UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA - UESB
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGED
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

ADRIANA VIEIRA BRITO

DESEMPENHO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E SUA GESTÃO: CONTRADIÇÕES E MEDIAÇÕES EM REALIDADES DISTINTAS DE IDEB

Vitória da Conquista
Fevereiro –2023

ADRIANA VIEIRA BRITO

DESEMPENHO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E SUA GESTÃO: CONTRADIÇÕES E MEDIAÇÕES EM REALIDADES DISTINTAS DE IDEB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (PPGED/UESB), como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Política Pública Educacional.

Orientadora: Profa. Dra. Ennia Débora Passos Braga Pires.

Vitória da Conquista
Fevereiro – 2023

B875d

Brito, Adriana Vieira.

Desempenho dos anos finais do ensino fundamental e sua gestão: contradições e mediações em realidades distintas de IDEB.\ Adriana Vieira Brito, 2023.
148f.
Orientador (a): Drª. Ennia Débora Passos Braga Pires.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED, Vitória da Conquista, 2023.
Inclui referências. 133 – 142.
1. Desempenho educacional. 2. Anos finais do Ensino Fundamental. 3. Estado – Qualidade - IDEB. I. Pires, Ennia Débora Passos Braga. II. Programa de Pós-graduação em Educação – PPGED. III.T.

CDD 371.207

.

ADRIANA VIEIRA BRITO

DESEMPENHO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E SUA GESTÃO: CONTRADIÇÕES E MEDIAÇÕES EM REALIDADES DISTINTAS DE IDEB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (PPGED/UESB), como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título de Mestre em Educação.

Vitória da Conquista, 27 de fevereiro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Ennia Débora Passos Braga Pires – UESB
(Orientadora)

_____

Profa. Dra. Leila Pio Mororó - UESB
(Avaliadora Interna)

_____

Profa. Dra. Elizabete Pereira Barbosa - UEFS
(Avaliadora Externa)

Aos meus maiores amores:

Minha mãe (in memoriam).

Meus filhos: Gustavo, André e Maithê.

A vocês não somente este trabalho, mas a minha vida!

AGRADECIMENTOS

Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor.
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,
Mas nele é que espelhou o céu.
Fernando Pessoa

Por vezes, na vida os caminhos podem nos parecer muito longos, quando ao avista-los, lançamos sobre ele um olhar estreito. E como quem se cansa só de olhar, preferimos estagnar nossos passos pelos cômodos apertados da nossa zona de conforto e desistimos de iniciar uma jornada, por vezes cheia de incertezas, mas que nos permitirá ampliar nossos sentidos, nos possibilitando ver além dos ouvidos e ouvir além dos olhos.

Ao escolher esta jornada, com longas passagens solitárias, recordo-me quão árdua e ao mesmo tempo quão satisfatória foi sua travessia. E diante das incertezas tecidas no caminho, eis que fica uma verdade perene: é por vezes doloroso, mas os fios que nos guia são os grandes curadores. A esses fios que trouxeram luz e cura à minha caminhada, estendo genuinamente meu eterno reconhecimento e gratidão:

A Deus, pela vida. Pela presença constante sentida especialmente nos momentos mais difíceis e solitários desta travessia. Por ser luz nas decisões e por conceder a Sabedoria necessária para compreensão dos aspectos incompreensíveis. A Ti toda honra e toda Glória!

À minha mãe, Vane (*in memorian*). Por todo amor, todo cuidado e, sobretudo por toda referência de resiliência. Metade do que sou, agradeço a Ti. Sinto - mesmo não estando mais entre nós - que vibra e se orgulha a cada passo meu na travessia da vida. Estendo este agradecimento aos meus irmãos, irmãs e sobrinhas que torceram por mim nesta conquista.

Maithê, minha pequena grande menina. Minha companheirinha em todos os momentos, em especial desse processo - do primeiro ao último, coladinha em mim. Gratidão filha! Pela companhia diária, pelos abraços inesperados e, sobretudo, pela paciência muitas vezes de adulta que com o tempo minha ausência para a escrita, mesmo em presença física, te "obrigou" a ter. Sobretudo peço desculpas. Gratidão por vibrar comigo cada etapa vencida!

