmam o compromisso entre as esferas na condução da implantação e implementação.

Uma ferramenta é o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ele foi apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, e colocou à disposição, dos entes federados, instrumentos mais eficazes de avaliação e de implementação de políticas que pudessem melhorar a qualidade da educação.

Considerado como um dos programas estratégicos do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que foi instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, apresenta um novo regime de colaboração, que facilita a atuação dos entes federados (BRASIL, 2007). Nesse sentido, preserva a autonomia, e procura envolver a decisão política com ações de cooperação técnica, objetivando a melhoria dos indicadores educacionais. Este compromisso está fundado em 28 diretrizes e consubstanciado por metas concretas e pelo compartilhamento de

competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O Decreto nº 6.094/2007 estabeleceu que

[...] Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por municípios, Distrito Federal, estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

[...] XIX – divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, referido no Art. 3º (BRASIL, 2007, s.p.)

Após estabelecer as 28 diretrizes que integram o Plano de Metas, o Capítulo II, Artigo 3º, trata do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica:

[...] Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão de compromisso (BRASIL, 2007, s.p.)

Saviani (2007), em relação às 28 diretrizes estabelecidas no “Plano de Metas” do PDE, observa que o que se nota é que essas ações não possuem um “encadeamento lógico”, estando justapostas, sem nenhum critério de agrupamento. Para ele, o aspecto principal para uma repercussão positiva do plano foi o fato de o PDE considerar, como objetivo precípua, o empreendimento de ações nacionais, visando a elevar o nível da qualidade do ensino. O autor ainda acrescenta que, de modo geral, as ações podem ser distribuídas da seguinte maneira:

[...] No que se refere aos níveis escolares, a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o “FUNDEB”, o “Planos de Metas do PDE-IDEB”, duas ações dirigidas à questão docente (“Piso do Magistério” e “Formação”), complementadas pelos programas de apoio ao “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”,

“Saúde nas escolas”, “Guias e Tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais Educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital” (SAVIANI, 2007, p. 1.233).

A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios, com o auxílio de uma equipe técnica do MEC, elaboraram seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR) para um determinado período, nos quais apresentavam metas claras, passíveis de acompanhamento público e controle social, cujos relatórios são disponibilizados pelo Ministério da Educação para consulta pública.

Para a elaboração do PAR, foi indispensável que os estados e municípios realizassem um diagnóstico minucioso da realidade educacional local. O instrumento utilizado estava estruturado em quatro grandes dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos. A partir desse diagnóstico, desenvolveu-se um conjunto coerente de ações, com os respectivos responsáveis por sua implementação, que resultaram no documento chamado de PAR.

Esta nova fase do PAR tem vigência de 2015 a 2018, e está atrelada ao Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2015). Os estados e municípios precisam fazer uma avaliação do ciclo PAR (2011-2014) para ter a noção exata do que o município precisa para planejar os próximos anos. Além disso, necessitam pensar no plano, de modo que venha a assegurar a continuidade das ações, mesmo que haja mudança na gestão.

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o novo PAR está em sintonia com os planos nacional, estaduais e municipais de sempre priorizar a qualidade da educação pública ofertada. Para ele, as ações contidas nos planos devem constar no PAR municipal, sejam relacionadas a questões financeiras ou a assessoramento técnico.

Assim, os planos precisam apresentar um diagnóstico real do território e metas com estratégias que venham a contemplar as necessidades apresentadas.

1.2 PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO AMAZONAS: HISTÓRICO E ATORES ENVOLVIDOS

À luz de diagnósticos e indicadores da realidade sócio-educacional, a Sociedade Amazonense fundamentou o seu primeiro Plano Estadual de Educação, em conformidade com a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001 - 2010, propondo medidas para a otimização dos resultados pedagógicos em todas as instâncias da Educação formal e não formal. Para a elaboração do PEE, seguiu-se a lógica do processo democrático, partindo da mobilização dos segmentos sociais envolvidos direta ou indiretamente com as questões do processo educativo formal e informal.

O Conselho Estadual de Educação assumiu a liderança do processo de construção coletiva, indicando parceiros representantes do governo e da sociedade civil e sugerindo um cronograma para a realização de fóruns de discussão em torno da proposta. O principal desafio desta ação de cidadania, em função da proposta de Educação para o estado do Amazonas, e que a população acreditava ser justa e democrática, partiu dos anseios da sociedade por uma escola que respeitasse as peculiaridades regionais e os saberes locais e universais (AMAZONAS, 2008).

A construção do primeiro PEE do Amazonas, com duração decenal, se iniciou em 2003, mas a falta de estrutura do Conselho Estadual de Educação para a condução das discussões nos municípios e na própria capital, além da grande rotatividade de gestores estaduais, contribuiu para o não cumprimento do cronograma. Somente em fevereiro de 2006, o plano foi encaminhado à Casa Civil e, após análise dos autos, retornou à SEDUC para atualização dos dados.

A partir da Portaria do Gabinete do Secretário nº 373, de 15 de maio de 2007 (AMAZONAS, 2007) foi criada uma Comissão Interinstitucional para a atualização das metas e indicadores contidos no plano, em observância ao que determina o Artigo 203⁹ da Constituição do Estado do Amazonas. Na criação da comissão, foi respeitada a representatividade das instituições, e a determinação principal foi preservar as discussões realizadas pelas comissões constituídas anteriormente. O principal objetivo da constituição foi a atualização de dados e nomenclaturas.

⁹ Constituição do Estado do Amazonas, Art. 203: O plano estadual de educação, de duração plurianual, visará à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, à integração das ações do Poder Público e à adaptação ao plano nacional.

O PEE/AM foi aprovado em 07 de julho de 2008 (AMAZONAS, 2008), com duração de 10 (dez) anos, portanto, com vigência até 2018. Segundo a lei que o aprovou, o estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC), em articulação com os municípios e a sociedade civil, realizaria as avaliações periódicas do plano. Já o CEE/AM seria o responsável pela fiscalização da execução de suas diretrizes e metas e pela primeira avaliação no quarto ano de vigência da lei, o que não aconteceu, uma vez que o plano, por não ter sido implementado, também não foi avaliado.

Com a aprovação do PNE (2014 – 2024), e após uma análise do PEE em vigência com 304 metas e objetivos pouco claros, o Fórum Estadual de Educação - FEE optou pela construção de um novo plano. Por meio da Portaria GS nº 541, de 26 de junho de 2014, foi constituída uma comissão de Análise das Metas e elaboração do Plano Estadual de Educação (AMAZONAS, 2014). Esta comissão era composta por: secretário de educação e representante das secretarias adjuntas da capital e do interior; departamentos de gestão escolar, políticas e programas, logística, finanças, planejamento, pessoal e infraestrutura; gerências de estatística e formação de professores. Tinha como responsabilidade: (i) análise dos dados sobre a oferta e a demanda educacional no território do estado; (ii) formulação de metas, estratégias e indicadores com base nos levantamentos realizados; (iii) avaliação dos investimentos necessários para cada meta; (iv) análise da coerência do conjunto de metas e sua vinculação com as metas nacionais.

O Fórum Estadual de Educação do Amazonas, instância legítima de discussões, proposições e deliberações no âmbito da educação do Amazonas, por questões também regimentais, assumiu a liderança do processo de construção coletiva do plano. Nesse sentido, delineou as subcomissões¹⁰ temáticas, no limite das representações sociais que o compõem, mobilizando os segmentos sociais e discutindo a metodologia que permeou todo o trabalho de construção coletiva.

O PEE¹¹ do Amazonas, aprovado pela Lei nº 4.183, de 26 de junho de 2015 (AMAZONAS, 2015), para o decênio de 2015 - 2025, consubstancia-se nas

¹⁰ As subcomissões eram formadas pelos representantes do Fórum Estadual de Educação, responsáveis pelas discussões das metas junto à sociedade.

¹¹ Participaram da construção do PEE/AM: Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC); Secretaria de estado da Juventude e Lazer; Assembléia Legislativa do Estado (por meio da Comissão de Educação, Ciências e Tecnologias); Fórum de Educação do Amazonas; Fórum Permanente de Educação e Diversidade Etnicorracial do Amazonas; Secretaria Municipal de Educação (SEMED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Conselho

exigências legais dispostas no Artigo 214 da Constituição Federal (1988), no Artigo 203 da Constituição Estadual (1989), na Emenda Constitucional nº 59 de 2009, na LDB nº 9.394/96 e na Lei 13.005/2014. O PEE/AM ainda apresenta 324 estratégias, distribuídas em 22 metas, duas a mais que o PNE, sendo 1 exclusiva para a educação Indígena e outra para a conectividade nas escolas.

O PEE/AM (2015-2025) tem as mesmas diretrizes do PNE (2014-2024), em que a premissa básica é a educação para todos, tendo sempre como foco a expansão da oferta da educação com qualidade, a universalização do atendimento em todos os níveis, a melhoria das condições de estudo para os discentes, a valorização dos profissionais da educação e a melhoria das condições de trabalho em todos os níveis e modalidades de ensino. A gestão democrática, enquanto novo paradigma das relações dos sujeitos que compõem o espaço escolar interno e em seu entorno, bem como o delineamento do financiamento da educação nos marcos do regime de colaboração entre os entes federados, deve avançar nos indicadores educacionais, na perspectiva do acesso, da permanência e da promoção dos discentes, base primordial do êxito escolar (AMAZONAS, 2015).

A Meta 7 do PEE/AM (2015 – 2025) é fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais para o Ideb: 5,4 para os anos iniciais do EF, 4,8 para os anos finais do EF, e 4,2 para o ensino médio.

Nas duas últimas décadas, o estado tem registrado avanços em relação ao acesso e à melhoria da aprendizagem na Educação Básica, como revela o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Estadual de Educação (CEE); Conselho Estadual de Educação Escolar Indígena (CEEI); Conselho Municipal de Educação (CME); Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Privado (SINEPE); Arquidiocese de Manaus; Movimento Nação Mestiça; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (Fapeam); Federação do Comércio, Bens, Serviços e Turismo do Estado do Amazonas (Fecomercio); Sindicato dos Trabalhadores de Educação do Amazonas (Sinteam); Universidade do Estado do Amazonas (UEA); Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Social do Comércio (Sesc); Federação das Indústrias do Amazonas (Fieam); Associação de Apoio às Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (AAPPNE); Associação Nacional para Formação de Profissionais de Educação (Anfope – NORTE); Associação Amazonense dos Municípios (AAM); Associação das Igrejas Evangélicas; Associação de Pais dos Alunos do Amazonas; Câmara Municipal de Manaus (por meio da Comissão de Educação); Instituto Federal de Educação do Amazonas (IFAM); Fórum Amazonense de Educação Infantil; Movimento LGBT; Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/AM); Serviço nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Associação dos Caboclos e Ribeirinhos da Amazônia; União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); União Municipal dos Estudantes Secundaristas (UMES) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

Tabela 2 - Ideb da rede estadual do AM de 2005 a 2015

NÍVEL DE ENSINO	2005	2007	2009	2011	2013	2015
ANOS INICIAIS EF	3,1	3,6	3,9	4,3	4,7	5,0
ANOS FINAIS EF	2,7	3,3	3,5	3,8	3,9	4,2
ENSINO MÉDIO	2,4	2,9	3,3	3,5	3,2	3,7

Fonte: INEP (2016).

Nos últimos anos, o Amazonas tem apresentado avanços, especialmente na etapa inicial do ensino fundamental, como se pode perceber na evolução dos resultados nas disciplinas de Português e Matemática, conforme Meritt e Lemann (2016) ¹² dos anos de 2009 a 2013:

Tabela 3 - Evolução dos resultados em Português e Matemática

DISCIPLINA	EVOLUÇÃO			
	2009	2011	2013	2015
Português	24%	28% (+4)	33% (+5)	47% (+14)
Matemática	20%	22% (+2)	25% (+3)	32% (+7)

Fonte: Meritt e Lemann (2016)>

É importante salientar que, apesar de ter havido evolução dos alunos em Português e Matemática ao longo dos anos, segundo o Inep, dos 54.901 alunos que participaram das avaliações da Prova Brasil em 2015, em Língua Portuguesa, apenas 25.880 demonstram aprendizado adequado, sendo que esse número representa 47%; em Matemática, foram somente 17.597, ou seja, 32%. Segundo o PEE/AM do estado, esse avanço foi projetado para 52% até o quinto ano de vigência (2019).

¹² O QEDu é um sistema *online* em que o cidadão comum pode consultar, gratuitamente e de maneira intuitiva, dados da educação brasileira, e acompanhar a evolução do ensino no país. Foi produzido, em 2012, pelas Fundação Lemann e Meritt Informação Educacional. A plataforma reúne dados do Censo Escolar e da Prova Brasil, e estabelece, a partir de uma escala de proficiência usada pelo movimento Todos pela Educação, o percentual de alunos com aprendizado adequado por escola, cidade ou estado.

1.1.2 Panorama da educação estadual

O sistema educacional do Amazonas, em 2015¹³, era composto por 5.462 escolas, nas quais 51.294 docentes atuavam em 5.462 turmas. A matrícula da Educação Básica, em 2014, representava 1.178.866 alunos. Desses, 43,8% estavam matriculados na rede estadual, 49,2% na municipal e 6,5% na particular.

Para que o estado possa dimensionar o esforço necessário à implementação de políticas públicas, a fim de universalizar o atendimento educacional para toda a população, é preciso intensificar o regime de colaboração para reduzir os problemas de reprovação, distorção e abandono. Na tabela a seguir, podemos observar os dados gerais da educação no estado:

Tabela 4 - Dados gerais da educação no estado do Amazonas

ANO	ESTABELECEMENTOS	MATRÍCULAS	DOCENTES	TURMAS
2007	5.389	1.161.925	34.186	42.875
2008	5.389	1.190.722	36.288	44.436
2009	5.484	1.183.661	36.534	45.207
2010	5.565	1.162.346	36.533	45.415
2011	5.587	1.171.225	38.371	46.607
2012	5.554	1.203.641	39.070	47.654
2013	5.541	1.192.133	41.202	50.490
2014	5.524	1.191.882	41.990	50.880
2015	5.462	1.178.866	51.294	51.317

Fonte: INEP (2016).

O estado do Amazonas possuiu 62 municípios. Percebemos uma regressão, a partir de 2011, no número dos que atingiram as metas projetadas para o resultado das avaliações que medem o Ideb e, somente em 2015, observou-se um acréscimo no número de municípios. Apesar de o estado ter demonstrado avanço nesses resultados, principalmente nos anos iniciais do EF, vale salientar que alguns municípios ainda apresentam dificuldades para cumprir as metas projetadas, conforme a Tabela 5, a seguir:

¹³ Os dados de 2016 estão em fase de consistência, são preliminares, i.e., não foram publicados oficialmente.

Tabela 5 - Número de municípios que cumpriram as metas do Ideb - anos iniciais do ensino fundamental

ANO	ATINGIU A META	NÃO ATINGIU A META
2007	53	9
2009	57	5
2011	49	12
2013	45	17
2015	48	14

Fonte: INEP (2016).

Para o INEP (2016), a distorção idade/série está relacionada com a reprovação e o abandono escolar. Saraiva (2014) aponta que quatro fatores podem causar a distorção, são eles: a repetência, a entrada tardia na escola, além do abandono e retorno do aluno evadido.

Os resultados do Amazonas, apresentados nas tabelas 6, 7, 8 e 9, evidenciam um cenário ainda preocupante, principalmente no que se trata da distorção idade-ano, apesar de percebermos um pequeno avanço nos últimos cinco anos. A Tabela 6 mostra que a distorção idade série, nos anos iniciais do EF, desde 2010 vem apresentando uma redução, apesar de ainda ser preciso assegurar o acesso e a permanência da clientela na idade certa na escola.

Tabela 6 - Distorção idade-série – anos iniciais do ensino fundamental (%)

Ano	ANOS INICIAIS
2010	28,5
2011	28,4
2012	27,0
2013	25,3
2014	23,4

Fonte: INEP (2016).

Apresentamos, a seguir, a taxa de aprovação nos anos iniciais do EF no estado da Amazonas. Apesar de a evolução no número de aprovação nos anos iniciais do EF, observa-se, na Tabela 7, que ainda é preciso desenvolver políticas educacionais que venham a contribuir para o avanço da aprendizagem no estado.

Tabela 7 - Taxa de Aprovação – anos Iniciais do EF (%)

ANO	ANOS INICIAIS
2010	81,9
2011	84,7
2012	85,6
2013	88,4
2014	90

Fonte: INEP (2016).

A reprovação na aprendizagem pode ser atribuída a vários fatores, entre eles: a infrequência – que pode ser causada por ausência do transporte escolar; fome; falta da merenda escolar; desestrutura familiar; entre outros fatores, como o descomprometimento de alguns professores; falta de formação; currículos inadequados; e etc. Esses fatores são múltiplos e complexos. Porém, observa-se, na Tabela 8, que no estado do Amazonas, apesar de suas especificidades geográficas, essa taxa vem diminuindo e, com isso, oportunizando a permanência do aluno na escola.

Tabela 8 - Taxa de reprovação – anos iniciais dos EF (%)

ANO	ANOS INICIAIS
2010	13,2
2011	11,4
2012	10,8
2013	8,6
2014	7,2

Fonte: INEP (2016).

Outro problema enfrentado, nos sistemas de ensino do Amazonas, é o abandono escolar, ocorrida quando o aluno deixa de frequentar a escola durante o andamento do ano letivo, mas volta a se matricular no ano seguinte¹⁴. Sabemos que essa é uma grande preocupação dos gestores, e que requer, hoje, uma reavaliação, devido às mudanças profundas que as sociedades têm registrado na socialização dos jovens ou nas exigências de participação em diferentes esferas sociais.

¹⁴ Dicionário de termos educacionais da UFMG. GUERRA, R.; SOUZA, J. V. Dicionário crítico da Educação. Belo Horizonte: Editora Dimensão, 2014.

Tabela 9 - Taxa de abandono – anos iniciais do EF (%)

ANO	ANOS INICIAIS
2010	4,9
2011	3,9
2012	3,6
2013	3
2014	2,8

Fonte: INEP (2016).

A situação de abandono é frequentemente associada, e até mesmo confundida, com a evasão escolar. Entretanto, tratam-se de situações educacionais diferentes, pois, no caso de abandono, o aluno retorna à escola no ano seguinte. Para ser considerada uma situação de evasão escolar, é necessário que ele não volte a se matricular¹⁵.

Segundo Saraiva (2014), as principais causas apontadas para o abandono escolar são: (i) necessidade de ingresso precoce no mercado de trabalho; (ii) estranhamento e falta de adaptação ao modelo escolar (principalmente no ensino médio); (iii) dificuldade de acesso ao estabelecimento escolar.

Se compararmos os dados do Amazonas em relação ao Brasil, em 2014, que corresponde à porcentagem de 2,8% de abandono escolar, percebemos que o estado tem apresentado dados abaixo do percentual nacional. Segundo o PEE/AM (2015), esse avanço está relacionado, principalmente, às políticas de correção de fluxo, aos programas de aceleração escolar, ao investimento na formação de professores, entre outros.