Aos meus filhos Gustavo e André pela paciência e compreensão dos momentos ausentes.

À minha orientadora Profa. Dra. Ennia Débora Passos Braga Pires. Pela confiança depositada na pesquisadora, no estudo apresentado e, sobretudo em minha pessoa durante todo o processo. Pelo desafio proposto ao me apresentar o Materialismo Histórico Dialético, acreditando, incentivando e possibilitando a superação do mesmo. Gratidão pela disponibilidade nos momentos solicitados, pela contribuição e avaliação na produção do texto e, sobretudo pela compreensão, empatia e carinho em trajetórias pessoais da vida durante o meu momento de formação acadêmica. Débora, sinto-me imensamente privilegiada por tê-la como orientadora. A vejo como presente embrulhado e enviado por Deus no anonimato. Desses que só identificamos de onde vêm porque chegam com o cheiro Dele no papel.

À Professora Dra. Leila Pio Mororó e à Professora Dra. Elizabete Pereira Barbosa, pelas significativas e grandiosas contribuições na qualificação. Pela criteriosa leitura objetivando ofertar maior qualidade ao trabalho e pela disponibilidade em avaliar o texto de dissertação apresentado. Sinto-me honrada em tê-las em minha banca examinadora.

Aos Professores e Professoras do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia pela aguerrida luta pela educação - mesmo em tempo pandêmico - compartilhando, suscitando e possibilitando conhecimento aos que buscam e, sobretudo por viabilizar o privilégio de aprimorar essa luta por meio da pesquisa. Gratidão por me permitir ser Mestre pelo PPGED/UESB.

A todos os Professores que contribuíram em minha formação pessoal e profissional, desde a educação infantil até aqui. Meu eterno reconhecimento.

Às Secretárias de Educação e Gestoras Escolares dos municípios pesquisados, pela disponibilidade, acolhimento e abertura da instituição para que fosse possível a realização deste estudo.

Aos colegas do curso, de forma muito especial aos do grupo de pesquisa Ludicidade, Didática, Política e Práxis Educacional (LUDIPPE): Leandro, Vaneide, Hilheno e Tiago pelas partilhas do conhecimento, pela presença em todas as etapas do mestrado, pela carinhosa e significativa contribuição durante todo o processo.

Ao meu amigo, eterno Professor, colega e grande motivador Jerffson Andrade, pela genuína revisão do texto de qualificação e dissertação e, sobretudo pelo exemplo de pessoa que sempre foi para mim, desde quando meu professor de Português nos anos finais do Ensino Fundamental.

À minha amiga/irmã Audileia Rodrigues, pelo incentivo desde o processo da seleção, por me escutar e dividir momentos de aflições e conquistas durante toda a jornada da minha vida pessoal, profissional e acadêmica.

À prefeitura Municipal de Planalto, pela concessão de minha licença para realização deste estudo.

A todos aqueles que me incentivaram com palavras, abraços, e que de alguma forma contribuíram direta e indiretamente para realização deste trabalho.

Genuinamente grata.

Adriana Brito

“Se é possível obter água cavando o chão, se é possível enfeitar a casa, se é possível crer desta ou daquela forma, se é possível nos defender do frio ou do calor, se é possível desviar leitos de rios, fazer barragens, se é possível mudar o mundo que não fizemos, o da natureza, por que não mudar o mundo que fazemos, o da cultura, o da história, o da política?”

Paulo Freire

BRITO, Adriana Vieira. **Desempenho dos Anos Finais do Ensino Fundamental e sua Gestão: Contradições e Mediações em Realidades Distintas de Ideb**. 2023. 149 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, *Campus* Vitória da Conquista - Bahia, 2023.

RESUMO

Tendo o desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental como um dos problemas para a qualidade da educação básica atualmente expressa pelas notas das avaliações externas no Brasil e considerando a diversidade de municípios e escolas contracenando com as desigualdades de condições ofertadas nos diferentes municípios do país, a proposta desta pesquisa, traçada pela busca das contradições e mediações que permeiam a realidade do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão em diferentes realidades de Ideb, objetivou analisar os fatores que influenciam o desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e os desafios de sua gestão. Para isso, a pesquisa bibliográfica e documental serviu de base para fundamentar o estudo pautado no Materialismo Histórico Dialético (MHD) como perspectiva epistemológica de análise tomando por base o princípio da relação dialética existente entre o Universal, o Particular e o Singular que compõem a totalidade do objeto em estudo. A pesquisa de campo foi desenvolvida por meio de entrevistas semiestruturada com a Secretária de Educação e uma Gestora Escolar de dois municípios do Território de Identidade do Sudoeste da Bahia, os quais chamamos de município A (com maior Ideb) e município B (com menor Ideb) dos anos finais do Ensino Fundamental. Assim, identificamos que o padrão de investimento por aluno, a visão de ensino, e o espaço social são fatores determinantes para o desempenho educacional dos Anos finais do Ensino Fundamental. Ao mesmo tempo em que observamos que tais condições, se apresentando de forma diferenciada em realidades distintas de Ideb, evidenciam contradições na legislação educacional ao constatar que a seguridade garantida pelo Estado em termos de igualdade para educação continua sendo uma retórica. Identificamos também fundamentos das políticas neoliberais determinadas pelos organismos internacionais presente na visão de educação de cada município sendo condutor da gestão e organização do trabalho escolar, bem como a fragilidade da atuação do dever do Estado evidenciado nas condições de oferta de ensino e nas condições do espaço social dos dois municípios, o que se põem como um complexo desafio da gestão do desempenho educacional de toda a educação.

Palavras-chave: Desempenho educacional. Anos finais do Ensino Fundamental. Estado. Qualidade. Ideb.

BRITO, Adriana Vieira. **Performance in the Final Years of Elementary School and its Management: Contradictions and Mediations in Different Realities of Ideb**. 2023. 149 f. Dissertation (Academic Masters in Education) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Campus Vitória da Conquista - Bahia, 2023.

ABSTRACT

Expressed by the scores of external evaluations in Brazil and considering the diversity of municipalities and schools acting with the inequalities of conditions offered in the different municipalities of the country, the The purpose of this research outlined by the search for contradictions and mediations that permeate the reality of educational performance in the final years of Elementary School and its management in different realities of Ideb aimed to analyze the factors that influence the educational performance of the final years of Elementary School and the challenges of its management. For this, the bibliographical and documentary research served as a basis to base the study based on Dialectical Historical Materialism (MHD) as an epistemological perspective of analysis based on the principle of the existing dialectical relationship between the Universal, the Particular and the Singular that make up the totality of the object under study. Field research was carried out through semi-structured interviews with the Secretary of Education and a School Manager from two municipalities in the Identity Territory of Southwest Bahia, which we call municipality A (with the highest Ideb) and municipality B (with the lowest Ideb) of the final years of elementary school. Thus, we identified that the investment pattern per student, the teaching vision, and the social space are determining factors for the educational performance of the final Years of the E.F. of Ideb, show contradictions in the educational legislation when verifying that the security guaranteed by the State in terms of equality for education continues to be a rhetoric. We also identified the foundations of neoliberal policies determined by international organizations present in the education vision of each municipality being the conductor of the management and organization of school work, as well as the role of the minimal State evidenced in the conditions of education provision and in the conditions of the social space of the two municipalities, which poses a complex challenge in managing the educational performance of all education.