O Ideb utiliza a medida de fluxo para avaliar as escolas, objetivando a melhoria nos índices. De acordo com Moreira (2013), quando a escola não se torna atraente, o aluno não tem interesse pela educação ofertada, e os níveis de desistência e reprovação aumentam, interferindo nas médias.

Diante da necessidade de o estado do Amazonas e dos municípios assumirem a responsabilidade em relação ao avanço da qualidade da educação, faz-se necessário que os planos estejam alinhados, uma vez que isso contribui para a implementação de novas políticas públicas educacionais, nas diversas modalidades de ensino, objetivando o cumprimento das metas traçadas.

¹⁵ Dicionário de termos educacionais da UFMG. GUERRA, R.; SOUZA, J. V. Dicionário crítico da Educação. Belo Horizonte: Editora Dimensão, 2014.

1.3 O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAMARATI: HISTÓRICO E ATORES ENVOLVIDOS

Destacaremos, nesta seção, um breve relato sobre o município de Itamarati, e de como ele conduziu a elaboração do PME, descrevendo os seus atores e a sua estrutura, além de informações sobre o panorama educacional.

Itamarati é um município do estado do Amazonas, fundado em 1982, que ocupa uma área de 25.275.890 Km². É localizado no Rio Juruá, a 985 km de distância da capital do estado. No último censo, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, Itamarati apresentou uma população de 8.038 habitantes. O município é considerado, pelo órgão, o segundo menos populoso do estado, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,477, muito abaixo em relação ao estado.

O município possui 2 escolas estaduais (urbanas) e 40 escolas municipais, das quais 36 estão localizadas na zona rural e, entre elas, 7 são indígenas. Na zona urbana, a rede do município conta com 4 escolas, sendo uma delas de educação infantil, que atende a crianças de 2 a 4 anos.

Tabela 10 - Matrícula geral do município de Itamarati (2015)

ED. INFANTIL	E. FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO	EJA
	INICIAIS	FINAIS		
472	1.577	989	346	571

Fonte: INEP (2016).

O município atende, prioritariamente, à educação infantil e, por não possuir sistema próprio de ensino, busca parceria com o estado para o atendimento ao EF e à Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A seguir, apresentamos dados relacionados à educação no município, envolvendo todas as redes de ensino. A tabela a seguir mostra a taxa de rendimento e distorção idade-série, em relação ao estado do Amazonas e ao Brasil:

Tabela 11 – Taxa de rendimento e distorção idade-série ano iniciais do EF 2015

	Município	Estado	Brasil
Aprovação	79,0%	90,8%	93,2%
Reprovação	13,7%	6,7%	5,8%
Abandono	7,3%	2,5	1,0%
Distorção idade-série	41,0%	21,2%	13%

Fonte: INEP (2016).

Como podemos observar na Tabela 12, o município vem apresentando uma taxa de rendimento sempre inferior às taxas do estado e do Brasil. Além disso, demonstra uma distorção idade-série, nos anos iniciais, alta, considerando uma população estudantil de apenas 1.577 alunos neste segmento em 2015.

Tabela 12 – Ideb do 5º ano do EF na rede pública de Itamarati

ANO	IDEB OBSERVADO	METAS PROJETADAS
2005	1,6	
2007	2,8	1,8
2009	5,2	2,5
2011	5,1	3,1
2013	3,5	3,3
2015	3,0	3,6

Fonte: INEP (2016).

Em se tratando apenas da rede municipal, podemos observar que o município não tem conseguido atingir a média projetada.

Tabela 13 - Ideb 5º ano do EF – rede municipal de Itamarati

Ano	Ideb observado	Metas projetadas
2011	4,5	-
2013	3,2	4,8
2015	3,4	5,1

Fonte: INEP (2016).

O Itamarati foi considerado um dos municípios do estado do Amazonas que registrou melhores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2009, no 5º ano do ensino fundamental nas escolas da rede estadual. No entanto, o mesmo não aconteceu nos anos posteriores. Como podemos observar na Tabela 14 a seguir, as escolas da rede estadual do município, mesmo alcançando a média

projetada, demonstram uma queda significativa nos últimos anos em que foram avaliadas.

Tabela 14 - Ideb 5º ano do EF – rede estadual de Itamarati

ANO	IDEB OBSERVADO	METAS PROJETADAS
2005		
2007	3,8	2,4
2009	6,5	2,7
2011	6,3	3,1
2013	4,5	3,4
2015	3,9	3,6

Fonte: INEP (2016).

Na Tabela 15, a seguir, podemos observar a evolução dos resultados nas disciplinas de Português e Matemática, nos anos de 2009 a 2013, no município em questão:

Tabela 15 - Evolução dos resultados do 5º ano do EF em Português e Matemática do município

Disciplina	Evolução			
	2009	2011	2013	2015
Português	82%	56% (- 26)	16% (- 40)	14% (-2)
Matemática	79%	66% (- 13)	20% (- 46)	19% (-1)

Fonte: Meritt e Lemann (2016)¹⁶.

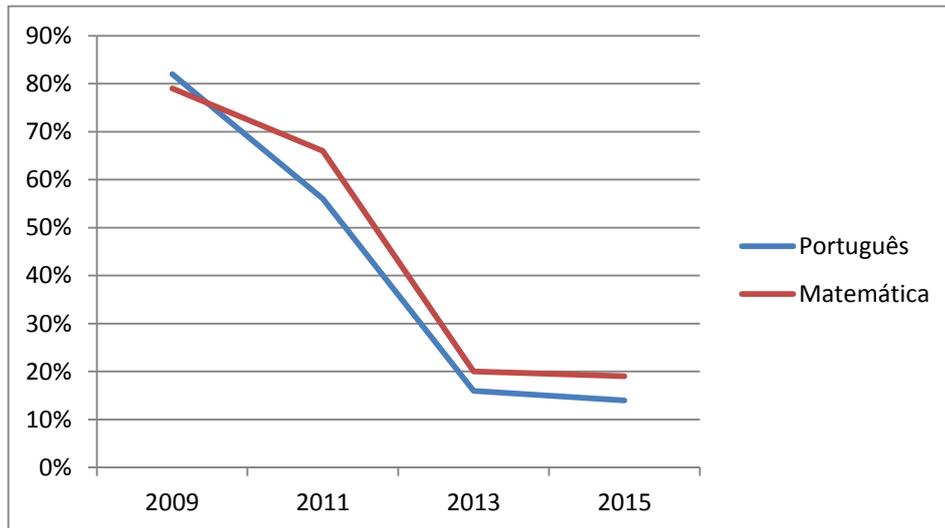
Observamos que o município tem apresentado uma queda significativa nos resultados da Prova Brasil.

Segundo dados da Prova Brasil / Inep, dos 114 alunos que realizaram a Prova Brasil de Português, em 2015, 3% (5 alunos) estavam no nível avançado; 11% (19 alunos) no nível proficiente; 36% (62 alunos) no básico; e 50% (85 alunos) no insuficiente. Na prova de Matemática, 1% (1 aluno) estava no nível avançado; 18%

¹⁶ O QEdU é um sistema *online*, no qual o cidadão comum pode consultar, gratuitamente, de maneira intuitiva, dados da educação brasileira, e acompanhar a evolução do ensino no país. Foi produzido, em 2012, pela Fundação Lemann e a Meritt Informação Educacional. A plataforma reúne dados do Censo Escolar e da Prova Brasil e estabelece, a partir de uma escala de proficiência usada pelo movimento Todos pela Educação, o percentual de alunos com aprendizado adequado por escola, cidade ou estado.

(31 alunos) no nível proficiente; 37% (63 alunos) no básico; e 44% (76 alunos) no insuficiente.

Gráfico 1 - Distribuição dos alunos por nível de proficiência no 5º ano do EF do município de Itamarati



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Meritt e Lemann (2016).

De acordo com o gráfico, fica claro o baixo desempenho do município nas disciplinas avaliadas pela Prova Brasil para a composição do Ideb.

Ressaltamos, aqui, que o 5º ano do EF é ofertado pelas redes estadual e municipal, por meio do sistema de ciclos, sendo que o primeiro ciclo abrange os três primeiros (1º, 2º e 3º) anos de escolaridade, e o segundo, os dois últimos anos (4º e 5º). Assim, no segundo segmento do EF e no EM, o atendimento é feito apenas pela rede estadual, e a educação infantil prioritariamente pela rede municipal.

A rede municipal que atendia apenas à Educação Infantil foi ampliada, em consonância com o respaldo legal da Constituição de 1988 e da LDB de 1996 (BRASIL, 2008; 1996). Ressaltamos, aqui, que a sua prioridade perante a legislação é a oferta da EI, podendo assim, após atendimento da etapa de sua responsabilidade, contribuir com o estado na oferta dos anos iniciais do EF.

De acordo com o Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação (BRASIL, 2005), torna-se um grande desafio para os municípios a elaboração de um plano em consonância com os Planos Nacional e Estadual de Educação e, que, ao mesmo tempo, possa garantir a sua identidade e autonomia. Para Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (BRASIL, 2014d), a

construção de tal plano significa um grande avanço, por se tratar de um plano de território e não somente um plano de governo. Sua aprovação pelo poder legislativo, transformando-o em lei municipal sancionada pelo chefe do executivo, confere poder de ultrapassar diferentes gestões.

O Plano Municipal de Educação de Itamarati foi elaborado atendendo aos princípios da gestão democrática, da autonomia e da colaboração. Constitui-se em uma peça de planejamento, previsto para contemplar o desenvolvimento da educação local, ao traçar metas e estratégias, visando à melhoria da qualidade da educação. Para tanto, contou com a participação do governo municipal e do governo estadual, representado por meio de suas escolas, assim como da sociedade civil. É um documento que contém objetivos, metas e ações, propostas a curto, médio e longo prazo, para a educação no município num período de dez anos.

O Poder Executivo municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, esteve envolvido em discussões sobre o novo Plano Nacional de Educação, por meio das conferências municipais, regionais e estaduais (CONAE). Nesse contexto, teve a tarefa de organizar institucionalmente a Secretaria Municipal de Educação, a partir da construção de seus principais instrumentos de gestão e criou, por meio do Decreto Municipal nº 407, de 19 de fevereiro de 2015, a equipe técnica e a comissão coordenadora para a elaboração do Plano Municipal de Educação (ITAMARATI, 2015a). Por um período de 4 meses, foi feito um levantamento de dados e o diagnóstico educacional foi analisado, partindo para a definição das metas e estratégias para a educação, objetivando reduzir as desigualdades e anular a descontinuidade das políticas públicas para a educação no município.

O PME tem como objetivo o avanço na melhoria da qualidade da educação, por meio de ações que venham a responder às reais necessidades educacionais do município. Além disso, os seus princípios norteadores visam garantir uma gestão democrática do ensino, em regime de colaboração, com os outros entes federados, e a participação efetiva da sociedade, com o planejamento, autonomia, responsabilidade, atividades coletivas, compromisso, transparência e identidade, na elaboração, na aprovação e no acompanhamento da implementação do plano.

De acordo com o Caderno de Orientações (BRASIL, 2014d)¹⁷, em qualquer situação, é indispensável que uma comissão representativa da sociedade assuma o compromisso de realizar um amplo e qualificado debate sobre a proposta de elaboração do PME. Nessa comissão, além de representantes da secretaria municipal, devem estar presentes representantes das escolas, de outros setores da prefeitura, da Secretaria de Estado da Educação, dos conselhos, das universidades e de setores da sociedade do município, além de representantes da câmara de vereadores.

Partindo das orientações recebidas, os membros da comissão foram escolhidos pela Secretaria Municipal de Educação que, conforme orientações da SASE, constituiu uma equipe técnica com representantes dos diversos segmentos da administração municipal, como da área de estatística, administração e finanças, além de coordenadores pedagógicos da secretaria de educação, e uma comissão coordenadora com representantes das seguintes entidades, conforme o Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Entidades que participaram da comissão coordenadora para a elaboração do PME de Itamarati

01	Prefeitura municipal
02	Conselho de Alimentação Escolar
03	Conselho do Fundeb
04	Gestores municipais
05	Gestores estaduais
06	Universidade do Estado do Amazonas
07	Conselho Municipal de Educação
08	Conselho Tutelar
09	Representante de pais de alunos
10	Representante dos alunos
11	Secretaria Municipal de Educação
12	Secretaria Municipal de Ação Social
13	Secretaria Municipal de Finanças
14	Secretaria Municipal de Administração
15	Secretaria Municipal de Saúde
16	Sindicato dos Trabalhadores da Educação
17	Associação de Pescadores e Agricultores
18	Câmara Municipal de Vereadores
19	Poder Judiciário

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado no Decreto Municipal nº407, de 19 de fevereiro de 2015 (ITAMARATI, 2015a).

¹⁷ Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. MEC/SASE. **Caderno de Orientações**: Plano Municipal de Educação. 2014d.

O plano foi elaborado após a realização de um diagnóstico educacional e de longos debates com a sociedade. Tal documento engloba todo o ensino existente no município, ofertado pela rede estadual e municipal, uma vez que a cidade não possui escolas federais e/ou particulares.

Seguindo a estrutura dos planos nacional e estadual, o plano municipal é direcionado aos seguintes níveis: educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio); e ensino superior e modalidades (Educação de Jovens e Adultos, educação especial, profissionalizante e indígena). Além disso, abrange a formação de professores, a valorização do magistério, o financiamento e a gestão da educação.

O Plano Municipal de Educação de Itamarati foi aprovado pela Lei nº507, de 18 de junho de 2015 (ITAMARATI, 2015b). Ele apresenta 153 estratégias, distribuídas em 20 metas. A construção do PME de Itamarati representou um grande marco na história da educação do município, por ser o seu primeiro plano e, principalmente, por ter sido elaborado com a participação do governo e da sociedade civil, de pais, alunos, professores, gestores e demais profissionais da educação.

O município buscou o alinhamento com o Plano Nacional de Educação e com o Plano Estadual de Educação. Além disso, em conformidade com eles, traçou metas divididas em cinco grupos, conforme o Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Metas do Plano Municipal de Educação do município de Itamarati

(continua)

Metas que garantem o direito à educação básica com qualidade (que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais)	
Meta 1	Universalização da pré-escola e expansão do atendimento às crianças de 0 a 3 anos em creches.
Meta 2	Universalização do EF para toda a população de 6 a 14 anos, garantindo que a maioria dos alunos conclua na idade certa.
Meta 3	Universalização do EM para a população de 15 a 17 anos e aumento da taxa líquida de matrículas.
Meta 5	Garantia da alfabetização até o 3º ano do EF
Meta 6	Expansão da educação em tempo integral
Meta 7	Fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, objetivando atingir médias projetadas para o Ideb.
Meta 9	Elevação da taxa de alfabetização para a população de mais de 15 anos, e redução do número de analfabetos funcionais.
Meta 10	Ampliação das matrículas na Educação de Jovens e Adultos.
Meta 11	Ampliação das matrículas na educação profissional.

Quadro 2 – Metas do Plano Municipal de Educação do município de Itamarati

(conclusão)

Metas voltadas para a superação das desigualdades e a valorização das diferenças, visando equidade	
Meta 4	Universalização para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, e altas habilidades ou superdotação.
Meta 8	Elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, objetivando alcançar no mínimo 12 anos de estudo.
Metas voltadas para a valorização dos profissionais da educação	
Meta 15	Garantia de política para a formação e a valorização dos profissionais da educação.
Meta 16	Formação em nível de pós-graduação aos professores da educação básica.
Meta 17	Melhoria no rendimento dos profissionais do magistério.
Metas que garantem o direito à educação básica com qualidade (que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais)	
Meta 18	Construção de plano de carreira para os profissionais da educação básica.
Metas relacionadas ao ensino superior	
Meta 12	Ampliação da taxa de matrícula no ensino superior para a população de 18 a 24 anos.
Meta 13	Elevação da qualidade da educação superior, contribuindo com a ampliação de mestres e doutores no corpo docente das universidades.
Meta 14	Ampliação do número de matrículas nos cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .
Meta relacionada à Gestão Democrática	
Meta 19	Efetivação da gestão democrática para a escolha de gestores, fortalecimento dos conselhos e elaboração do PPP e demais planos de gestão.
Meta relacionada a investimento público	
Meta 20	Ampliar o investimento público em educação pública.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do PME de Itamarati (2015b).

Ressalto, aqui, que a Meta 7 do PME do município de Itamarati, voltada especificamente para a qualidade da educação, é o objeto de estudo desta pesquisa, uma vez que apresenta ações a serem implementadas, visando à melhoria da qualidade do ensino e à evolução dos índices projetados para o Ideb.

1.4 META 7 DO PEE DO ESTADO DO AMAZONAS E DO PME DE ITAMARATI

Nesta seção, apresentamos a Meta 7 do Plano Estadual de Educação do Amazonas e do Plano Municipal de Educação do Município de Itamarati, que

buscam obter avanços na qualidade da educação e melhorar a aprendizagem da população escolar.

Os planos de educação têm uma meta que conta com estratégias específicas que buscam fomentar a qualidade da educação em todas as etapas e modalidades de ensino, com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Por meio desta meta, espera-se que as redes de ensino e a sociedade se articulem, por meio de diferentes estratégias e mecanismos, em regime de colaboração. Nesse sentido, é possível garantir o alcance do nível suficiente de aprendizado, em relação aos direitos e objetivos da aprendizagem, e o desenvolvimento de estudo para os alunos de cada ano e período, nas médias nacionais previstas no PNE.

O PEE/AM, em sua Meta 7, procura elevar o índice do Ideb até o ano de 2021, por meio de trinta estratégias, destinadas exclusivamente à melhoria da qualidade da educação no estado (AMAZONAS, 2015).

A Meta 7 do PEE/AM é fomentar a qualidade da Educação Básica, em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais para o Ideb, conforme tabela abaixo:

Tabela 16 - Projeção das médias do PEE/AM - Meta 7

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do EF	4,5	4,8	5,1	5,4
Anos finais do EF	4,0	4,2	4,5	4,8
Ensino médio	3,3	3,7	4,0	4,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo PEE/AM (AMAZONAS, 2015).

O quadro a seguir apresenta uma síntese das estratégias traçadas para o alcance da Meta 7 do PEE/AM:

Quadro 3 - Síntese das estratégias da Meta 7 do PEE/AM

(continua)

Reformular as diretrizes pedagógicas para EB e BNC, respeitando as diversidades regional e local.
Assegurar que, no 5º ano de vigência, pelo menos 52% dos alunos do EF e EM estejam no nível suficiente de aprendizado, e 40% no nível desejável. Além disso, garantir que até o último ano de vigência do plano, todos tenham alcançado o nível suficiente de aprendizagem, e 60% o nível desejável.
Constituir instrumentos de avaliação, objetivando implementar um processo de auto-avaliação das escolas da EB, elaborar um planejamento estratégico, melhorar a qualidade da educação, fornecer uma formação continuada e aprimorar a gestão democrática.
Implementar um processo contínuo de auto-avaliação nas escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação, visando à melhoria contínua da qualidade educacional, à formação continuada dos profissionais da educação e ao aprimoramento da gestão democrática.
Desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade de todos os tipos de educação.
Melhorar o desempenho nas avaliações do PISA.
Incentivar o desenvolvimento de tecnologias educacionais para EB, estimulando práticas pedagógicas inovadoras que garantam melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem.
Garantir transporte gratuito e de qualidade para todos os alunos e profissionais da educação, atendendo às especificações do Inmetro.
Desenvolver pesquisas de modelos alternativos para a educação no campo, respeitando às especificidades locais.
Implementar e ampliar o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade, aumentando a relação computador/aluno.
Apoiar, técnica e financeiramente, a gestão escolar, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos.
Atender aos alunos da EB, por meio de programas suplementares de materiais, alimentação e assistência à saúde e social.
Assegurar a todas as escolas públicas da EB água tratada, esgotamento sanitário e manejos de resíduos sólidos, assim como garantir espaços esportivos e culturais, laboratórios e acessibilidade às pessoas com deficiência.
Manter, em regime de colaboração, programas de reestruturação e aquisição de equipamentos, visando à equalização regional das oportunidades educacionais.
Prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para o trabalho pedagógico e universalizar bibliotecas nas escolas, com acesso a redes digitais de computadores.
Estabelecer, junto aos municípios, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da EB, como referência para a infraestrutura das escolas e recursos pedagógicos.