Keywords: Educational performance. Final years of Elementary School. State. Quality. ideb.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ideb projetado e observado durante os anos de 2015 a 2019, referente aos anos finais do Ensino Fundamental no município A e B. 36
Tabela 2:Tipo de abordagem metodológica 49
Tabela 3:Aspectos geográficos dos municípios A e B 93
Tabela 4:Aspectos demográficos 94
Tabela 5:Matrículas por etapa de ensino e área do município em 2019. 95
Tabela 6: Escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental do Município A. 95
Tabela 7: Escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental do Município B. 101
Tabela 8: Proporção de alunos municipais dos anos finais do Ensino Fundamental com reprovação ou abandono segundo indicadores do INEP. 107
Tabela 9: Percentual de estudantes do 9º ano com aprendizado adequado em 2019. 108
Tabela 10: Aspectos socioeconômicos do município A e B. 114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Entrevistados por município.....37
Quadro 2: Produções selecionadas para análise. 47
Quadro 3: Dados dos trabalhos por área de concentração.....48

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Território de Identidade do Sudoeste Baiano, divisão por municípios, 2020. 36
Figura 2: Quantidade de alunos dos anos finais do E.F / quantidade de escolas. 116
Figura 3: Fatores que influenciam no desempenho educacional dos Anos finais do Ensino Fundamental e de sua gestão 118

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Despesas em educação por aluno e evolução do Ideb no município A. ... 103
Gráfico 2: Despesas em educação por aluno e evolução do Ideb no município B 104

LISTA DE SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciências e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MHD	Materialismo Histórico e Dialético
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Relatório do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGED	Banco de Dissertações e Teses do Programa de Pós-graduação em Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SNE	Sistema Nacional de Educação
SMED	Secretaria Municipal de Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UNDIME	União de dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 19
1 **OS FIOS CONDUTORES NA CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO: A METODOLOGIA** 27
1.1 ENFOQUE METODOLÓGICO 28
1.1.1 **O Materialismo Histórico Dialético** 30
1.2 LOCAL E PARTICIPANTES DA PESQUISA 35
1.3 INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DA PESQUISA 38
1.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS 41
2 O DESEMPENHO EDUCACIONAL DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E SUA GESTÃO COMO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO NAS PRODUÇÕES ACADÊMICAS 44
2.1 PROCEDIMENTOS E ETAPAS DA PESQUISA 45
2.2 O DESEMPENHO EDUCACIONAL DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E SEUS FATORES INTERCORRENTES: ACHADOS NAS PRODUÇÕES 50
2.3 A GESTÃO DO DESEMPENHO EDUCACIONAL NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: ACHADOS NAS PRODUÇÕES 53
2.4 ACHADOS CONSIDERÁVEIS DA PESQUISA 55
3 UM OLHAR SOBRE OS OLHARES: O MOVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E SEU DESEMPENHO 59
3.1 A ARTICULAÇÃO DAS DIMENSÕES INTRA E EXTRAESCOLARES COMO PRECEDENTES PARA O DESEMPENHO EDUCACIONAL 61
3.1.1 **Constituições e LDBs: Determinações e Contradições** 65
4 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E SEUS CONTORNOS NAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS 73
4.1 A RELAÇÃO DA AÇÃO RESPONSÁVEL DO ESTADO COM OS MUNICÍPIOs 84
5 O DESEMPENHO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: DA SINGULARIDADE À UNIVERSALIDADE 91
5.1 O DESEMPENHO EDUCACIONAL E SUAS MÚLTIPLAS DETERMINAÇÕES 92
5.1.1 Singularidades dos Municípios 93
5.1.2 Fatores Intraescolares 98
5.1.3 Fatores extraescolares 112
5.2 DETERMINANTES E DESAFIOS DO DESEMPENHO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO

FUNDAMENTAL E SUA GESTÃO: CONTRADIÇÕES E MEDIAÇÕES 116
5.2.1 Condições de oferta de ensino (nível de sistema) 118
5.2.2 Condição da gestão e organização do trabalho escolar (nível de escola) 121
5.2.3 Condições do espaço social 128
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 130
REFERÊNCIAS 133
APÊNDICE A - Roteiro para entrevista semiestruturada: Secretário (a) de Educação Municipal 143
APÊNDICE B - Roteiro para entrevista semiestruturada: Gestor escolar 146

INTRODUÇÃO

> Só quando, em nosso ser social, chegarmos a duvidar de nossa profundamente arraigada convicção de que nossas inabaláveis e "eternas" certezas são verdades absolutas (verdades inobjetáveis sobre as quais já não se reflete), aí então começaremos a nos desvencilhar dos poderosíssimos laços que a armadilha da "verdade objetiva e real" tece (MATURANA E VARELA, 1995, p.25).