Quadro 3 - Síntese das estratégias da Meta 7 do PEE/AM

(conclusão)

Informatizar a gestão das escolas públicas estaduais e municipais e criar programas de formação inicial e continuada de pessoal técnico.
Garantir políticas de combate a qualquer tipo de violência nas escolas e oferecer capacitação para professores detectarem sinais e causas, favorecendo a adoção das providências adequadas.
Implementar políticas públicas para a inclusão e a permanência na escola de jovens em regime de liberdade assistida.
Garantir, nos currículos escolares, conteúdos sobre história e as culturas afro-brasileira e indígena.
Consolidar a educação escolar no campo, com populações itinerantes, indígenas e quilombolas, garantindo o desenvolvimento sustentável e a preservação da identidade cultural, a educação bilíngue, formas de organização e programa para formação continuada, além de desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas.
Mobilizar as famílias e os setores da sociedade civil com propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos.
Promover a articulação dos programas educacionais com as outras áreas, possibilitando a criação de uma rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional, por meio das ações de prevenção, promoção e atenção à saúde.
Fortalecer, com colaboração técnica e financeira, os sistemas estaduais de avaliação da EB, com participação por adesão das redes municipais.
Promover a formação de leitores e a capacitação de professores, bibliotecários e agentes da comunidade para atuarem como mediadores da leitura.
Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho, valorizando o mérito docente, a direção e a comunidade escolar.
Garantir a formação continuada de professores, no uso das ferramentas tecnológicas, para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem.

Fonte: PEE/AM (AMAZONAS, 2015).

Em relação à Meta 7 do PME do município de Itamarati, ela apresenta 15 estratégias, voltadas para a melhoria da qualidade da educação, por meio da implantação de políticas públicas que visem à equidade, à formação dos profissionais da educação e à gestão democrática. Ela traz, como desafio, fomentar a qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias municipais para o Ideb:

Tabela 17 - Projeções para o Ideb do Município - Meta 7

IDEB	2015	2017	2019	2021
ANOS INICIAIS EF	3,8	4,2	4,5	5,0
ANOS FINAIS EF	3,8	4,2	4,5	5,0
ENSINO MÉDIO	3,3	3,7	4,0	4,2

Fonte: Itamarati (2015).

Para a elaboração do PME, o município pesquisado traçou as mesmas diretrizes já apresentadas nos planos nacional e estadual de educação, que são: (i) erradicação do analfabetismo; (ii) universalização do atendimento escolar; (iii) superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; (iii) melhoria da qualidade de ensino; (iv) formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; (v) promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; (vi) promoção humanística, cultural, científica e tecnológica do município; (vii) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação pública, resultantes das receitas orçamentárias, que assegure o atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; (viii) valorização dos profissionais de educação; (ix) promoção dos princípios de respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Ao analisarmos o plano do município pesquisado, observamos que as estratégias traçadas para o alcance das metas projetadas se resumem em 15 propostas, conforme o Quadro 4, a seguir:

Quadro 4 - Síntese das estratégias da Meta 7 do PME de Itamarati

(continua)

Ampliar os níveis suficientes de aprendizado dos alunos em relação aos direitos e aos objetivos de aprendizagem, e o desenvolvimento em seu ano de estudo em 55%, e o desejável em 45% até o quinto ano de vigência do plano.
No último ano de vigência deste PME, que todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e o desenvolvimento de seu ano de estudo, e 70% (setenta por cento), pelo menos, como nível desejável.
Implantar, em regime de colaboração com o estado e a União, um processo contínuo de auto-avaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de um planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática.
Desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação indígena e do campo.
Criar uma política voltada para a rede municipal de ensino, buscando atingir as metas projetadas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e garantindo equidade na aprendizagem.
Incentivar o uso das tecnologias educacionais para a educação infantil e o ensino fundamental; promover práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem; assegurar a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para <i>softwares</i> livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados no sistema de ensino municipal em que forem aplicadas.
Garantir transporte gratuito em regime de colaboração para todos os estudantes da educação do campo, na faixa etária da educação escolar obrigatória, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local.
Expandir, em regime de colaboração, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias de informação e de comunicação.
Criar, até o terceiro ano de vigência deste PME, um programa de apoio técnico e financeiro à gestão escolar, mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.
Assegurar, em regime de colaboração com o estado e a União, que todas as escolas públicas do campo e indígenas tenham acesso à energia elétrica, ao abastecimento de água tratada, ao esgotamento sanitário e ao manejo dos resíduos sólidos, promovendo o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos, e a equipamentos e laboratórios de ciências. Garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência.
Institucionalizar e manter, em regime de colaboração, um programa de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização local das oportunidades educacionais.
Informatizar integralmente, em regime de colaboração, até o quinto ano de vigência do PME, a gestão das escolas públicas e a secretaria municipal de educação, bem como manter um programa de formação inicial e continuada para o pessoal técnico.
Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.
Implementar parcerias entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, e o atendimento aos estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde.

Quadro 4 - Síntese das estratégias da Meta 7 do PME de Itamarati

(conclusão)

Estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional.

Estabelecer políticas de estímulo às escolas municipais que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

Fonte: Itamarati (2015).

Para analisarmos a Meta 7 do Plano Municipal de Educação de Itamarati, o seu contexto e as suas estratégias de elaboração, além das ações levantadas como possibilidade de intervenção na resolução do problema, optamos pela pesquisa de campo. A sua intenção era a de investigar como ocorreram as discussões e reflexões com a equipe técnica, a comissão coordenadora, as escolas e os professores, inclusive com o envolvimento da sociedade civil. Além disso, buscamos verificar se as estratégias estavam alinhadas com o instrumento de gestão (Projeto Político Pedagógico - PPP) das escolas.

Ao observar todas as estratégias traçadas, tanto no PEE/2015 quanto no PME do município de Itamarati, percebemos que a garantia da qualidade do ensino implica um trabalho de parceria entre os entes federados, principalmente quando se trata da organização dos sistemas de gestão escolar democrática e participativa, do processo de formação dos profissionais da educação, e da implementação e do fortalecimento das políticas públicas.

A partir de conversas informais com agentes da Secretaria Municipal de Educação, percebemos que, mesmo com o PME do município de Itamarati em seu segundo ano de vigência, o município ainda não conseguiu implementar algumas ações, como aquelas voltadas especialmente para a melhoria do Ideb, que são foco de nossas propostas de intervenção no PAE, o qual apresentaremos no Capítulo 3.

2 OS PLANOS DE EDUCAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO

O objetivo geral da pesquisa é analisar a Meta 7 do PME do município de Itamarati, que trata da qualidade da educação, e seu alinhamento com o PEE/AM (AMAZONAS, 2015). Vale ressaltar que, no capítulo anterior, foi explicitada a importância dos planos de educação, seus esboços históricos e atores envolvidos. Descrevemos, também, um panorama da educação no estado e no município pesquisado, além da síntese da Meta 7 dos planos estadual e municipal, e a importância do alinhamento entre os planos.

O município de Itamarati foi selecionado, entre os 21 por mim acompanhados, na construção dos planos de educação, devido à queda apresentada no índice do Ideb, a partir de 2011, no primeiro segmento do EF.

Este segundo capítulo objetiva realizar uma análise crítica da realidade específica da Meta 7 do plano de educação do município investigado e de seu alinhamento com tal meta do PEE do Amazonas. Tendo como referência o caso descrito no Capítulo 1, realizaremos uma pesquisa com os atores envolvidos e falaremos sobre a literatura relacionada ao caso.

Neste capítulo, também analisaremos os dados coletados, por meio dos registros dos planos e das entrevistas realizadas com os profissionais da secretaria municipal de educação e das escolas. Além disso, também será entrevistada a equipe coordenadora responsável pela elaboração dos planos, e um delegado escolhido para a aprovação do plano municipal na conferência de educação.

O capítulo será dividido em 4 seções. A primeira apresenta os referenciais teóricos estudados e a importância do alinhamento dos planos na constituição do Sistema Nacional de Educação. Exercita-se um movimento de reflexão teórica para a elaboração dos instrumentos de coleta de dados das entrevistas.

A segunda seção apresenta conceitos e análises fundamentais para a compreensão da totalidade do universo estudado, buscando entender os contextos internos e externos, e as políticas e nuances que influenciam tanto no andamento quanto nos resultados de sua implementação. Isso será realizado a partir de pressupostos teóricos. Saviani (2014), por exemplo, apresenta a importância dos planos na superação do espontaneísmo e improvisações nas ações educativas. Dourado (2011) trata da descontinuidade das políticas públicas. Cury (2014) teoriza

sobre a qualidade da educação, através das avaliações em larga escala. Lück (2009), por sua vez, defende que a gestão escolar é uma dimensão que contribui para a melhoria da aprendizagem dos alunos. Alarcão (2011) fala sobre a importância de um currículo único, e Mainardes (2006), baseado em Ball, trata do processo de produção das políticas públicas para a educação, suas interpretações e implementações.

Na terceira seção, descrevemos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa e, na quarta seção, apresentamos a análise dos dados da pesquisa, buscando entender como estão alinhados os planos, bem como o processo de construção deles, articulando-os com as discussões teóricas.

2.1 O ALINHAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DO SNE EM BUSCA DA MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO

Os planos de educação podem ser considerados elementos centrais para que tenhamos uma democracia consolidada, uma verdadeira inclusão social e a garantia de que todas as pessoas terão direito a uma educação de qualidade.

Se as metas estiverem alinhadas, podemos dizer que os planos estarão cumprindo o papel de articuladores para a construção do SNE, e serão considerados instrumentos de grande valia na efetivação do direito à educação de qualidade.

Conforme apontam Grinkraut, Carreira e Cintra (2015, p. 2), um dos primeiros desafios dos planos é

[...] atuem contra a descontinuidade das políticas, uma vez que têm a possibilidade de abranger o conjunto do território, promovendo um diálogo entre as diferentes redes atuantes, sejam elas municipais, estaduais, federais ou privadas.

Ainda para as autoras, ao se construírem os planos educacionais, é necessário que sejam implementados processos participativos, no momento de elaboração dessas políticas. Ou seja, deve-se considerar, juntamente com os gestores e especialistas envolvidos, a participação de toda a comunidade escolar, como pais ou responsáveis, estudantes, coordenadores e outros atores sociais. “[...] Essa é uma maneira de trazer legitimidade ao plano, de fazer com que ele reflita as

demandas locais e, assim, ganhe o reconhecimento da comunidade educacional” (GRINKRAUT, 2015, s.p.)¹⁸.

Se a garantia da qualidade do ensino implica em uma articulação entre os entes federativos na busca de um regime de colaboração entre os sistemas e as escolas, torna-se necessário rever os processos de organização desses sistemas e da gestão do trabalho escolar, além das condições de trabalho, questões de valorização, e um projeto de formação para os profissionais. É importante, também, definir e implementar dinâmicas curriculares que favoreçam aprendizagens significativas.

Nos documentos de orientação para a construção dos planos, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) afirma que:

[...] Os planos municipais de educação devem ser coerentes com o PNE, e também devem estar alinhados ao PEE do estado a que pertencem. Para o cidadão, o PNE e os planos de educação do estado e do município onde ele mora devem formar um conjunto coerente, integrado e articulado para que seus direitos sejam garantidos e o Brasil tenha educação com qualidade e para todos (BRASIL, 2014d, p. 7).

Podemos dizer, então, que os municípios, ao elaborarem seus planos, precisam ter conhecimento das proposições contidas nos planos nacional e estadual de educação.

Bordignon (2009, p.98) afirma que “[...] os objetivos municipais se situam no contexto da nacionalidade e realizam, no âmbito do poder local, as aspirações dos cidadãos”. O autor afirma, ainda, que:

[...] para desempenhar as responsabilidades próprias para o alcance dos objetivos e metas do plano, o município precisa estar articulado às ações estaduais e nacionais. Nem todas as aspirações educacionais dos municípios estão na esfera das atribuições do município. O plano deve apontar essas aspirações, trazidas em objetivos e metas, e articular-se com as instâncias próprias (Estado e União) para alcançá-las. Essa articulação é dada pelo regime de colaboração entre os entes federados (BORDIGNON, 2009, p. 98).

No município de Itamarati, para que se tivesse um PME articulado com o PNE, foram realizadas algumas ações, tais como: (i) a elaboração de um PME

¹⁸ Palestra por Ananda Grinkraut, realizada em um evento do Movimento Todos pela Educação, em 28 de abril de 2015.

construído através de um trabalho ágil e organizado; (ii) o alinhamento entre os planos nacional, estadual e municipal; (iii) o estabelecimento de que o plano deve ser do município, e não da rede ou do sistema (ITAMARATI, 2015). A necessidade de envolvimento dos variados setores e um diagnóstico atualizado também são considerados de muita importância na elaboração dos planos, sem esquecer a articulação que se faz necessária com os demais instrumentos de planejamento.

Considerando que os planos municipais de educação podem ser limitados ou potencializados pelos planos estaduais, o PNE recomendou que todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo se envolvessem em sua construção, da mesma forma que se envolveram na construção do PNE e do PEE, em seu respectivo estado ou município (BRASIL, 2014d).

Sendo assim, é necessário haver no PEE uma pactuação entre o governo estadual e os governos municipais, uma vez que as metas estaduais só serão alcançadas se estiverem em consonância com as metas municipais. Por sua vez, as metas estaduais estarão suficientemente contribuindo para o alcance das metas nacionais. Por esse motivo, é necessário o encadeamento das metas, entre o PNE, o PEE e PME. Os planos de educação são planejamentos que cada estado e município precisam elaborar, com a participação do governo e da sociedade civil. Nesse sentido, apresentam seus objetivos, suas metas e ações propostas a serem implementadas, a curto, médio e longo prazo, para a educação no estado e no município, em um período de dez anos, a contar da data de sua aprovação, objetivando a melhoria da qualidade da educação para todos os cidadãos. Trata-se de um processo participativo, em que todos vão definir as políticas públicas para a educação, com o propósito de reduzir as desigualdades sociais e regionais, e eliminar a descontinuidade do trabalho na educação.

Para se pensar na qualidade na educação, é preciso também pensar em meios a serem utilizados para referenciar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância do setor educacional, uma vez que a educação é considerada uma prática social que está presente nos mais variados espaços e na produção da vida social de qualquer indivíduo.

Neste contexto, a educação escolar, como objeto de políticas públicas, cumpre um papel de destaque nos processos de formação, em todos os níveis e modalidades de ensino, buscando a melhoria da qualidade da aprendizagem, que tem sido avaliada por meio do Ideb. Para isso, as metas para cada rede e escola

são traçadas, como um caminho para se chegar ao objetivo planejado, por meio de estratégias planejadas.

Nesta discussão sobre qualidade na educação e avaliações em larga escala, Cury (2014) destaca que:

[...] A qualidade em educação sempre foi uma dimensão esperada da parte de todos os envolvidos em sistemas educacionais. Entretanto, nos anos noventa, a chamada “cultura de avaliação” impôs avaliações de larga escala com testes padronizados a fim de medir o desempenho dos estudantes. No Brasil, país de democratização educacional tardia, o acesso e a permanência ao ensino obrigatório foram vistos como básicos para a qualidade do desempenho. Ora, a qualidade depende de insumos pedagógicos, da formação inicial e continuada dos docentes, de planos de carreira e de salários atrativos. Tais exigências, dentro de um país federativo, estão contempladas no novo plano nacional de educação em que se avançou no encaminhamento no regime de colaboração (p. 1053).

Para a melhoria da qualidade na educação, é importante a mobilização e o envolvimento de todos os atores escolares na política pública, prioritariamente a equipe pedagógica, os professores e os estudantes, o que caracteriza o comprometimento e a integração para a sua realização. Para isso, faz-se necessária uma discussão sobre como melhorar os índices educacionais do município, que pode envolver temas que vão desde a formação dos profissionais da educação, até a gestão democrática, a valorização, os recursos pedagógicos, a infraestrutura das escolas, etc. Partindo da ideia de melhoria na qualidade da educação, realizaremos uma análise da Meta 7 do PME, do município pesquisado, e suas estratégias, especialmente daquelas que chegam de fato à escola.

Um currículo muito diferenciado, no qual os sistemas não dialogam, é considerado um complicador para os resultados da Prova Brasil, cujas médias de proficiência são utilizadas para medir o Ideb. Considerando que é preciso pensar em um currículo único, segundo Alarcão (2001, p. 121), são importantes a “[...] organização da turma, dos tempos e dos espaços da escola”. Para a autora, “todas as oscilações pendulares do currículo decorrem “intramuros” de uma mesma estrutura curricular concebida de forma idêntica na orgânica da escola [...]”.

Para Alarcão (2001), esse seria um critério que contemplaria as políticas públicas desenhadas nas últimas décadas. Ainda sobre o currículo, é necessário perceber as vantagens que nasceram do estabelecimento de um currículo oficial.

Dessa forma, a autora diz que, “[...] possivelmente, o argumento mais forte de que dispomos a favor dos currículos oficiais é que, quando falamos de educação de qualidade para todos, estamos falando de aprendizagem para todos” (ALARCÃO, 2001, p. 27).

Partindo do princípio de que o Brasil ainda não dispõe de um SNE e, conforme o artigo 214 da CF de 2008, que foi alterado pela EC 059/2009, os planos deverão ser articuladores para construção desse Sistema (BRASIL, 2009). Nesse sentido, faz-se necessária uma unidade entre os planos de educação, nacional, estaduais e municipais, o que poderá acontecer com o alinhamento entre eles.

Assim, além das questões do currículo diferenciado e da falta de diálogo entre os sistemas, também podemos dizer que a gestão escolar constitui uma dimensão e um enfoque de atuação na educação que envolve toda a organização pedagógica e administrativa da escola. Dessa forma, pode ser estruturada uma gestão democrática, participativa e atuante, que venha a se mostrar preocupada com o desenrolar do processo educacional, visando a um resultado de aprendizagem mais satisfatório. Esse processo pode estar atrelado a um quadro de profissionais, com formação adequada, sendo esse reconhecidamente um dos fatores que determinam o baixo índice no Ideb.