A verdade objetiva que, muitas vezes, nos cerceia enquanto espectadores e atores na vida, na sociedade e no trabalho nos conduzem a pensamentos rasos da realidade e nos impede de captar a verdadeira essência escondida dentro dos sistemas em constantes modificações, sejam eles culturais, sociais, políticos e/ou econômicos. De tal forma, para os atores educacionais, a busca da realidade pelos fenômenos da educação se torna imprescindível quando se pensa pelo prisma da transformação da realidade. Assim, o devir pedagógico de experiências alternadas na docência, na coordenação e na gestão da educação, todos em escolas dos anos finais do Ensino Fundamental (E.F), associados ao anseio da práxis pedagógica entendida como um processo profissional por meio do interdependente diálogo entre teoria, prática e reflexão, surge como motivação para o estudo desse fenômeno educacional que é o desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão.

Ao longo dessas experiências vividas por diferentes perspectivas, ampliava-se o desejo de desvelar as múltiplas determinações que permeiam o desempenho dos anos finais do E.F e os desafios à sua gestão, principalmente após a implementação das Políticas de Avaliação Externa que, sob a intenção de mensurar a eficiência dos sistemas e das unidades escolares, seus resultados acabam aferindo uma qualidade educacional pautada em números que incentivam o princípio da competição quantitativa em detrimento à qualitativa, sem considerar a realidade local. Os resultados educacionais dessas avaliações externas amplamente divulgadas por meio do Ideb, como indicador de qualidade da educação pública, expõem uma visão das instituições com “melhor” ou “pior qualidade” no ensino, ao mesmo tempo em que omitem desigualdades de condições educacionais em diferentes regiões, estados, municípios, escolas, etapas e fases de ensino.

Essa visão nos foi ampliada na última experiência profissional até então, como Dirigente Municipal de Educação de uma cidade do Território de Identidade do Sudoeste da Bahia que, pela aproximação aos bastidores da realidade político-administrativa e pedagógica da educação regional por meio da relação do município com os demais municípios e com as

políticas de Estado e de governo, fomos notando uma ampla contradição entre o que está prescrito e propalado nas legislações educacionais e o que realmente é possibilitado à gestão da educação no que concerne à garantia da igualdade[1]de oportunidade nas condições de ensino-aprendizagem, igualdades de acesso à educação e igualdade de permanência na escola por parte de toda a população brasileira nos diferentes segmentos de ensino, em diferentes regiões, em diferentes municípios e em diferentes escolas, em especial, dentre outros, ao que concerne ao desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental, mensurado pelo Ideb.

Importante ressaltar que o fenômeno a que se refere este estudo – desempenho educacional dos anos finais do E.F -, embora apareça constantemente relacionado ao desempenho mensurado pelas avaliações externas, não se reduz a este viés estritamente instrumental e não identifica o desempenho dos estudantes nas provas de larga escala como resultado e foco da educação escolar assumindo-o como significado de qualidade. Temos ciência de que qualidade educacional passa por uma compreensão muito mais ampla, que engloba vários aspectos além da aprendizagem cognoscitiva, embora este sendo um aspecto importante a considerar na qualidade da educação, não é o principal.

O desempenho a que aqui nos referimos perpassa pelo viés das condições suscitadoras de uma aprendizagem que promove o domínio de conhecimentos, habilidades e atitudes e, com base nesse domínio, o desenvolvimento intelectual, afetivo e moral dos alunos (Libâneo, 2016), favorecendo, além do acesso, a permanência significativa na escola. Entretanto, o que temos de mais exequível para resultados de desempenho em redes hoje no Brasil é o expresso pelas avaliações externas e por ele seguiremos em termos de comparação de realidades distintas.