A performance inadequada dos profissionais, que atuam em áreas sem a devida formação, repercute em critérios de desvalorização dos profissionais da educação, como um dos pilares que influencia na qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Outros fatores que contribuem para a desvalorização são: o piso salarial, carga horária de trabalho exagerada e prestação de serviços, por parte do professor, em vários estabelecimentos de ensino.

O Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, por meio de Lei Complementar, estabeleceu as competências comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, estando, entre elas, a tarefa de proporcionar os meios de acesso à educação (BRASIL, 2014a).

Vale ressaltar que, para a CONAE 2010, a pactuação entre os entes federativos, a ser expressa e concretizada em Lei Complementar, que regulamenta tal artigo, não significava que tínhamos um sistema. Foram apresentados, portanto, através de seu documento referência, cinco grandes desafios para o Estado e para a sociedade brasileira, entre eles, a saber: “[...] promover a construção de um Sistema Nacional de Educação, responsável pela institucionalização de orientação política

comum e de trabalho permanente do Estado e da sociedade na garantia do direito à educação” (BRASIL, 2010c, p.6).

Por isso, o documento referência lembrava:

[...] O Brasil ainda não efetivou o seu Sistema Nacional de Educação, o que tem contribuído para as altas taxas de analfabetismo e para a frágil escolarização formal de sua população [...]. Vários foram os obstáculos que impediram [...] sobretudo aqueles que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos, ao contrário do que aconteceu nos países que viabilizaram um sistema nacional próprio (BRASIL, 2010c, p. 10-11).

Para Abicalil (2014, p. 64), a CONAE 2010 foi considerada um espaço privilegiado para que se pudesse avaliar e articular as definições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, do PNE e do próprio PDE, propondo alterações e mudanças nesses instrumentos de políticas públicas. Entre as mudanças necessárias, está a realização plena de um regime de cooperação entre as diversas instâncias da gestão educacional. A regulação da cooperação federativa e das formas de colaboração específicas, entre os entes federados, seus respectivos sistemas autônomos e a organização de um Sistema Nacional de Educação, tornam-se indispensáveis.

A construção do Sistema Nacional de Educação será resultado de um acordo, baseado nos princípios constitucionais, entre os entes federativos. Além disso, a pactuação deve acontecer, inicialmente, por meio de linhas estratégicas que unam os atores envolvidos. Nesse sentido, o regime de colaboração é fundamental para a base do sistema a ser organizado. São necessários princípios que dirijam não apenas os processos de responsabilização – entendida como “quem faz o quê”, mas principalmente quem deve fazer, com quem e em que condições, com quais mediações de complementariedades, com quais regramentos e com quais definições de responsáveis pelas deliberações (ABICALIL, 2014).

O PNE é um instrumento que, por meio das vinte metas propostas, busca elevar, para um nível satisfatório, a educação em todo país, além de traçar as diretrizes, as metas e as estratégias para a educação nacional até 2024, bem como determinar o alinhamento entre os planos nacional, estadual, distrital e municipal, construídos numa perspectiva de diálogo entre todos os envolvidos.

Neste contexto, considera-se importante a relação entre os planos de educação, o Sistema Nacional de Educação e o Regime de Colaboração. O SNE será concretizado, por intermédio deste pacto federativo, com leis complementares que regulamentarão o Art. 23 da Constituição Federal¹⁹.

A Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE, traz em seu Art. 11 que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino (BRASIL, 2014a).

Como mencionamos anteriormente, o alinhamento entre os planos tem um importante papel na construção do SNE, e deve ser coerente com a possibilidade e a realidade de cada estado ou município. É preciso que o regime de colaboração aconteça de forma articulada, pois os planos não podem ser isolados, uma vez que a melhoria da educação no município contribuirá para a melhoria da educação no estado e, conseqüentemente, no país.

É preciso que as ações traçadas para a melhoria da qualidade da educação sejam sustentadas por um SNE, tornando, assim, as ações mais efetivas. Esse Sistema necessita de uma interação, entre os diversos sistemas brasileiros, e colaboração entre os mantenedores da educação pública. Ademais, a ausência dele dificulta a elaboração de parâmetros para que todos estejam juntos, buscando os mesmos objetivos.

2.2 CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A presente seção versa sobre a qualidade da educação e a implementação das políticas públicas educacionais para a melhoria do ensino.

O termo “qualidade”, segundo o Dicionário Aurélio, apesar de ter vários significados, é usado para qualificar algo, que podem ser pessoas, serviços ou objetos, caracterizando o que é bom ou ruim, verificando atributos e condições com

¹⁹ Que constitui competências comuns da União, estados e municípios, com relação a vários campos sociais, e mais especificamente ao acesso à cultura, à educação e à ciência, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional.

uma ideia de comparação. Para uma melhor compreensão do conceito, Demo (1994) afirma que:

[...] Qualidade é questão de intensidade, participação e engajamento. Não se satisfaz com “maior”, pois quer o “melhor”. Precisa do ter, mas realiza-se no ser. É condicionada pela quantidade, mas sobrepassa-a, porque a qualidade não é apenas acontecer, mas especificamente, fazer acontecer, respeitando seu tempo e seu espaço (DEMO, 1994, p. 20).

A qualidade em educação pressupõe a junção de valores, metas e experiências, registradas a partir dos grupos, que se encontram envolvidos direta ou indiretamente no processo educativo. É um conceito relativo, que tem relação com contexto, complexidade, pluralidade e subjetividade, fatores que exercem fortes influências, a partir de ideias modernistas, métodos positivistas e áreas da psicologia do desenvolvimento. Portanto, a qualidade se mostra como um processo dinâmico e contínuo, exigindo uma revisão regular, impossibilitando uma definição de enunciado pronto, com objetivo pré-estabelecido e fechado.

Na educação, a qualidade depende de vários fatores, que estão ligados aos sujeitos, tais como alunos, professores, pais, comunidade escolar, além do orçamento e infraestrutura, condições que perpassam o processo de ensino-aprendizagem e o currículo. Para obter essa qualidade, é importante haver ações articuladas, processos de avaliação capazes de mostrar onde chegamos e o que precisamos para melhorar o ensino. Por fim, é necessária uma gestão democrática participativa, com o envolvimento de toda a comunidade escolar.

Ressaltamos que a qualidade na educação vai se modificando conforme as exigências sociais. A escola é uma instituição, cujo objetivo é formar cidadãos capazes de conviver bem em sociedade, com liberdade e responsabilidade. É considerada como um local de socialização do saber sistematizado. Para Azevedo (2007, p. 6):

[...] A qualidade do ensino tem sido foco de discussão intensa, especialmente na educação pública. Educadores, dirigentes políticos, mídia e, nos últimos tempos, economistas, empresários, consultores empresariais e técnicos em planejamento têm ocupado boa parte dos educadores, emitindo receitas, soluções técnicas e, não raro, sugerindo a incompetência dos educadores para produzir soluções que empolguem a qualificação do ensino.

Para a melhoria da qualidade na educação, é importante a implementação de políticas públicas, capazes de contribuir para a melhoria do processo ensino-aprendizagem. As políticas públicas objetivam a melhoria da vida do cidadão e, quando bem implementadas, contribuem para uma sociedade mais democrática e participativa. Elas requerem o redimensionamento político dos processos educativos. De acordo com Leão (2005):

[...] Nestes processos educativos, residem as possibilidades de reconstrução da sociedade humana, senão igualitária, menos desigual, em que o nível de inter-relações transcorra num sentido de horizontalidade, na qual grupos ou classes sociais não se sobreponham uns acima dos outros (LEÃO, 2005, p. 8).

A política pública pode ser vista como um meio pelo qual resolvemos um problema, tal como um confronto de ideias e interesses, uma resposta ao movimento do jogo de poder. Deve atender às necessidades da população, garantindo os direitos sociais.

Nesse sentido, respaldamos-nos no conceito de política pública, proposto por Saraiva (2006, p. 28), que a define como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade”.

Numa realidade em que as diversidades não comportam modelos repetidos e não consideram as diferenças sociais, econômicas e regionais, sempre haverá uma ressignificação daquilo que é transposto e proposto, por conta dos caminhos que percorrem e, por conseguinte, do nível de entendimento de seus interlocutores na comunicação. “Políticas serão interpretadas diferentemente, uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos” (BOWE et al, 1992, p. 22 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53).

As políticas sofrem diversas interpretações. Esse olhar diferente de cada sujeito sobre elas pode comprometer os resultados inicialmente pensados. No Brasil, muitas políticas públicas são implementadas. Porém, observa-se que nem todas trazem o resultado esperado para a melhoria da qualidade na educação. De acordo com Bowe *et al.* (1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53), “[...] o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”. Para esses autores, o ponto chave é que as

políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a ser “recriadas”:

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente, uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar o significado de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (BOWE *et al.*, 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53).

Assim, acreditamos que as políticas precisam ser pensadas, considerando-se o local onde serão implementadas e os problemas que precisam ser resolvidos, pois também é lá que estão os atores protagonistas da história.

Destacamos, aqui, a importância da mobilização de todos os atores educacionais no processo de implementação das políticas. É essencial que as mudanças partam da realidade escolar e, a partir daí, cheguem às instâncias superiores. As reformas, muitas vezes, tendem a fracassar, por não considerarem a realidade e o contexto das escolas.

Para Souza (2006), a política pública, compreendida como ciclo deliberativo formado por um processo dinâmico e de aprendizado, é constituída dos seguintes estágios: (i) definição de agenda, (ii) identificação de alternativas, (iii) avaliação das opções, (iv) seleção das opções, (v) implementação e (vi) avaliação (SOUZA, 2006, p. 29). Como nosso foco não são os estágios, abordaremos aqui, com mais afinco, a implementação. Para Lotta (2012, p. 27),

[...] A fase de implementação diz respeito ao momento em que as políticas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática. A literatura apresenta diferentes concepções sobre como esse processo se dá, considerando, de forma central, quem toma as decisões dentro do processo de implementação, ou seja, se elas vêm de cima e são implementadas (visão *top down*) ou se elas são reconstruídas a partir de baixo (visão *bottom up*). A questão que está em jogo é sobre que atores têm influência no processo de implementação e quais são os impactos que cada um desses atores produzirá sobre os resultados das políticas públicas.

Quando as políticas precisam ser implementadas com urgência, voltadas para resultados imediatos, normalmente é reproduzido o que foi encaminhado, sem as devidas discussões que contemplem cada realidade, e sem buscar as adaptações e ações que mais atendam às demandas locais. Normalmente, essas ações não trazem resultados duradouros e, em pouco tempo, os envolvidos ficam sem estímulo, pois não se reconhecem em suas ações. É necessária uma discussão constante sobre avaliação e reformulação das ações e estratégias, de maneira que mesmo as políticas "impostas" sejam adaptadas a cada realidade, contemplando todos os atores do processo.

Mainardes (2006, p. 53), ao se referir à implementação de uma política, afirma que:

[...] os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas.

Portanto, os professores e demais profissionais da educação, quando não são bem informados ou quando desconhecem o real objetivo de uma determinada política educacional, tendem a resistir e a modificar as políticas. Isso acontece, devido à falta de diálogo entre os que apresentam essas políticas e os que precisam fazer sua implementação. Por serem ativos, buscam reinterpretar e produzir micro políticas.

As políticas educacionais estão inseridas no contexto das políticas públicas, e também estão interligadas com a gestão da educação. São de suma importância para a melhoria da qualidade da educação, e influenciam na construção da ordem social, envolvendo famílias, escolas e sociedade. Para Oliveira (2010), a política pública educacional é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação.

A compreensão do que seja uma política pública educacional e de sua implementação, bem como do papel da gestão escolar nesse processo como possibilidade de alcançar a efetividade, é fundamental para se chegar a parâmetros de medição qualitativa. A apresentação e o entendimento desses conceitos são fundamentais e decisivos nos processos que culminam na execução, no monitoramento, no resultado e na avaliação de uma política pública.

Considerando isso, podemos perceber que implementar uma política pública, no campo da educação, é uma tarefa complexa, principalmente por se tratar de um campo de disputas.

Apesar de sabermos da importância da implementação das políticas educacionais que chegam às escolas, nem sempre elas são recebidas como um instrumento capaz de melhorar a qualidade da educação. O descaso com essas políticas é notório. Primeiro, porque em determinados casos, elas não condizem com a realidade de muitos alunos, portanto, passam a serem rejeitadas, dispensadas e, em alguns casos, adequadas às necessidades da clientela. Com isso, uma avaliação, baseada no formato de uma política que não foi bem implementada em uma determinada escola ou município, pode não trazer os resultados esperados para aqueles que elaboraram as políticas originais.

Para Mainardes (2006), baseado em Ball (1992), há a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise das políticas educacionais. As expressões macro e micro, usadas pelo autor, se referem a dimensões políticas em planos inversamente opostos. Para ele, o macro diz respeito ao jogo político administrado pelo Estado, e o micro corresponde ao jogo político que se desenvolve nas instâncias mais próximas das classes populares. O autor deixa claro que essas dimensões políticas não são excludentes, mas sofrem constantes interpretações.

Brooke (2012) afirma que o fracasso das reformas educacionais pode ser atribuído à falha de articulação entre essas dimensões políticas, e defende uma inversão na forma de condução do ciclo de políticas públicas, relacionadas à educação. Esse ciclo deve começar dentro das escolas e ser de baixo para cima. Isso significa que o Estado deve garantir que as bases da educação participem das decisões políticas educacionais condizentes com a realidade e as necessidades dos atores principais do processo ensino-aprendizagem: os alunos.

Sendo o PME, desde o início de sua formulação, considerado um campo de embate, respaldamos-nos em três, dos cinco contextos que interferem no ciclo de políticas, para analisarmos o caso de gestão. Esses contextos são citados por Mainardes (2006), com base em Ball (1992; 1994).

O primeiro contexto, o da “influência”, refere-se à política oficial e possui relação com as intenções dos governos, dos departamentos educacionais, das pessoas responsáveis pela implementação da política, das escolas e das

autoridades locais. Neste contexto, há uma disputa para influenciar a definição das finalidades sociais da educação.

O segundo contexto, o da “produção de texto”, envolve a criação do texto político e considera também o que o influenciou. Pode envolver a análise de textos e documentos, entrevistas com autores de textos sobre políticas ou com aqueles para os quais tais textos foram escritos e para quem foram distribuídos.

Sobre os dois primeiros contextos, o autor diz que o da influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas. Os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral, portanto, representam a política (BOWE, 1994 *apud* MAINARDES, 2006, p. 54).

O terceiro contexto é o da “prática”, no qual “[...] a política está sujeita à interpretação e recriação, e produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (BOWE *et al.* 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53). Sendo assim, a política poderá ser transformada pelos atores sociais envolvidos.

Os atores deste processo, em todas as instâncias, exercem um papel fundamental no sucesso das reformas. Dependendo do modo como as políticas são implementadas, elas podem mudar significativamente, se compararmos o que foi pensado, planejado e executado no cenário escolar. Essas abordagens contribuem como instrumentos para a análise da trajetória de políticas, desde a sua formulação aos seus resultados.

Observamos que, na elaboração do PME, o município selecionou estratégias possíveis para a implementação das políticas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino. Portanto, é preciso refletir sobre o modo como elas poderão contribuir para o cumprimento da meta projetada.

O PME do município de Itamarati apresenta 20 metas, entre elas a Meta 7, que trata da qualidade da educação. Ela estabelece 15 estratégias, planejadas para a melhoria do ensino, e, conseqüentemente, para a evolução no Ideb. Analisando essas estratégias, percebemos que existem algumas que possuem uma relação mais direta com a escola, e outras que demandam a busca por parcerias com outras instituições da própria prefeitura, do estado ou do governo federal.

Assim, selecionamos 7 estratégias que, de certo modo, possuem um desdobramento na escola. Após essa seleção, buscamos conhecer, junto à

Secretaria Municipal de Educação e à Coordenação Pedagógica, por meio de conversa informal, como elas estão sendo implementadas para que possam atingir os objetivos propostos, como apresentamos no Quadro 5, a seguir:

Quadro 5 - Estratégias selecionadas para a análise da implementação de ações para o cumprimento da meta

(continua)

ESTRATÉGIA	STATUS
<p>Implantar um regime de colaboração com o estado e a União, um processo contínuo de auto-avaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de um planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação, e o aprimoramento da gestão democrática.</p>	<p>*O município ainda não implementou nenhuma política própria para melhoria da qualidade na educação. Aderiu ao Sadeam que, até o ano de 2015, foi aplicado em algumas escolas da rede. Porém, a partir de 2016, o sistema de avaliação foi suspenso. Por enquanto, o município vem participando apenas das avaliações externas nacionais (Prova Brasil e Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA), em regime de colaboração com os governos federal e estadual.</p> <p>* Junto à Universidade do Estado do Amazonas, implantou uma turma de Pedagogia para um grupo de professores que ainda não possuíam nível superior; porém, ainda existe, na zona rural, um grupo de professores sem formação adequada.</p> <p>* Em parceria com o estado e o governo federal, aderiu ao Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a partir do qual os professores desse ciclo recebem formação continuada.</p> <p>* Escolas não possuem Conselho Escolar, apenas a Associação de Pais e Mestres, meramente para cuidar dos recursos destinados à escola pelo governo federal, através do PDE Escola e do PDDE.</p> <p>* Ainda não foram construídos os PPPs das escolas, apesar de ser uma estratégia do PME.</p>
<p>Desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação indígena e do campo.</p>	<p>*Não possui nenhuma política voltada para essa estratégia. Pensa-se em buscar parceria com o estado, através da SEDUC, no que tange à questão da formação para professores.</p>
<p>Criar uma política voltada para a rede municipal de ensino, buscando atingir as metas projetadas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices, e garantindo equidade na aprendizagem.</p>	<p>O que o município apresenta hoje para essa estratégia está atrelado ao reforço escolar para os alunos do 5º ano, especialmente nos anos em que acontecem a aplicação da Prova Brasil.</p>

Quadro 5 - Estratégias selecionadas para a análise da implementação de ações para o cumprimento da meta

(conclusão)

ESTRATÉGIA	STATUS
Expandir, em regime de colaboração, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.	Não foi implementada pelo município junto às escolas municipais. Existe um núcleo de tecnologia que atende a comunidade em geral, com computadores e banda larga. Somente as escolas da rede estadual possuem laboratórios de informática e Internet que funcionam precariamente. Existe uma proposta, junto ao governo federal, para o apoio na implantação de laboratórios de informática nas escolas urbanas.
Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.	Apesar da existência das APMCs, nenhuma política foi desenvolvida para implementação dessa estratégia. Somente na elaboração do PME, pode-se contar com a participação da sociedade. Após sua aprovação, nenhum outro movimento de mobilização com as famílias e setores da sociedade aconteceu. Pensa-se que, com a elaboração do PPP, essa estratégia venha a ser implementada.
Estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, a prevenção, a atenção e o atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade.	Apesar de o absenteísmo ser frequente na escola, não existe nenhuma política voltada para o cumprimento dessa estratégia.
Estabelecer políticas de estímulo às escolas municipais que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.	Não implementada. Somente a rede estadual possui sistema de premiação por desempenho (através dos resultados obtidos pelo Sadeam). Para a rede municipal, a partir de 2017, serão feitos estudos para a implementação dessa estratégia.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PME e em informações cedidas pela Secretaria Municipal de Educação.