Embora indicadores educacionais da taxa de rendimento, coletadas pelo Censo Escolar 2018, mostrem taxas de reprovações e abandono escolar em queda ou em estabilidade na educação básica, elas ainda são altas nos anos finais do E.F e no Ensino Médio. Mais de 2,6 milhões de estudantes de escolas públicas brasileiras foram reprovados em suas respectivas séries, sendo que as taxas de reprovação chegam a quase dobrar nessas duas últimas fases da educação básica e aumenta ainda mais na última, o Ensino Médio (UNICEF, 2018). Na

[1]Aqui se faz necessário explicitar que a igualdade a que nos referimos não é o termo que contraditoriamente traz à tona o problema do tratamento igual conferido aos desiguais e do tratamento desigual conferido aos iguais, mas refere-se à igualdade que seja capaz de tratar diferentemente os desiguais (SAVIANI, 2014).

mesma perspectiva, os resultados do Ideb em 2019 mostram que, apesar de o país ter melhorado seu desempenho nos anos finais do E.F, alcançando um índice igual a 4.9, a meta proposta - cujo esperado era de 5.2, não foi atingida (INEP, 2020).

Na Bahia, assim como na maioria dos estados da Federação, embora nos anos iniciais do E.F o desempenho tenha superado a meta para 2019, nos anos finais, o número ficou abaixo das projeções. Quando partimos para uma análise mais específica, a proporção de municípios em cada Unidade da Federação em que a rede conseguiu alcançar a meta proposta para o Ideb nos anos finais do E.F, em 2019, é de apenas 29,0%. Em comparação, nos anos iniciais essa proporção foi de 61,9%. Além do mais, dos 373 municípios da Federação que ficaram com o índice até 3.4 - o nível mais baixo segundo o Inep, 28,7% são municípios da Bahia (INEP, 2020). Importante salientar que a meta proposta para os anos finais do Ensino Fundamental no Brasil não é alcançada desde o Ideb 2013. A partir de então, permanece timidamente crescente, mas ainda abaixo do esperado.

Igualmente, o Relatório do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) apontou que os estudantes brasileiros apresentam baixa proficiência em leitura, matemática e ciências, em comparação aos outros 78 países que participaram da avaliação (INEP, 2019). Curioso refletir que simultaneamente aos resultados insatisfatórios da educação brasileira demonstrados pelas avaliações externas da Educação Básica e, em especial, dos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, as legislações da educação estabelecem propostas e aplicam instrumentos para que a garantia do direito à educação de qualidade para todos avance nos municípios, nos estados e, consequentemente no país, com metas que estabelecem esforços de todos os entes federados e investimentos para a melhoria da qualidade da educação para todos.

A Constituição Federal (CF) de 1988 pactua a educação como direito de todos e dever do Estado, e anuncia como princípios do ensino a igualdade de condições de acesso e permanência, ao mesmo tempo em que garante sua oferta com um padrão de qualidade que possibilite a todos os brasileiros e brasileiras, independente da classe social, localização regional, gênero, raça e idade, de cursar uma escola com boas condições de funcionamento e de competência educacional, em termos de pessoal, material, recursos financeiros e projeto pedagógico. Também, a Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 reforça esse direito ao determinar em seu artigo 4º, inciso IX, que a educação pública é dever do Estado e deve ser efetivado pela garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. O Plano Nacional de Educação 2014-

2024 também cria meios para garantir acesso à educação de qualidade no Brasil por meio do estabelecimento de metas e estratégias para assegurar que os objetivos sejam cumpridos em todos os níveis da educação “a fim de fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem” (BRASIL, 2014).