O Quadro 5 mostra que, mesmo tendo o município desenvolvido algumas políticas em parceria com a União e o estado, ainda é preciso pensar nas especificidades locais e, assim, construir um instrumento local que procure verificar as fragilidades que têm contribuído para a oscilação do Ideb. Assim, é necessário desenvolver uma política de avaliação, a fim de articular condições para a melhoria do ensino.

É preciso pensar, também, em uma gestão democrática, a partir da qual possamos contar com a participação dos pais e dos demais membros da comunidade escolar, através da implantação de conselhos escolares, do projeto

político-pedagógico das escolas, e de formação e valorização dos profissionais da educação.

Um dos estímulos que pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação está ligado aos prêmios, oferecidos pelos governos, às escolas que atingem melhores índices nas avaliações externas. Esse prêmio tem feito com que muitas escolas superem as metas estabelecidas. Considerado como um mecanismo que busca a melhoria no ensino, é importante que o município, por meio de parcerias com o estado, possa estabelecer uma política a ser implementada em âmbito local, e que venha a valorizar os possíveis avanços nos próximos resultados do Ideb.

O PME apresenta uma série de estratégias voltadas para a melhoria da educação. Os autores utilizados como aporte teórico afirmam que, para se ter melhoria na qualidade da educação, é preciso implementar as políticas educacionais em regime de colaboração, e que elas atendam aos anseios da comunidade, respeitando as suas especificidades. É preciso investir na formação dos profissionais da educação, na valorização, e em uma gestão democrática e participativa. Porém, na prática, tem-se observado que poucas políticas vêm sendo implementadas, e que o regime de colaboração precisa ser mais fortalecido, uma vez que o Ideb do município não apresenta nenhum avanço.

2.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta dissertação assume uma natureza qualitativa, na medida em que busca informações, através de um grupo de pessoas envolvidas na construção do atual Plano Municipal de Educação do município de Itamarati, e tem como foco especialmente a Meta 7, que trata da qualidade da educação.

Para Duarte (2002), de um modo geral, as pesquisas de cunho qualitativo exigem realização de entrevistas, quase sempre longas e semiestruturadas:

[...] A descrição e delimitação da população base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados, assim como o seu grau de representatividade no grupo social em estudo, constituem um problema a ser imediatamente enfrentado, já que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo será assentado (DUARTE, 2002, p. 141).

Para a realização da ação, utilizamos como instrumento de pesquisa a entrevista semiestruturada. Para Duarte (2004, p. 4),

[...] entrevistas são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados. Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados.

A escolha da entrevista semiestruturada se deu pela flexibilidade que ela possui. Para Tomar (2007), ela traz vantagens, tais como: (i) possibilidade de acesso à informação além do que se listou; (ii) esclarece aspectos da entrevista; (iii) gera pontos de vista, orientações e hipóteses para o aprofundamento da investigação e (iv) define novas estratégias e outros instrumentos.

Os roteiros de entrevistas buscaram levantar informações sobre a visão e a preparação dos técnicos para conduzir o trabalho de construção do PME de Itamarati. Além disso, foram abordadas questões sobre a Meta 7 e as suas estratégias, além da sua mobilização, organização, do seu diagnóstico e do alinhamento com o plano estadual, visando a intervenções necessárias para a melhoria da qualidade da educação. Vale ressaltar que, por meio das entrevistas realizadas com os atores do processo de elaboração dos planos de educação, foram consideradas as especificidades do município e seus aspectos educacionais.

Considerando que as 7 estratégias selecionadas, dentre as 15 da meta em foco, são amplas, o que acarretaria um tempo muito extenso para que pudessemos desenvolver um trabalho de ação através do PAE, pensamos em um recorte, considerando as estratégias que possuem uma relação com a avaliação externa ou que estão ligadas, de modo direto ou indiretamente, ao Ideb do município. Para isso, o recorte levou em conta o mesmo processo utilizado para a seleção do município. Das 3 estratégias selecionadas, 2 delas tratam dos índices e 1 dos elementos da qualidade da educação, atrelada a uma avaliação, conforme aponta o Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 - Estratégias selecionadas para a elaboração do PAE

Estratégias
Implantar, em regime de colaboração, com o estado e a União, um processo contínuo de auto-avaliação nas escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de um planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática.
Criar uma política voltada para a rede municipal de ensino, buscando atingir as metas projetadas pelo Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices, e garantindo a equidade da aprendizagem.
Estabelecer políticas de estímulo às escolas municipais que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sabemos que só a média de desempenho dos alunos nas avaliações não é o suficiente para diagnosticar a qualidade da educação. É preciso pensar em outros fatores que podem interferir nesses resultados. Para Cury (2002, p. 168):

[...] Sabemos todos que a distribuição de renda e da riqueza no país determina o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Sabemos também que o aumento da permanência de estudantes na escola depende da realização do direito ao saber, sob um padrão de qualidade possível de ser incrementado. E sabemos também que não se deve exigir da escola o que não é dela, superando a concepção de uma educação salvífica e redentora. Problemas há na escola que não são dela, mas que estão nela, e problemas há que são dela e obviamente podem também estar nela. Considerar este contexto socioeconômico descritiva e analiticamente, vê-lo como suscetível de superação por meio de políticas sociais redistributivas, e considerar a situação da educação escolar enquanto tal são princípios metodológicos indispensáveis para uma análise adequada das políticas educacionais. Afirmar a determinação socioeconômica sobre a educação não é negar as determinações internas a ela.

Portanto, faz-se necessário considerar que o contexto socioeconômico pode intervir nos resultados obtidos, por meio das avaliações em larga escala, uma vez que as oportunidades são diferentes. É importante considerar a diversidade econômica e pensar em políticas públicas educacionais que visem ao princípio da equidade, e que possam melhorar o ensino para maioria da população.

Considerando que, para a elaboração do PME, as pessoas envolvidas necessitam ter conhecimento sobre as etapas e uma preparação para desenvolver o

trabalho, assim como a importância do envolvimento da sociedade, optou-se por entrevistar 2 membros da comissão coordenadora da elaboração do PME e 1 delegado escolhido como um dos representantes da sociedade civil organizada. Sendo a escola o local onde se concretiza o ensino para a melhoria da qualidade da educação, optamos, também, por ouvir 1 gestor de escola e 2 professores, com o objetivo de investigar a percepção desses atores sobre a construção do PME, especificamente da Meta 7 e de suas estratégias, assim como o seu alinhamento com a meta e as estratégias do PEE. Essas entrevistas foram feitas *in loco*, no mês de setembro de 2016. O Quadro 7, a seguir, traz a síntese dos entrevistados:

Quadro 7 - Síntese numérica das entrevistas semiestruturadas realizadas

Método de entrevista	Quantidade de membros da Comissão Coordenadora da elaboração do PME	Quantidade de gestores escolares	Quantidade de professores	Quantidade de delegados
Semiestruturada	2	1	2	1
Total de entrevistados: 6				

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerando o estudo realizado e os elementos presentes na pesquisa, frente às evidências levantadas a partir da análise do caso, foi possível verificar algumas hipóteses que serão analisadas na próxima seção.

2.4 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, são apresentadas as análises dos dados, levantados a partir das respostas dos entrevistados, de modo que se possa situar sobre como foi elaborado o PME, a preparação dos envolvidos, a divulgação, o diagnóstico, o alinhamento e a participação da sociedade. A análise teve como base as contribuições teóricas, já discutidas nas seções anteriores, sendo possível a construção de um plano de ação que tem a intenção de contribuir com a melhoria da qualidade da educação no município.

O município pesquisado apresenta um quadro de regressão nas notas do Ideb a partir de 2011, no 5º ano do EF, e buscamos aqui responder algumas

questões referentes à construção do PME, especialmente da Meta 7, que trata da qualidade da educação, em que foi traçada projeção de avanços. Analisaremos, por exemplo, que tipo de formação foi proporcionada à comissão coordenadora, quais passos foram utilizados para a construção do PME, quais fontes foram utilizadas para a elaboração do diagnóstico, como foram feitas as projeções das médias do Ideb, como foi feito o alinhamento com o PEE, como foi feita a articulação com o PPP, qual foi a participação da escola e quais contribuições o PME poderá trazer para a melhoria da qualidade da educação.

Nesta seção, realizaremos uma análise das entrevistas, com os profissionais envolvidos na construção do Plano Municipal de Educação de Itamarati, levantando informações de como foi a preparação, as discussões e a elaboração. A estrutura analítica das entrevistas está direcionada para apontar como os profissionais foram preparados para desenvolver o trabalho e quais estratégias foram utilizadas na elaboração da Meta 7.

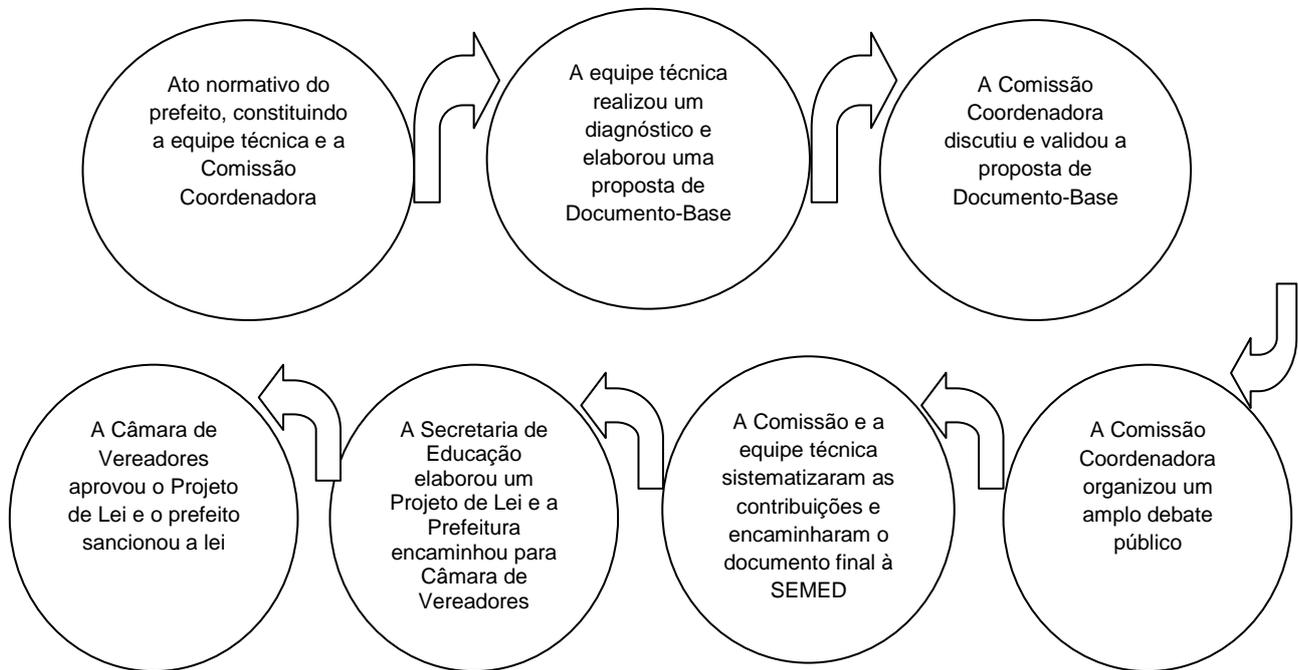
2.4.1 Análise realizada a partir da entrevista com os membros da comissão coordenadora da elaboração do PME e com o delegado

No que se refere à formação para a construção do PME, os membros da equipe técnica e da comissão coordenadora participaram de uma formação, na qual foram orientados sobre como elaborá-lo. Essa formação aconteceu no próprio município e foi conduzida por dois técnicos da Secretaria Municipal de Educação, que foram capacitados por uma equipe de técnicos do MEC/SASE. Quanto ao delegado entrevistado, ele obteve apenas orientações em reuniões organizadas pela comissão coordenadora, nas quais aconteciam as discussões sobre o assunto. Na entrevista, o delegado explicou:

[...] Tive apenas participação em algumas reuniões que aconteceram nas escolas e em outra na associação, em que nos foi passado que o plano era muito importante para a educação do município e que a participação da sociedade na construção dele era fundamental. O plano ia ultrapassar governos e era um planejamento para dez anos (DELEGADO, entrevista realizada em 08 set. 2016).

O processo de elaboração do PME teve as seguintes etapas e seguiu as orientações da MEC/SASE, conforme se pode observar na Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Etapas de elaboração do PME



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas com técnicos da comissão de elaboração do PME e do Caderno de Orientações da SASE (BRASIL, 2014d).

O início do trabalho de construção do PME do município de Itamarati aconteceu quando o prefeito, através de um decreto, constituiu uma equipe técnica e uma comissão coordenadora, com as atribuições de analisar dados; formular metas, estratégias e indicadores; organizar debates; validar junto à sociedade o documento-base; e apresentar o plano para análise do chefe do poder executivo.

Por se tratar de um plano que objetiva melhorias para a educação de todos os munícipes, a divulgação do trabalho e o chamado para a participação da população, por meio dos órgãos e instituições existentes no município é de fundamental importância. Portanto, quanto maior for o envolvimento da sociedade na construção dos planos, maior será também o seu grau de envolvimento e a responsabilidade na execução deles. Assim, além de um olhar de conhecedor, passa-se a ter um olhar de fiscalizador e avaliador do processo.

De acordo com a SASE (2014d), para elaborar um plano de educação, é essencial assumir compromissos, visando a acabar com as desigualdades no país. Portanto, é necessário que as metas, expressas no plano, sejam orientadas para o enfrentamento das barreiras que muito contribuem para as dificuldades de acesso e

permanência, além das desigualdades educacionais em cada município, com foco nas especificidades de sua população.

Neste processo de elaboração, são visíveis alguns obstáculos, tais como: (i) a falta de dados estatísticos disponíveis e precisos; (ii) a escassez de tempo e a limitação de pessoal, entre outros. No entanto, tais dificuldades poderão ser superadas, desde que haja uma decisão política e técnica para elaborar o plano.

Para a realização do diagnóstico no município, a equipe técnica buscou informações em portais como IBGE, INEP, MEC, FNDE, SEDUC, Semed, além de outros órgãos e instituições. Para isso, levou-se em conta: (i) oferta educacional do município por níveis, etapas e modalidades; (ii) número de escolas; (iii) número de matrículas ofertadas; (iv) estrutura física das escolas; (v) série histórica do Ideb; (vi) distorção idade-série; (vii) população por faixa etária e escolaridade.

Após a conclusão do diagnóstico, a equipe técnica apresentou à Comissão Coordenadora o material coletado e, a partir de então, iniciou-se um processo de construção das metas e estratégias para a elaboração do documento base. Segundo os técnicos entrevistados, esse documento era composto por metas e estratégias do PME.

As discussões sobre o PME aconteceram através de encontros, reuniões e debates com a equipe da secretaria de educação, gestores, professores, pais, alunos e demais segmentos da sociedade, conforme afirmação dos técnicos:

[...] A gente fazia encontros e convidávamos as pessoas a participarem, inclusive os vereadores, que eram eles que iriam aprovar o plano. Programávamos os encontros em lugares diversificados e sempre estávamos estudando o caderno de orientações que recebemos do MEC. Ah, sempre envolvia alunos e professores, alunos não falavam muito, mas estavam presentes (TÉCNICO A, entrevista concedida em 08 set. 2016).

[...] A secretaria de educação e a comissão convidavam os representantes dos órgãos, conselhos, escolas e outros, e buscávamos discutir o material, sempre esclarecendo dúvidas dos convidados e mostrando a importância da construção do plano. Foram feitos vários debates e isso cada vez mais ajudava a esclarecer o que realmente queríamos colocar no papel (TÉCNICO B, entrevista concedida em 08 set. 2016).

O delegado entrevistado, que também participou do processo de votação do documento base na conferência municipal de educação, afirmou o seguinte:

[...] Os responsáveis, que eram equipe técnica e comissão coordenadora, em parceria com a Semed, organizavam os encontros com a participação de alunos, professores, diretores e representantes da sociedade civil organizada. Os encontros sempre aconteciam em horários e locais, onde as pessoas convidadas pudessem participar (DELEGADO, entrevista concedida em 08 set. 2016).

Para Bordignon (2009), o planejamento participativo busca a congruência entre os objetivos da organização e as aspirações e demandas do ambiente. Para atingir essa congruência,

[...] é essencial que o processo de elaboração do plano ouça e contemple as aspirações da pluralidade de vozes do município. A participação permite a visão do todo e gera compromisso e responsabilidade com o planejado, não só do governo, mas, também, da sociedade. A visão do todo e a percepção das diferentes aspirações sociais só é possível a partir dos diferentes olhares, dos diferentes pontos de vista da pluralidade social. Especialistas e dirigentes do sistema, por mais competentes e sensíveis que sejam, têm um olhar próprio, desde seu ponto de vista, que é, obviamente, diferente dos situados nos outros espaços e condições sociais: educadores, familiares e profissionais das diferentes áreas sociais (BORDIGNON, 2009, p. 96 - 97).

Para o autor, “[...] é fundamental a audiência democrática da comunidade no processo de construção do PME, envolvendo as diversas instâncias dos poderes públicos e da sociedade” (BORDIGNON, 2009, p. 97).

A Meta 7, principal foco do nosso trabalho, trata da qualidade da educação. É através dela que o município precisa traçar estratégias para que possa ampliar progressivamente as médias do Ideb, contribuindo, assim, para o alcance das médias estaduais e nacionais projetadas, tendo como resultado a melhoria do fluxo escolar e, principalmente, da aprendizagem dos alunos. Por isso, é preciso que gestores e professores procurem implementar ações que venham a superar as fragilidades identificadas em cada escola e em cada sistema, em busca da qualidade da aprendizagem.

Para SASE/MEC (BRASIL, 2014d), fomentar a qualidade da educação básica implica em enfrentar a desigualdade social existente no país, além de ampliar o direito social à educação. Isso ocorre a partir de uma melhor definição e articulação entre os sistemas de ensino e unidades escolares; processos de organização e

gestão do trabalho escolar; melhoria das condições de trabalho e valorização; e formação e desenvolvimento profissional de todos aqueles que atuam na educação escolar. É fundamental, ainda, definir e implementar dinâmicas curriculares, de formação e de avaliação, que favoreçam uma aprendizagem mais significativa.

[...] Espera-se que com essa meta os entes federados se articulem por meio de diferentes estratégias e mecanismos, no âmbito do regime de colaboração e do sistema nacional de educação, para garantir o alcance do nível suficiente de aprendizado, em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de estudo a cada ano e período, nas médias nacionais previstas no Ideb (BRASIL, 2014a, p. 29).

Para Fernandes (2007), “[...] o Ideb é calculado a partir de dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e médias de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep” (p.7). Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar realizado anualmente pelo Inep. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil (para Idebs de escolas e municípios) e do Saeb (no caso dos Idebs dos estados e nacional)²⁰.

No entanto, as respostas dos entrevistados, ao serem perguntados sobre como o município projetou as médias para o Ideb, apontaram que esse processo não levou muito em consideração os indicadores, apesar de terem apresentado a preocupação com os indicadores de evasão, reprovação e aprendizagem.