O que nos causa inquietude é saber que mesmo sendo o Brasil um país amplamente diverso com várias características geográficas, demográficas, sociais, econômicas e culturais, a educação é avaliada em iguais condições e seus resultados divulgados sem respaldo a essa diversidade, e mais ainda, mesmo com resultados insatisfatoriamente desiguais, poucas ações são aplicadas. Embora o contexto econômico, social e cultural no qual os alunos testados estão inseridos é caracterizado durante a avaliação, não é computado na formulação e divulgação do Ideb, o que dificulta o cumprimento da finalidade das avaliações externas que seriam o subsídio para a formulação de políticas públicas educacionais, gerando uma grande lacuna para o real cumprimento dos dispositivos da legislação educacional. Estes contextos são citados por vários autores que consideram que apenas os resultados das avaliações nas provas fundadas nos níveis de proficiência para língua Portuguesa e Matemática associados ao resultado do fluxo escolar são pouco qualificáveis para determinar a qualidade educacional do país, na medida em que, ao evidenciar as notas estatísticas, não se levam em conta os demais fatores que incidem sobre a qualidade e, portanto sobre o desempenho educacional (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015; DOURADO; OLIVEIRA, 2009; DOURADO, 2007; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; CAPUTO, 2017, dentre outros), assim como também não se levam em conta as obrigações do Estado relacionadas à oferta e garantia de padrões de qualidade e igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (DOURADO, 2007).

Em contraponto, Alavarce, Bravo e Machado (2013) dizem que apesar da concepção reducionista de qualidade expressa pelo Ideb por não contemplar os aspectos relevantes anteriormente citados, existe certa potencialidade no Ideb ao considerar duas características: a apreensão, mesmo que parcial, da realidade educacional brasileira e, sobretudo, a articulação de dois elementos que historicamente parecem ser antagônicos: o aumento da aprovação e o aumento do desempenho. Os autores admitem que esses tópicos não são, de forma nenhuma, estranhos ao processo escolar que se pretenda como de qualidade.

Assim, Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam a importância da verificação dos fatores que incidem sobre a qualidade do desempenho educacional quando se considera a variedade de escolas tidas como eficazes, de qualidade ou com resultados positivos e a diversidade de condições ofertadas no país, evidenciando disparidades regionais motivadas

pela situação socioeconômica e/ou pelo compromisso das redes de ensino com a qualidade de sua educação e ainda, pela ação responsável do Estado como mola insubstituível da educação (Cury, 2002).

Dessa forma, ao percebermos o desempenho dos anos finais do E.F materializado pelas avaliações externas e mensurado pelo Ideb como um dos problemas da "qualidade" da Educação Básica no Brasil, na Bahia e em diversos municípios ao mesmo tempo em que observamos a variedade de municípios e escolas tidas como de qualidade ou não, contracenando com as desigualdades de condições ofertadas nos diferentes municípios do país, refletimos sobre os pontos preconizados nas legislações, no que se refere à garantia da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades de ensino, melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem (BRASIL, 2014), igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e garantia do padrão de qualidade (BRASIL, 1996; BRASIL 1988). Assim pensando, a motivação nesta pesquisa surge do interesse de procurarmos pelos fatores que influenciam nesse fenômeno em diferentes realidades de Ideb e (re) pensarmos nos desafios oferecidos à sua gestão sob a ótica das políticas neoliberais instauradas a partir de 1990. Desse modo, destacamos o seguinte problema de pesquisa:

Quais os fatores que influenciam no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental e nos desafios de sua gestão?

Destarte, nosso objetivo geral baseia-se em:

Analisar os fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e os desafios de sua gestão.

Para tanto, elencamos os seguintes objetivos específicos:

1- Identificar os fatores que influenciam do desempenho educacional nos anos finais do Ensino Fundamental em diferentes realidades de Ideb.
2- Investigar em meio à dinâmica do movimento da educação no Brasil as determinações particulares que circundam os fatores que influenciam no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental.
3- Relacionar as contradições e mediações do movimento educacional no Brasil com os fatores que influenciam na materialização do desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental e os desafios de sua gestão.