[...] Hum... a gente percebeu que as médias do Ideb vinham caindo, estivemos até entre os primeiros municípios do estado em 2009, e a partir daí só diminuindo. Quando estávamos trabalhando essa meta (que é a 7), começamos a pensar que, com o plano, poderemos melhorar, e nas discussões chegamos à conclusão de que podemos crescer entre 3 a 5 pontinhos a cada dois anos, que o Ideb só é de 2 em 2 anos. Pensamos assim, porque também precisamos diminuir a reprovação e o abandono, e isso é muito lento (TECNICO A, entrevista concedida em 08 set. 2016).

De acordo com o delegado que participou da conferência e que teve direito a voto para a aprovação das metas e estratégias do PME: “[...] o que sei é que foram levados vários fatores em consideração, entre eles o desempenho dos alunos em

²⁰ INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 20 out. 2015.

português e matemática e o rendimento escolar dos alunos” (DELEGADO, entrevista concedida em 8 set. 2016).

No tocante aos índices observados para a projeção da Meta 7 do PME, segundo os entrevistados, durante o levantamento do diagnóstico, a equipe observou dados espelhados no Educacenso²¹, bem como os registros existentes na Secretaria Municipal de Educação. A partir de então, constatou-se que a evasão escolar e a reprovação foram fatores considerados pelo grupo, que interferiram diretamente no Ideb, assim como no baixo desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática. Para um dos entrevistados:

[...] Primeiro, foi analisado o resultado dos últimos anos, e a gente observava que, em vez de aumentar a média, estava diminuindo, sabe, assim, decrescendo... então, tivemos que pensar nos nossos resultados, a gente continua apresentando números de evasão e reprovação que não são satisfatórios e também os resultados da Prova Brasil. Pensamos, então, que poderíamos voltar a crescer mesmo devagarinho, ter o pé no chão na hora de pensar em voltar a aumentar essas médias, e assim foi [...] (TÉCNICO B. entrevista, concedida em 08 set. 2016).

O Decreto nº 6.094/2007, em seu Artigo 3º, ressalta que o Ideb deve combinar os resultados de desempenho com taxas de aprovação, indicando, assim, a qualidade da escola:

Art. 3 A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007, s.p.)

Para Castro (2009, p. 11),

[...] O Ideb reúne num só indicador dois conceitos importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e desempenho dos alunos nas avaliações. Seu cálculo baseia-se nos dados de aprovação escolar apurados no Censo Escolar e nas médias de desempenho obtidas nas avaliações nacionais: o Saeb, para as unidades da federação e o

²¹ O Educacenso é uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro. A ferramenta permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada.

país; e a Prova Brasil, para os municípios. O novo indicador considera dois fatores que interferem na qualidade da educação: as taxas de aprovação, aferidas pelo Censo Escolar; e as médias de desempenho medidas pelo Saeb e pela Prova Brasil. A combinação entre fluxo e aprendizagem resulta em uma média que varia de 0 a 10.

2.4.2 Análise realizada a partir das entrevistas concedidas por professores e gestor escolar

De acordo com os professores entrevistados, para que o município venha a melhorar os índices do Ideb, é preciso: (i) reduzir o número de alunos nas turmas, pois as mesmas estão superlotadas; (ii) ofertar merenda escolar frequentemente e de qualidade; (iii) melhorar a infraestrutura das escolas; (iv) diminuir a infrequência dos alunos, oportunizando àqueles que têm dificuldades de acesso à escola o transporte escolar; (v) proporcionar formação adequada para professores e valorizar, com melhores salários, os profissionais da educação. Para eles, assim como para os técnicos envolvidos na elaboração do PME, é preciso oferecer oportunidades para aprendizagem, através de reforço, a partir do primeiro ano de ingresso do aluno na escola, e não se preocupar somente no ano em que serão avaliados pela Prova Brasil.

[...] a gente não tem que pensar só no 5º ano, mas sim, em todos os anos que antecedem esse ano, e começar a trabalhar sério desde a alfabetização (TECNICO A, entrevista concedida em 08 set. 2016).

[...] e sempre existia uma discussão de que não precisa só preparar os alunos do 5º ano para a prova que é feita, mas trabalhar para melhorar nos anos que a antecedem (TECNICO B, entrevista concedida em 08 set. 2016).

Quanto ao alinhamento da Meta 7 do PME com o PEE, para os entrevistados, o trabalho de parceria com o estado já acontece, uma vez que o município não possui sistema próprio de ensino e, com isso, fica vinculado ao Sistema Estadual de Educação - SEE. Sendo assim, foi feito um estudo da meta do PEE e, a partir de então, foram traçadas as estratégias para a meta do PME.

Considerado pelo MEC como uma das premissas para a construção dos planos de educação, o alinhamento é essencial para que se cumpram as metas

nacionais de melhoria da qualidade da educação. Quanto mais próximos estiverem um plano do outro, melhores resultados surgirão. Para um dos entrevistados:

[...] Aqui a gente sempre busca trabalhar junto com o estado e, assim, estudamos a Meta 7 do PEE, e a partir daí começamos a pensar na elaboração da Meta 7 do nosso plano. Se a gente avançar nas médias, estaremos contribuindo para o estado crescer também. Tivemos a preocupação de sempre trabalhar em regime de colaboração (TÉCNICO A, entrevista concedida em 08 set. 2016).

Ao se tratar do alinhamento entre os planos, foram levadas em consideração as propostas apresentadas no PEE, uma vez que para a equipe responsável, o trabalho em conjunto se torna mais eficiente. Por se tratar de um plano de educação, que deve ser construído de forma democrática e participativa, valorizando a tomada de decisões por meio do diálogo e do consenso, é essencial uma construção coletiva dos objetivos e metas, com todos os envolvidos da comunidade escolar e demais segmentos da sociedade.

O planejamento participativo é uma das características de uma gestão democrática, porque é por meio dele que buscamos as formas e os métodos que se adequam à nossa prática escolar. Para que isso aconteça, todos têm que estar cientes de sua responsabilidade do que será planejado. Caso contrário, o que ocorrerá será uma participação superficial, na qual há apenas uma concordância com o que foi decidido por instâncias superiores e, dessa forma, não haverá um comprometimento maior diante de um trabalho a ser realizado.

Nesse sentido, Machado (2014) chama a atenção para o fato de que o gestor não é o único responsável pela condução do planejamento participativo, mas cabe a ele a incumbência de criar meios para garantir o envolvimento de todos.

Partindo deste princípio, de que o gestor escolar, como gerente de todo o processo educacional, tem o papel de liderar e planejar, com toda a comunidade escolar, objetivando a organização, a direção e o controle de todo o processo administrativo, visando a atingir os objetivos e metas, buscamos entrevistar um gestor, cuja escola participa do Ideb, através dos alunos do 5º ano do EF.

A gestora entrevistada informa que tomou conhecimento da construção do PME, a partir do convite realizado pela Secretaria Municipal de Educação, tendo sido informada sobre a importância do PME. Além disso, participou das discussões que aconteceram em vários momentos, iniciando pela apresentação do diagnóstico

da educação no município, chegando à elaboração das metas e estratégias e à Conferência Municipal de Educação. Para ela,

[...] o PME é um plano que realmente precisa ser implementado, pois vai ultrapassar governos e, assim, acredito que a gente não vai estar sempre recomeçando, pois o que acontece é que cada governo que entra quer fazer do seu jeito, e aí as coisas não andam. Como o plano é para 10 anos, pode haver uma continuação do trabalho (GESTORA ESCOLAR, entrevista concedida em 09 set. 2016).

Para SASE (BRASIL, 2014d), uma das razões para a construção dos Planos Municipais de Educação é a continuidade de políticas públicas no setor, independentemente da descontinuidade de governos municipais.

Para Saviani (2008),

[...] Uma característica estrutural da política educacional brasileira, que opera como um óbice ao adequado encaminhamento das questões da área, é a descontinuidade. Esta se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na pletera de reformas de que está povoada a história da educação brasileira (p.11).

Segundo a gestora entrevistada, a divulgação do trabalho de elaboração do PME na escola aconteceu por meio da comissão coordenadora que, por vários momentos, esteve presente em reunião com o corpo docente e técnico e, em alguns momentos, contava com a presença de representação dos pais. Por se tratar de uma escola que só oferece o primeiro segmento do EF, não houve participação de alunos em nenhum desses momentos. A entrevistada informou, ainda, que durante esses encontros, aconteceram exposições a respeito do trabalho que vinha sendo desenvolvido e, a partir disso, buscavam-se colher sugestões a serem inseridas no Documento-base.

Para os professores entrevistados, a divulgação partiu da Secretaria Municipal de Educação, conforme podemos ver palavras do Professor B:

[...] Tomei conhecimento, através da divulgação que a Semed fez junto às escolas e à sociedade, informando da importância da participação de todos na construção do Plano Municipal de Educação, que era um plano para 10 anos e para toda a educação existente no município (PROFESSOR B, entrevista concedida em 09 set. 2016).

No que tange às escolas, nas quais os professores desenvolvem atividades profissionais, foi dito o seguinte sobre a divulgação:

[...] Através da gestora, que nos apresentou a comissão que era responsável pela elaboração do PME. Aí falavam da importância, que era um plano para 10 anos, que o prefeito que entrasse tinha que dar continuidade, porque o plano viraria lei e, então, era hora de a gente colocar nossos anseios e angústias para fora... e assim, aconteceram as reuniões e discussões sobre o assunto (PROFESSOR A, entrevista concedida em 09 set. 2016).

Vale ressaltar que, para a gestora, houve pouca divulgação do PNE, em relação ao PEE, uma vez que o estado organizou momentos de discussão, através de vídeo-conferência, assim como aconteceu o Dia D nas escolas estaduais para a apresentação das metas e estratégias, que tinham sido elaboradas pela equipe técnica e pela comissão coordenadora. Porém, a gestora ainda afirma que, em alguns momentos, comentava-se da importância do alinhamento entre os planos, uma vez que o regime de colaboração contribuía muito para o alcance das metas projetadas.

Quando se perguntou à gestora sobre quais indicadores foram levados em consideração para a projeção do Ideb até 2021, ela afirmou:

[...] o plano estadual, quando veio para gente conhecer e fazer uma discussão, já estavam lá as médias que tinham sido projetadas até 2021. Acho que a equipe da SEDUC deve ter pensado lá, e já trouxeram prontas, o que a gente ainda dava alguma sugestão foi nas estratégias. E do PME também já diziam que tinham pensado naquelas médias, porque era melhor uma média que se pudesse cumprir do que pensar muito alto e não alcançar o desejado. Falavam, também, sobre questões dos rendimentos atuais, reprovação, evasão, e que nossos alunos ainda apresentavam muitas dificuldades nas áreas de Português e Matemática (GESTORA, entrevista concedida em 09 set. 2016).

Sabemos que o Projeto Político-Pedagógico da escola constitui um importante documento norteador de ações pedagógicas. Segundo Veiga (1995, p. 22), "[...] o projeto político pedagógico é entendido [...] como a própria organização do trabalho pedagógico da escola." Isso quer dizer que essa organização, de acordo com a autora, é compreendida por ser capaz de reduzir "[...] os efeitos da divisão do trabalho, de sua fragmentação e do controle hierárquico" (VEIGA, 1995, p. 22).

Quando questionados sobre como foi feita a articulação entre o PME e PPP, a gestora e os professores entrevistados responderam que não foi possível fazer articulação entre o PME e o PPP, uma vez que as escolas não possuem, ainda, esse documento que define a identidade da escola e indica caminhos para uma gestão democrática e participativa.

Lück (2009) ressalta que o PPP tem como foco o aluno, sua formação e aprendizagem, e a organização do processo pedagógico para promover essas formação e aprendizagem. Em vista disso, ele engloba o planejamento curricular, no conjunto das experiências a serem promovidas pela escola, para promover a formação e a aprendizagem dos alunos.

Sendo assim, ressaltamos que a falta deste instrumento implica na ausência de uma série de ações voltadas para o processo de ensino-aprendizagem, além de omitir uma participação da comunidade escolar no processo da gestão, ocasionando a falta de articulação com o PME.

Passando para a análise dos desafios encontrados no desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, com o objetivo de verificar se há relação entre eles e as médias do Ideb, percebe-se que os desafios são inúmeros e que podem comprometer a qualidade da educação.

A questão direcionada aos desafios diários, vivenciados na escola, foi respondida por professores de duas escolas que atuam apenas no primeiro segmento do EF. Todos são graduados e têm mais de cinco anos de experiência no magistério.

[...] aqui os desafios, como também acho que em outros lugares existam, são muitos. Primeiro, que pra gente sobreviver como professor tem que trabalhar três horários, porque só dois não dá mais... aí a gente fica sobrecarregado e complica um pouco nosso trabalho junto com nossos alunos, que já têm lá suas dificuldades, porque os pais não acompanham (até porque, também, eles têm que trabalhar pra dar de comer aos filhos), então são muitas mesmo! A gente ganha pouco, é difícil participar de formação, né? A reciclagem, nossos prédios deixam a desejar, e... falta merenda, falta professor com formação adequada, e aí tudo interfere no processo de ensino-aprendizagem (PROFESSOR B, entrevista concedida em 09 set. 2016).

Uma afirmação similar partiu do outro professor:

[...] Olha, os desafios são muitos. Aqui, até a falta de merenda é um grande desafio, porque tem aluno que às vezes não come em casa, e se a escola não oferece, como ele vai aprender? Triste, né? Mas são muitos desafios que encontramos, como baixa remuneração dos professores, escolas sem estruturas físicas adequadas, falta de formação pra nós mesmos, e o grande desafio de alunos que avançam nos estudos, mas não desenvolveram bem as competências e habilidades, e aí... já viu... salas cheias demais, não temos como atender a todos como gostaríamos (PROFESSOR A, entrevista concedida em 09 set. 2016).

Mais uma vez, o professor ressalta que a falta de formação, a desvalorização dos profissionais da educação e a ausência de merenda escolar são fatores que contribuem para o baixo rendimento dos alunos.

Sobre como o PME pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação, uma vez que ele trata da oportunidade de ensino com equidade; da formação de professores, através de capacitação, graduação e pós-graduação; da valorização dos profissionais da educação; da gestão democrática; de melhorias na infraestrutura e de maiores investimentos na educação, os entrevistados disseram:

[...] É preciso colocar em prática aquilo que foi aprovado em lei, principalmente oferecendo melhores condições de trabalho para o professor... falo de modo geral... reduzindo o número de alunos por turma (eu, hoje, tenho 35, e muitos não alfabetizados); melhorando as condições físicas das escolas; oferecendo formação para todos nós professores, gestores, todo pessoal da escola, e também, como já falei, melhorando aí a merenda, né? (PROFESSOR A, entrevista concedida em 09 set. 2016).

[...] Do jeito que ele foi aprovado, pode sim. A gente só precisa de apoio para desenvolver o que foi planejado, mas já estamos com um ano, e até agora não vimos muita coisa. Essa crise mexeu com tudo! Mas arrumando nossas escolas e até diminuindo o número de alunos por turma, procurando resolver os problemas de aprendizagem dos alunos desde os primeiros anos de escola para não acumular as dificuldades, e também melhorando nossos salários (pra gente ficar com mais pique)... acho que as coisas melhoram (PROFESSOR B, entrevista concedida em 09 set. 2016).

Como disseram os professores, é preciso colocar em prática aquilo que se planeja, pois planejar é analisar uma realidade e prever as formas alternativas de ação para superar as dificuldades ou alcançar os objetivos desejados. Em suma, “[...] planejar consiste em prever e decidir o que pretendemos realizar; o que vamos

fazer; como vamos fazer; o quê e como devemos analisar a situação, a fim de verificar se o que pretendemos foi atingido”²².

De acordo com Lück (2009), a qualidade da educação está pautada sobre a competência de seus profissionais em oferecer, para seus alunos e a sociedade em geral, experiências educacionais formativas e capazes de promover o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao enfrentamento dos desafios vivenciados em um mundo globalizado e tecnológico, o que significa que a busca por essa qualidade requer também a definição dos padrões de desempenho e competências para a função de gestor escolar.

Quanto à trajetória dos resultados do Ideb nas escolas que atendem a alunos do 5º ano, os professores, mais uma vez, foram enfáticos na questão de que o PME precisa ser implementado com responsabilidade e comprometimento.

[...] nosso Ideb tá muito ruim. Olhe que na nossa escola nós já chegamos em 2009 com média 6,5, e de lá pra cá só caindo, e hoje estamos com 3,9 (já no de 2015, porque no de 2013 foi... peraí... foi 4,5.... então estamos despencando. Temos que rever urgente isso; como já falei, precisamos cumprir o que está no plano. (PROFESSOR A, entrevista concedida em 09 set. 2016)

[...] infelizmente, não estamos tendo muito êxito, e olhe que a tendência era aumentar, mas não estamos conseguindo, já estivemos bem, mas agora... sei não... acho que precisamos rever esses dados e refletir sobre o que vem causando esse problema, quer dizer, a gente já viu, né? Colocamos no PME, agora só falta mesmo é ver as estratégias que foram traçadas e saber por que ainda continuamos no pecado (PROFESSOR B, entrevista concedida em 09 set. de 2016)

Para Cara (2014, apud MITRE; MARINHO, 2014, s.p.), um plano não se concretiza simplesmente pela existência de uma lei. Para que seja cumprido, é preciso controle social, apropriação pela sociedade, pressão da opinião pública, i.e., uma série de variáveis que precisam ser bem resolvidas. E afirma que:

[...] O que vai fazer do Plano de Educação uma lei efetiva é a sociedade reconhecer a sua importância e reconhecer que é inaceitável que o Brasil, um país de grande poderio econômico, ainda conviva com a indecência de ter quase 14 milhões de analfabetos. Nesse sentido, o desafio para gerar participação não é tanto a construção de espaços de participação formais – embora sejam importantes –, mas principalmente a divulgação das metas do plano e a conscientização sobre a necessidade de exigir o seu

²² Portal Canal do Educador. Acesso em: 28 set. 2016.

cumprimento. O melhor caminho é a divulgação das metas. É a mãe e o pai saberem que uma porcentagem das matrículas vão ter que ser em educação integral e que eles têm o direito de cobrar por isso. É saberem que o filho com deficiência tem direito à educação especial em escola regular. É entenderem ser inaceitável que os professores ganhem menos que as demais profissões que exigem a mesma formação (CARA, 2014 *apud* MITRE; MARINHO, 2014, s.p.)

Para todos os entrevistados, é preciso uma divulgação maior do PME para a sociedade, além de estudos e uma avaliação, analisando as estratégias projetadas. A partir disso, deve-se verificar se o que foi programado está sendo executado. Também é preciso repensar a prática pedagógica, inovar e colocar em prática o que foi planejado e replanejar quando for necessário. Para isso, é importante o empenho de todos, especialmente dos administradores municipais na valorização dos profissionais da educação, na melhoria das condições físicas das escolas, no oferecimento de momentos de formação e discussão dos resultados educacionais obtidos.

Por meio das entrevistas e das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação, concluímos que o PME do município traz muitas estratégias voltadas para a melhoria da qualidade da educação. Porém, os resultados do Ideb, no primeiro segmento do EF, demonstram que é preciso pensar em ações que venham a contribuir para a melhoria do índice apresentado. Portanto, optou-se, no PAE, por focar em três ações que estão diretamente ligadas ao Ideb.

2.5 SÍNTESE DA PESQUISA

Percebemos que, dentro de suas limitações, o município buscou construir um plano que apresentasse um alinhamento com o plano estadual e nacional de educação, sugerindo sempre o regime de colaboração, o que facilitaria o cumprimento de suas metas. Várias fragilidades foram detectadas no decorrer da pesquisa. Entre elas, podemos citar a dificuldade de leitura dos indicadores educacionais, por parte dos profissionais da educação, o que é um item importante para se pensar em projetos que venham a melhorar os índices do município.

Salientamos, também, a ausência de um instrumento de gestão democrática e participativa nas escolas, neste caso o PPP, que segundo Libâneo (2004), é um processo de discussão e reflexão permanente na escola, lugar de concepção,

realização e avaliação. Sua ausência na escola, confirmada pelas evidências produzidas durante a pesquisa de campo, denotaram a necessidade de se estruturar uma proposta de formação direcionada para gestores, professores, técnicos e comunidade, para a elaboração do documento.

Estudos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) mostram que quando toda a comunidade escolar está envolvida no trabalho escolar, o Ideb tem demonstrado bons resultados.

Outro ponto fundamental é que a formação continuada tem reflexos no trabalho docente, sendo um dos pilares da qualidade, juntamente com a valorização profissional. Assim, ela é primordial para o conhecimento de novas metodologias que venham a contribuir para o desenvolvimento das competências e habilidades dos alunos.

Observa-se, na pesquisa, que nenhum estudo foi realizado para a projeção do Ideb do município, tendo em vista que os profissionais da educação não foram capacitados para fazerem a leitura dos indicadores educacionais. As projeções para o Ideb foram feitas, por meio de hipóteses, em relação ao aumento das médias a cada dois anos.

No sentido de despertar um maior interesse dos profissionais da educação para a melhoria do ensino, vários incentivos para o desempenho docente, como a formação e a valorização, estão sendo agregados aos sistemas de avaliação, envolvendo não apenas as escolas, mas também os professores, gestores e pedagogos. Essa mudança é fruto da percepção de que apenas a avaliação dos resultados dos alunos é insuficiente para que os sistemas possam construir a qualificação contínua de novas práticas docentes que promovam melhoria dos resultados.

De acordo com Soares (2007), para que tenhamos uma instituição eficaz, é preciso haver vários elementos, dentre eles: direção, visão e metas compartilhadas, ambiente de aprendizagem, concentração no ensino/aprendizagem, ensino estruturado, altas expectativas, reforço positivo, monitoramento, direitos e responsabilidades dos alunos, parceria escola/família, e organização voltada para aprendizagem dos alunos.

Propõe-se, no próximo capítulo, um Plano de Ação Educacional, que procura contribuir com o município na implementação das três estratégias selecionadas, que estão voltadas diretamente para a melhoria do índice do Ideb no 5º ano do EF.

3 PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL: AÇÕES PARA A MELHORIA DO IDEB NO MUNICÍPIO DE ITAMARATI

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a Meta 7 do Plano Municipal de Educação do município de Itamarati, que propõe a melhoria na qualidade da educação e seu alinhamento com Meta 7 do Plano Estadual de Educação. Para tanto, no primeiro capítulo, apresentamos um histórico dos planos de educação, o panorama educacional do estado e do município de Itamarati, assim como a importância do alinhamento entre os planos e a síntese da Meta 7. No segundo capítulo, trouxemos o resultado da pesquisa, que se propôs a analisar a construção do PME, especialmente da Meta 7, que trata da qualidade da educação. Por meio da análise realizada, foi possível constatar não somente como foi conduzida a construção do PME e da Meta 7, mas também a inexistência de instrumentos que possam contribuir para a melhoria da qualidade, como o PPP das escolas.

Desse modo, este capítulo tem por objetivo traçar alternativas que possam melhorar os resultados do Ideb nas três escolas urbanas existentes no município – cujos alunos do 5º ano são avaliados pela Prova Brasil –, assim como propor ações que venham a contribuir para com a melhoria da qualidade da educação no município.

Como ressalta Soares (2007), os elementos presentes nas escolas eficazes indicam que as ações de um Plano Educacional devem estar voltadas para a equipe gestora, os docentes, os discentes e seus pais. Para alcançar resultados adequados e satisfatórios, estudos ressaltam a necessidade de fortalecimento desses atores.

A estrutura do plano de ação será composta por ações de formação, gestão e valorização dos profissionais da educação, propostas em módulos que serão desenvolvidos no ano de 2017, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação, por meio de sua Coordenadoria Regional existente no município e do polo da Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

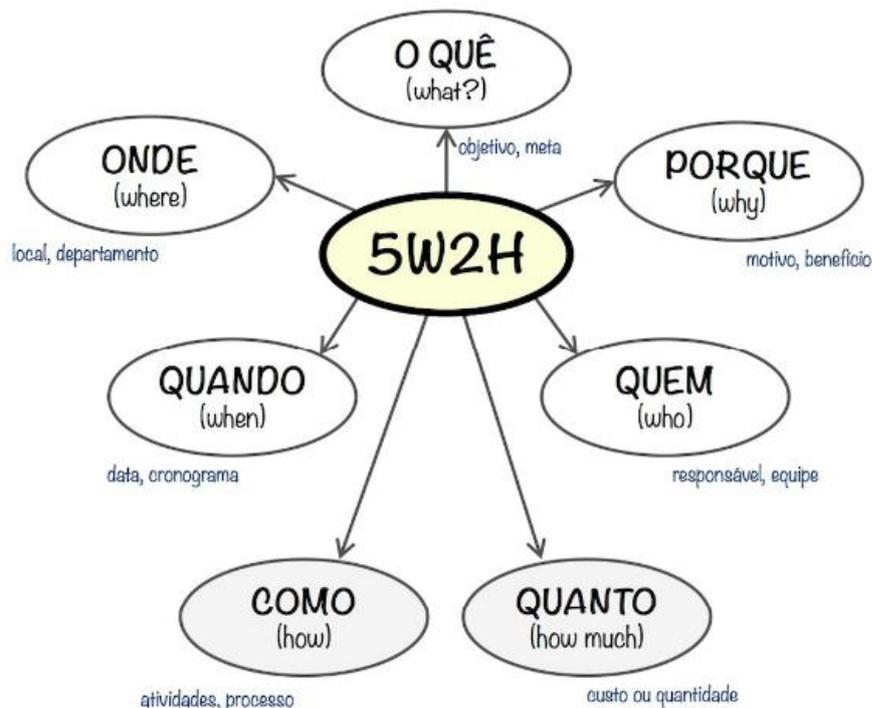
Este plano será implementado durante o ano letivo de 2017, pela Secretaria Municipal de Educação, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação, nas escolas que atendem os alunos do 5º ano do EF, e que participam das avaliações em larga escala, cujos resultados são utilizados para o cálculo do Ideb e, conseqüentemente, para melhorar a qualidade da educação no município.

É válido destacar que tais ações podem ser expandidas às demais escolas existentes no município. São elas:

- Ação 1 - rever, junto à Secretaria Municipal de Educação, a formação continuada dos gestores das escolas, professores e pedagogos, de modo a dar subsídios ao trabalho, por meio da análise de resultados e dos indicadores educacionais.
- Ação 2 - apresentar uma proposta para que a Secretaria Municipal de Educação possa dar suporte às escolas na construção do PPP.
- Ação 3 - formação continuada e em serviço para os professores do 1º segmento do EF, nas áreas de Português e Matemática.

O PAE foi construído, tendo como suporte a ferramenta de gestão 5W2H, por proporcionar maior visibilidade e monitoramento daquilo que se propõe a fazer. Para dar uma maior organicidade às ações planejadas, partimos de 7 (sete) perguntas básicas, conforme a Figura 2, a seguir:

Figura 2 - Ilustração da ferramenta 5W2H



Fonte:Elaborado pelo autor.

Durante as etapas, as equipes gestoras participarão da orientação, da formulação, da elaboração, do acompanhamento do desenvolvimento das ações, e subsidiarão a avaliação final.

3.1 TECENDO UM PLANO DE AÇÃO

3.1.1 Linha de ação 1: Contribuir com a Secretaria Municipal de Educação quanto à formação dos gestores das escolas, professores e pedagogos, para trabalharem com os resultados da avaliação externa.

Durante as entrevistas realizadas, percebemos a necessidade de uma formação para os professores e para o gestor, no que tange à apropriação e ao uso dos resultados alcançados no Ideb na efetivação do trabalho da escola. É fundamental que os profissionais da educação saibam lidar com os resultados, apresentados nas avaliações externas, e que saibam fazer uso dos indicadores educacionais.

Os profissionais da educação não sabem interpretar os índices da escola, como a aprovação, reprovação e Ideb. Por isso, a formação procuraria proporcionar uma nova forma de compreensão do processo educativo, devido à necessidade da união para a leitura dos dados, tratando todos como aprendizes, considerando-os como atores participativos do processo de transformação da escola, além de conduzir essa discussão aos alunos em sala de aula.

É importante fazer com que os atores envolvidos compreendam o que está sendo avaliado e como trabalhar com esses resultados. Sabemos que ainda existe uma resistência dos atores em trabalhar com as avaliações educacionais. Muitas vezes, isso acontece mais por aspecto ideológico do que teórico. O real objetivo do ato de avaliar não é hierarquizar indivíduos, mas usar o resultado das avaliações como alavanca para uma ascensão no que se refere ao ato de aprender.

Sendo assim, as formações continuadas, se forem bem trabalhadas e tiverem a adesão dos professores, têm uma enorme importância para o bom desempenho da rede de ensino, das escolas e da aprendizagem dos alunos.

Dessa forma, é de suma importância a análise de dados e uma boa leitura dos indicadores, uma vez que o sistema de avaliação é uma ferramenta importante, porque evidencia os problemas para que possam ser resolvidos.

Quadro 8 - Síntese da formação dos gestores das escolas, professores e pedagogos para trabalhar com os resultados da avaliação externa e com os indicadores educacionais

	O QUÊ?	QUEM?	QUANDO?	COMO?	POR QUÊ?	ONDE?	QUANTO?
Formação	Capacitar para a análise de resultados e a leitura dos indicadores educacionais	Gestores, pedagogos e professores	Abril de 2017	Por meio de encontros com técnicos da SEDUC ou da UEA, especialistas na área de avaliação externa	Necessidade de capacitar professores, pedagogos e gestores para a análise de resultados e interpretação dos indicadores educacionais	Na sala de formação dos professores da escola Santos Dumont.	80,00 x 14h R\$ 1.120,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 9 - Estrutura da formação para os gestores, professores e pedagogos

MÓDULO	CONTEÚDO	Carga horária semanal
1º módulo	<i>Indicador educacional:</i> Conceito; Principais Indicadores educacionais: acesso e participação, rendimento escolar e desempenho escolar. Funções dos indicadores educacionais.	2h
2º módulo	<i>Análise de dados de rendimento e frequência escolar</i>	2h
3º módulo	<i>Análise de dados de desempenho escolar</i>	2h
4º módulo	<i>Interpretação pedagógica dos indicadores da escola</i>	2h
TOTAL DE HORAS		8h

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme podemos observar, a formação está dividida em 4 módulos, cada um com duração de 2 horas, perfazendo um total de 8 horas.

3.1.2 Linha de ação 2: para a melhoria da gestão escolar, propor a construção do PPP das escolas

O PPP é considerado um instrumento de trabalho dinâmico e flexível, que além de estabelecer uma visão do conjunto e da direção do processo intencional a ser promovido na escola, mediante a contribuição dos professores, é capaz de expressar as escolhas da comunidade escolar, ressaltando os seus principais desafios e apresentando os seus objetivos, metas, prioridades e valores, demonstrando, assim, o que a escola idealiza e quais caminhos serão percorridos, tendo como referência a política educacional e o Plano Municipal de Educação.

Para Gadotti (1997), o PPP em uma escola é importante, uma vez que os educadores precisam ter clareza de onde precisam chegar com os seus alunos, com a comunidade e com a sociedade. Considerado uma exigência legal, o PPP representa a vida da escola, inclusive, mostrando os caminhos para a melhoria da qualidade da educação.

A LDB/1996, em seu artigo 12, determina que os estabelecimentos de ensino terão, como incumbência, elaborar e executar sua proposta pedagógica, assim como se articular com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola, e assegurando a autonomia das escolas, por meio da determinação da construção participativa do PPP como facilitador da autonomia escolar, e isso implica em novas práticas de gestão (BRASIL, 1996).

A gestão escolar é um dos processos que interage com o desempenho do aluno e conduz as políticas educacionais, que têm como objetivo melhorar o ensino oferecido e a aprendizagem dos alunos. Ela gerencia os conflitos e problemas da escola, buscando encontrar, nos membros do próprio grupo, possíveis soluções. Nesse sentido, Pólon (2005) afirma que o perfil do gestor é composto por uma combinação de fatores, portanto, as escolas não se constituem a partir de um tipo único de liderança.

Sendo o PPP um instrumento construído com a participação de toda a comunidade escolar, contextualizado com a realidade da escola. Para Vasconcelos (2002), “[...] ele é uma metodologia de trabalho que possibilita ressignificar a ação de todos os agentes da escola”, com vistas a apoiá-los para enfrentarem os desafios do cotidiano escolar de modo assistemático, com reflexão e de forma participativa” (p.22).

Portanto, o auxílio da SME para que as escolas construam o PPP é importante, uma vez que ele é um instrumento que auxilia na implementação da gestão pedagógica, e as instituições de ensino do município de Itamarati não possuem esse instrumento.

Quadro 10 - Ação 2 - Síntese da proposta da ação relacionada à gestão escolar

(continua)

O QUE?		QUEM?	QUANDO?	COMO?	POR QUÊ?	ONDE?	QUANTO?
Elaboração do PPP	Estimular o planejamento coletivo	Semed, Coordenação Regional da SEDUC e gestores das escolas	1ª quinzena de junho de 2017	Estar à frente da elaboração do PPP, estimulando a equipe a pensar e a refletir sobre as condições de ensino coletivo.	Ter um objetivo comum leva a equipe a propor ações conjuntas e o direcionamento leva a atingir as metas mais rapidamente.	Auditório da Escola Estadual Santos Dumont	Sem custo para as escolas.
	Compartilhar visão e metas com a equipe escolar	Gestão escolar	2ª quinzena de junho de 2017	Reunir toda a comunidade escolar para a elaboração do PPP, em um processo realizado por etapas. O início contemplará a visão, a missão e os valores envolvidos no trabalho da escola.	Compartilhar a visão envolve toda a equipe em um objetivo comum, que deve servir de norte para todo o trabalho pedagógico.	Auditório da Escola Estadual Santos Dumont	Sem custo para as escolas

Quadro 10 - Ação 2 - Síntese da proposta da ação relacionada à gestão escolar

(conclusão)

O QUE?		QUEM?	QUANDO?	COMO?	POR QUÊ?	ONDE?	QUANTO?
Elaboração do PPP	Estabelecer metas claras e definir prioridades	Gestão e comunidade escolar	Julho de 2017	Nesta fase, a equipe e a comunidade escolar serão convidadas, mediante as lacunas identificadas no desempenho discente, a estabelecerem, coletivamente, as prioridades e as metas a serem atingidas a curto, médio e longo prazo.	Cada fase do processo de ensino precisa de metas de aprendizagem, para que cada ano de escolaridade possa retomar e aprofundar o processo de ensino, buscando, com isso, a melhor proficiência dos alunos.	Auditório da Escola Estadual Santos Dumont	Sem custo para as escolas

Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Quadro 11 - Estrutura da formação para os gestores, professores, equipe técnica e pedagógica

MÓDULOS	TEMAS	CARGA HORÁRIA	PERÍODO
01	Reuniões sobre condução e elaboração do PPP	4	Início de junho
02	Marco referencial do PPP	8	1ª quinzena de junho
03	Diagnóstico (como está a nossa escola?)	8	1ª quinzena de junho
04	Programação / cronograma (que escola desejamos?)	8	2ª quinzena de junho
05	Acompanhamento e avaliação (o que fazer para alcançar os objetivos?)	8	1ª quinzena de julho

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1.3 Linha de ação 3: formação de professores em Língua Portuguesa e Matemática

Os olhares e discussões sobre a formação continuada de docentes que atuam na educação básica perpassam fundamentalmente sobre o aperfeiçoamento profissional, com vistas à melhoria dos processos de ensino e aprendizagem, em um processo de reconstrução e renovação permanente do fazer pedagógico, a partir de novos pressupostos e construções teóricas, sendo a qualidade da educação básica o pano de fundo desses olhares e dessas discussões.

Se a educação e uma escola de qualidade, como exposto neste trabalho, não podem e não devem ser avaliadas apenas pelo bom desempenho e aproveitamento dos estudantes, mas por um conjunto de elementos bem conduzidos que levam os estudantes a obterem uma boa aprendizagem, considera-se imprescindível a formação continuada dos docentes que atuam na educação e nesse conjunto.

A formação continuada dos profissionais que atuam na educação básica, principalmente a pública, é objeto de estudo de uma variada literatura científica, produzida no campo educacional. Observa-se, entre elas, um consenso de que a formação continuada é um prolongamento da formação inicial, que não é dissociada dos referenciais de qualidade educacional:

[...] A formação continuada é o prolongamento da formação inicial, visando ao aperfeiçoamento profissional teórico e prático no próprio

contexto de trabalho e ao desenvolvimento de uma cultura geral mais ampla, para além do exercício profissional (LIBÂNEO, 2013, p. 187).

Na atualidade, a escola passa por momentos de mudança, em sua estrutura física, pedagógica e curricular, o que exige, conseqüentemente, transformações em sua prática pedagógica. Essas transformações ocorrem no âmbito das renovações, quando se melhora o que está bom e transforma o que está ruim, e no âmbito das inovações, quando se agrega valor aos processos pedagógicos. Nesse processo de transformação, é imprescindível a formação permanente dos profissionais da educação, por serem esses os principais agentes viabilizadores e promotores dessas mudanças.

[...] O propósito inicial da formação continuada seria o aprimoramento de profissionais nos avanços, renovações e inovações de suas áreas, dando sustentação à sua criatividade pessoal e à de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais (GATTI, 2008, p. 58).

No âmbito curricular, a Base Nacional Curricular Comum passa também por mudanças, trazendo novas proposituras para o currículo da escola. Nesse sentido, as disciplinas de Português e Matemática, assim como as demais, tomam uma importância maior no currículo da escola e nas avaliações externas, principalmente nos índices do Ideb. Disso surge a necessidade de formação continuada permanente dos profissionais que atuam nessas áreas.

Esta ação se torna importante, uma vez que a formação continuada proporciona aos professores a atualização para a aplicação de novas metodologias de ensino e de conteúdos a serem ensinados.

Quadro 12 - Ação 3 - Síntese da proposta da ação relacionada aos docentes

	O QUÊ?	QUEM?	QUANDO?	COMO?	POR QUÊ?	ONDE?	QUANTO?
Promover a formação continuada	Formação para professores do 1º segmento do EF em Língua Portuguesa	Coordenação Pedagógica e docentes	1º Semestre de 2017	Metodologia e Práticas de ensino na sala de aula e ensino de Língua Portuguesa	Oferecer formação continuada aos professores de Língua Portuguesa das unidades escolares urbanas que atendem ao EF dos anos iniciais	Escola Estadual Santos Dumont do município de Itamarati	Os recursos materiais e os formadores serão disponibilizados pela Seduc
	Formação para professores do 1º segmento do EF em Matemática	Coordenação pedagógica e docentes	1º Semestre de 2017	Metodologia e Práticas de ensino na sala de aula e ensino da Matemática	Oferecer formação continuada aos professores de Matemática de todas as unidades escolares que atendem ao EF anos iniciais	Escola Estadual Santos Dumont do município de Itamarati	Os recursos materiais e os formadores serão disponibilizados pela SEDUC

Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Quadro 13 - Estrutura da formação para os professores e a equipe pedagógica

MÓDULOS	TEMAS	CARGA HORÁRIA	PERÍODO
01	Metodologia e práticas de ensino na sala de aula e ensino de Língua Portuguesa	24	Final do 1º bimestre / 2017
02	Metodologia e práticas de ensino na sala de aula e ensino da Matemática	24	Final do 2º bimestre / 2017

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para esta ação, serão envolvidos os professores do primeiro segmento do EF das escolas urbanas, sendo aproximadamente um grupo de 50 docentes, além da equipe pedagógica dessas escolas. As intermediações serão feitas pelo Centro de Formação da Secretaria Estadual de Educação, juntamente ao município e às escolas, e ocorrerão no período destinado ao planejamento pedagógico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a estudar a Meta 7 do Plano Municipal de Educação de Itamarati, que trata da qualidade da educação e de seu alinhamento com o Plano Estadual de Educação, objetivando a melhoria nos resultados obtidos pelo Ideb. Por fim, encaminhou-se uma proposta de ação estratégica, que venha a contribuir para a melhoria dos resultados educacionais no município.

Na primeira etapa, foi debatido sobre os planos de educação nacional, estadual e municipal, abordando os seus históricos, como foram elaborados e quais os seus principais atores. Também apresentamos o panorama da educação no estado do Amazonas e no município de Itamarati e, por fim, a Meta 7 desses planos.

A partir disso, percebeu-se que os planos não são da rede ou do sistema de ensino, e sim de um território. Além disso, eles ultrapassam governos e precisam ser implementados, em regime de colaboração, otimizando, assim, gastos indevidos e facilitando o desenvolvimento do trabalho por todos.

Há indícios fortes de que, para o cumprimento das metas propostas nos planos, o alinhamento entre eles é essencial e o trabalho em parceria contribui muito para que sejam implementadas as políticas educacionais propostas. O alinhamento entre esses planos viabilizará a construção do Sistema Nacional de Educação, até o momento inexistente no país.

Destacamos, também, a importância das políticas públicas para a melhoria da qualidade da educação, citando algumas delas já existentes no governo federal e que vêm sendo implementadas em parceria com estados e municípios.

Quanto à Meta 7 do PME do município pesquisado, observamos que houve uma procura por alinhar as estratégias traçadas para a melhoria do Ideb com as traçadas no PEE. Ademais, para que esta meta seja alcançada, é necessário pensar em uma gestão que leve em consideração os anseios da comunidade escolar e que seja trabalhada de forma compartilhada, com todos os envolvidos.

Partiu-se do princípio de que, com a participação de todos os segmentos da escola na gestão, estaremos trabalhando uma gestão participativa, na qual todos se sintam responsáveis pelos avanços e pelos fracassos que poderão vir. Portanto, é indispensável, nas escolas, a existência de instrumentos de gestão, como o Projeto Político-Pedagógico, conforme precede a Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional, Lei 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996). Assim há o fortalecimento da autonomia e da formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres.

Também é notório que a formação continuada é importante para a valorização dos profissionais da educação, além de fortalecer os ensinamentos propostos por eles aos alunos, com o intuito de favorecer a melhoria do ensino-aprendizagem, principalmente nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, o que também vem a contribuir com os resultados nas avaliações de larga escala, que influenciam nos resultados do Ideb.

Todas as ações propostas objetivam uma gestão democrática, cujos efeitos sejam resultado de uma construção coletiva, visando a uma administração pública participativa.

As propostas apostam que as escolas, com um projeto político-pedagógico, poderão desenvolver suas atividades, de acordo com a sua realidade. Além disso, as ações pedagógicas serão voltadas para sanar as dificuldades enfrentadas no dia a dia, no desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem de sua clientela. Assim, poderão planejar e replanejar, dentro de suas necessidades e possibilidades, a aplicabilidade de novas metodologias, sobretudo pensando em novas alternativas e em sua capacidade de construir e reconstruir, visando a melhorias na qualidade da educação.

O PAE apresentado visa apenas a contribuir para o preenchimento de lacunas existentes, sendo possível melhorar a qualidade do ensino e, principalmente, promover o avanço das médias do Ideb, conforme proposto na Meta 7 até o ano de 2021. Essas ações poderão gerar resultados que afetem a qualidade da educação no município.

REFERÊNCIAS:

ABICALIL, C. A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012.

_____. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014.

ALARCÃO, I. (Org.). **Escola reflexiva e nova racionalidade**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

ALARCÃO, I. **Professores reflexivos em uma escola reflexiva**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época)

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 1, p. 177-194, 2013.

AMAZONAS. Secretaria Estadual de educação do Amazonas. **Portaria do Gabinete do Secretário nº 373, de 15 de maio de 2007**. Constituiu Comissão Interinstitucional para atualização das metas e indicadores do Plano Estadual de Educação do Amazonas. Manaus, AM, 2014.

_____. **Lei nº 3.258, de 07 de julho de 2008**. Instituiu o Plano Estadual de Educação do Amazonas. Manaus, AM, 2008.

_____. **Portaria do Gabinete do Secretário nº 661/2011**. Instituiu o Fórum Estadual de Educação do Amazonas. Manaus, AM, 2011.

_____. Secretaria Estadual de Educação do Amazonas. **Portaria do Gabinete do Secretário nº 541, de 26 de junho de 2014**. Constitui Comissão de Análise das Metas e Elaboração do Plano Estadual de Educação. Manaus, AM, 2014.

_____. **Lei nº 4.183, de 26 de junho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação do Amazonas. Manaus, AM, 2015.

AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, J. G. C. et al. **Estrutura e funcionamento da educação básica: leituras**. São Paulo: Pioneira, 1998.

AZEVEDO, J.C. de. Educação Pública: o desafio da qualidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 07-26, maio/ago. 2007.

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S.J.; BOWE, R. *Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues*. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

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

BRASIL. Decreto nº 35.983, de 5 de agosto de 1954. Altera a redação do § 2º do art. 1º do Decreto nº 34.406, de 29 de outubro de 1953. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 7 ago. 1954.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília DF, 1961.

_____. Ministério da Educação. **II Plano Setorial de Educação e Cultura**. Brasília, DF: MEC 1975.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília DF, 1996.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2001.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF, 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 29 jan. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 5. ed. Rio de Janeiro: Degrau Cultural, 2008.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF, 2009.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035, de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010a.

_____. Ministério da Educação. **Avaliação do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2010b.

_____. Ministério da Educação. **Conferência Nacional de Educação – Documento Final**. Brasília, DF, 2010c.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Diretrizes curriculares nacionais para a educação básica. Brasília: MEC/SEB, 2013.

_____. Ministério da Educação. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova O Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2014a.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: alinhando os Planos de Educação. Brasília: MEC/SASE, 2014b.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: construindo as metas do seu município. Brasília: MEC/SASE, 2014c.

_____. Ministério da Educação. **O Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Brasília: MEC/SASE, 2014d.

_____. Ministério da Educação. **Conhecendo o PNE** [online]. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/?pagina=conhecendo_pne>. Acesso em: 28 out. 2015.

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

CASTRO, M. H. G. Sistema de Avaliação na Educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo Perspectivas**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_01.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out./dez. 2014.

_____. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 01 abr. 2015.

DAVIES, N. Fragilidades e Desafios do financiamento em Planos de Educação. **Revista Educação**, Porto Alegre, v.37, n.2, p.190-200, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16343/11677>>. Acesso em: 10 out. 2015.

DEMO, P. **Educação e qualidade**. Campinas: Papyrus, 1994.

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília: Plano, 2000.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.112, p. 677-705, jul./set. 2010.

_____. **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora da UFG/Autêntica, 2011.

DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: reflexões sobre trabalho de pesquisa de campo. **Caderno de Pesquisa** [online], São Paulo, n. 115, p. 139-154, mar. 2002.

_____. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: INEP, 2007.

FONSECA, M. Políticas Públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-157, maio/ago. 2009.

GADOTTI, M **Escola Cidadã**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 24).

GATTI, B. A. Análise das políticas públicas para a formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v.13, n. 37, p. 57-70, jan./abr. 2008.

GRINKRAUT, A; CARREIRA, D.; CINTRA, J. **A construção e a revisão participativas dos Planos de Educação**: texto para debates. São Paulo: Ação Educativa, 2013. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Guia_de_Participacao_Planos_Educacao.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

GUERRA, R.; SOUZA, J. V. **Dicionário crítico da Educação**. Belo Horizonte: Editora Dimensão, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo Escolar**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 20 out. 2015.

_____. **Censo Escolar**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 20 out. 2016.

ITAMARATI. Prefeitura Municipal de Itamarati. **Decreto nº 407, de 19 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre a criação da Equipe técnica e Comissão Coordenadora para elaboração do Plano Municipal de Educação. Itamaraty, AM, 2015a.

_____. **Lei nº 507, de 18 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação de Itamarati. Itamarati, AM, 2015b.

LEÃO, S. T. F. L. Breve análise sócio-histórica da política educacional brasileira: ensino fundamental. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MUNDIALIZAÇÃO E ESTADOS NACIONAIS, II, São Luís/MA, 23 a 26 de agosto de 2005. **Anais...**São Luís: UFMA, 2005. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br>>. Acesso em: 12 set. 2016. 2005

LIBÂNEO, J.C. **Organização e Gestão da Escola:** teoria e prática. 5.ed. Porto Alegre: Ed Alternativa, 2004.

_____. **Organização e Gestão da Escola:** teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Heccus, 2013.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação das políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIAS, C. A. (Org.). **A Implementação de políticas públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

LÜCK, H. **Dimensões da gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Ed. Positivo, 2009.

MACHADO, M. C. da S. **A gestão estratégica como o caminho para implantação da gestão participativa no sistema educacional.** Mestrado em Educação, Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação Da Educação Pública, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014. (Material Didático).

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr.2006.

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan./abr. 2009.

MARTINS, P. de S. Planejamento e plano nacional de educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 39, p. 91-118, jan./abr. 2012.

MELLO, G. N. Políticas Públicas de Educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13, 1991.

MERITT; FUNDAÇÃO LEMANN. **Evolução das proficiências em língua portuguesa e matemática** [online]. São Paulo, SP, 2016. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

MITRE, A.; MARINHO, T. Em entrevista, Daniel Cara fala sobre o Novo Plano Nacional de Educação, **Revista Rolimã** [online], Belo Horizonte, MG, 13 nov. 2014. Disponível em: <oficinadeimagens.org.br/novo-plano-nacional-de-educacao-agora-e-para-valer/>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MOREIRA, C. **Distorção idade-série na educação básica**. Vitória: JusBrasil, 2013. Disponível em: <<http://cmoreira2.jusbrasil.com.br/artigos/111821615/distorcaoidade-serie-na-educacao-basica>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

OLIVEIRA, J. F. de. A educação básica e o PNE/2011-2020: políticas de avaliação democrática. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 91-108, jan./jun. 2010.

POLON, T. L.P. **Identificação dos perfis de liderança e características relacionadas à gestão pedagógica eficaz nas escolas participantes do Projeto Geres: Estudo Longitudinal - Geração Escolar 2005**. 314f. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Departamento de Educação, Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

SARAIVA, A. M. A. Abandono escolar. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010a. CDROM.

_____. Distorção idade-série. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010b. CDROM.

SARAIVA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Fundeb**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. **Educação brasileira: estrutura e sistema.** 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação.** Campinas: Autores Associados, 2014.

SOARES, J.F. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do Ensino Fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n130/07.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2016.

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

VASCONCELLOS, C. dos S. **Planejamento: Projeto de Ensino Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico:** elementos metodológicos para a elaboração e realização. São Paulo: Libertad, 2002.

VEIGA, I. P. Projeto Político da Escola: uma construção coletiva.. In: Veiga, I. P. (Org.). **Projeto Político Pedagógico na escola:** uma construção possível. Campinas, SP: Papirus, 1995.

TOMAR, M. S. **A Entrevista semi-estruturada.** Mestrado em Supervisão Pedagógica, Departamento de Educação e Ensino a Distância, Universidade Aberta, Lisboa, Portugal. (material didático). Disponível em: <<http://www.webartigos.com>>. Acesso em: 20 nov. 2016. 2007

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA TÉCNICOS DA COMISSÃO DE ELABORAÇÃO DO PLANO E DELEGADOS

Parte I – Caracterização do participante

Sexo: <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino
Idade: <input type="checkbox"/> de 18 a 20 anos <input type="checkbox"/> de 21 a 25 anos <input type="checkbox"/> de 26 a 30 anos <input type="checkbox"/> de 31 a 35 anos <input type="checkbox"/> de 35 a 40 anos <input type="checkbox"/> mais de 40 anos
Formação: <input type="checkbox"/> Ensino fundamental <input type="checkbox"/> completo <input type="checkbox"/> incompleto <input type="checkbox"/> Ensino médio <input type="checkbox"/> completo <input type="checkbox"/> incompleto <input type="checkbox"/> Superior <input type="checkbox"/> completo <input type="checkbox"/> incompleto <input type="checkbox"/> Pós-Graduação
Cargo: <input type="checkbox"/> Professor <input type="checkbox"/> Técnico <input type="checkbox"/> Não é da área da educação
Tempo de serviço: <input type="checkbox"/> de 0 a 5 anos <input type="checkbox"/> de 5 a 10 anos <input type="checkbox"/> de 10 a 15 anos <input type="checkbox"/> de 15 a 20 anos <input type="checkbox"/> mais de 20 anos <input type="checkbox"/> Não se aplica
Participou da elaboração de algum outro plano voltado para educação? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Natureza do contrato de trabalho: <input type="checkbox"/> Efetivo <input type="checkbox"/> Temporário

Parte II - As estratégias para a elaboração do plano de educação

- 1) Como você ingressou na equipe de elaboração do plano?
- 2) Você participou de alguma formação sobre o PME?
 sim não
- 2.1 Que tipo de formação foi proporcionada a você para o Início das atividades de elaboração do plano?
- 3) Quais passos foram utilizados para a elaboração do PME em seu município?
- 4) Como foi realizado o diagnóstico educacional em seu município?
- 5) Quais fontes foram utilizadas para coletar tais informações?
- 6) Foram feitos os estudos das orientações disponibilizadas nos documentos elaborados pelo MEC?
- 6.1) Como aconteceram tais estudos?

7) Após a conclusão do diagnóstico, qual foi o próximo passo? Quem participou dessas discussões?

8) Como foram organizados os momentos de discussão?

9) Na Meta 7 do PME, o município projetou médias para o Ideb, objetivando atingir, até 2021, a média 5,0 para os anos iniciais do EF. Como foram feitas essas projeções?

10) Quais os índices educacionais observados para projetar a Meta 7 e desenvolver suas estratégias?

11) Como foi feito o alinhamento da Meta 7 entre os planos municipal e estadual?

12) Você tem alguma sugestão quanto ao alinhamento e à avaliação do plano, visando a melhores resultados quanto aos índices projetados para a Meta 7?

() sim () não

Qual ?

APÊNDICE B - PROPOSTA DO ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O GESTOR ESCOLAR

Parte I – Caracterização do participante

Sexo: () Masculino () Feminino
Idade: () de 18 a 20 anos () de 21 a 25 anos () de 26 a 30 anos () de 31 a 35 anos () de 35 a 40 anos () mais de 40 anos
Formação: () Habilitação ao Magistério/Nível Médio () Ensino Médio Regular () Graduação com licenciatura () Tecnólogo/Bacharel
Especialização na área de Educação: () Sim () Não
Cargo: () Professor () Técnico
Tempo de serviço na função de Gestor: () de 1 a 2 anos () 3 a 5 anos () 5 a 10 anos () mais de 10 anos
Natureza do contrato de trabalho: () Efetivo () Temporário

Parte II – As estratégias para elaboração do plano de educação

- 1) Como você tomou conhecimento da construção do Plano Municipal de Educação?
- 2) Você participou de sua elaboração? Como?
- 3) Qual é a importância da construção do plano para a educação do seu município?
- 4) Como foi feita a divulgação quanto ao trabalho de elaboração do plano em sua escola?
- 5) Houve momentos de discussão sobre os planos nacional, estadual e municipal de educação em sua escola? Se sim, quem organizou e quem participou?
- 6) Existiu um momento, em sua escola, para a discussão da Meta 7 que trata da qualidade da educação? Se sim, que fatores foram levados em consideração para a projeção do Ideb?
- 7) Como a escola buscou desenvolver o trabalho de discussão e alinhamento entre os planos?
- 8) Em algum momento, houve articulação entre o PPP e o PME?
- 9) Você tem sugestões quanto à participação da comunidade escolar na avaliação do PME?

APÊNDICE C - PROPOSTA DE ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PROFESSOR

Parte I – Caracterização do participante

Sexo: () masculino () feminino
Idade: () de 18 a 20 anos () de 21 a 25 anos () de 26 a 30 anos () de 31 a 35 anos () de 35 a 40 anos () mais de 40 anos
Formação: () Habilitação ao Magistério / Nível Médio () Ensino Médio Regular () Graduação com licenciatura () Tecnólogo / Bacharel
Especialização na área de Educação: () Sim () Não
Tempo de serviço como professor: () de 0 a 5 anos () de 5 a 10 anos () de 10 a 15 anos () de 15 a 20 anos () mais de 20 anos
Natureza do contrato de trabalho: () efetivo () temporário

Parte II – As estratégias para a elaboração do plano de educação

- 1) Como você tomou conhecimento da construção do Plano Municipal de Educação?
- 2) Como foi feita a divulgação do trabalho de elaboração do plano na sua escola?
- 3) Você atuou na construção do PME? Se sim, como foi sua participação?
- 4) Fale a respeito dos desafios que encontra no desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem de seus alunos.
- 5) A construção do PME pode contribuir para melhoria da qualidade da educação? Se sim, como?
- 6) Como você considera a trajetória de resultados do Ideb de sua escola nos anos iniciais do EF?
- 7) Na Meta 7 do PME, existe uma projeção de aumento do Ideb até o ano de 2021. Fale sobre o que deve ser feito para se alcançar a meta projetada.
- 8) Como você relaciona o PPP com o PME?
- 9) Gostaria de colocar mais algum ponto sobre o tema desta entrevista?