A relevância desta pesquisa se manifesta na possível contribuição acadêmica, diante da lacuna existente de estudos específicos voltados aos anos finais do Ensino Fundamental e

sua gestão (TARTUCE; ALMEIDA, 2019; DAVIS, *et. al*. 2012), ainda mais postos a uma perspectiva material, histórica e dialética. Desta forma, pretendemos contribuir com a visibilidade desta fase de ensino na perspectiva de desvelar elementos e/ou sinais que revelem características que apontem os desafios de seu desempenho e de sua gestão no sentido de contribuir para que cada gestor/professor/pesquisador construa sua práxis em meio à compreensão mais ampla da realidade em prol da busca pela materialização dos direitos garantidos no ordenamento jurídico nacional e internacional também aos anos finais do E.F.

Com o objetivo de reunir as informações e dados para a construção da investigação proposta, apropriamo-nos do modelo de pesquisa inspirado no tipo estado da arte, da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e de campo que nos permitiu abordar e analisar os fatores que interferem no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e os desafios impostos à sua gestão.

A pesquisa empírica foi desenvolvida em dois municípios do Território de Identidade do Sudoeste da Bahia, cujos nomes foram preservados em observância aos cuidados éticos. A escolha das cidades se deu primeiramente observando o desempenho nas três últimas edições do Ideb - 2015, 2017 e 2019[2], por isso foi escolhida uma com maior e outra com menor Ideb dos anos finais do Ensino Fundamental. A escolha do fator maior e menor Ideb parte do princípio preconizado por Alavarse, Bravo e Machado (2013, p. 16), os quais consideram o Ideb como um "indicador que pode ser empregado como um critério para identificar municípios nos quais seja possível encontrar características nas políticas educacionais que possam ser associadas aos resultados". Além disso, para dar maior consistência à escolha dos municípios, agregamos como critério base, a condição de estarem no mesmo território de identidade - Território de Identidade do Sudoeste da Bahia, e apresentarem características de proximidade quanto ao número da população absoluta de cada cidade de acordo com o último censo divulgado até então - 2010. Logo, a escolha dos municípios justifica-se por analisar os fatores condicionantes das desigualdades acentuadas nos resultados contrastantes das duas cidades, estando ambas localizadas no mesmo estado, no mesmo território de identidade e tendo semelhança quanto ao número populacional.

A pesquisa empírica aconteceu por meio de uma entrevista semiestruturada com a Secretária de Educação de cada município participante e uma Gestora Escolar dos anos finais

[2] A data de início -2015 se deu por ser o ano de implementação do PNE como um plano gerador de grandes expectativas para garantias ao cumprimento das demais propostas presentes nas legislações educacionais anteriores no que se refere à igualdade e qualidade de educação. A data fim- 2019, por compreender que a realidade da educação nos anos seguintes necessita de delineamentos específicos de pesquisa devido ao período pandêmico no início do ano de 2020.

do Ensino Fundamental de sua respectiva rede de ensino. As participantes da pesquisa acima descritas foram escolhidas por serem representantes legais da educação que estão diretamente à frente das ações políticas em seu município/escola. As mesmas foram convidadas a participarem da entrevista de forma espontânea e livre.

Partindo do pressuposto de que inúmeras são as determinações associadas ao desempenho educacional que influenciam diretamente na qualidade da educação dos anos finais do E.F, e que por sua vez, estas determinações estão historicamente sujeitas às contingências econômicas, políticas, sociais, culturais e organizacionais, é que a presente pesquisa tomará como perspectiva epistemológica de análise o Materialismo Histórico Dialético (MHD), objetivando a captura do movimento real do desempenho educacional nos anos finais do E.F em seus nexos particulares, avançando em um processo histórico e dialético para se chegar à totalidade.

A fim de apresentar nossa trajetória no desenvolvimento desta pesquisa, este estudo foi estruturado em seis seções para além desta introdução.

Na primeira seção, apresentamos em quatro subtópicos os caminhos percorridos na construção do conhecimento do objeto de pesquisa. Para tanto, evidenciaremos logo no primeiro, o enfoque teórico metodológico seguido do MHD, como método utilizado para fundamentar e orientar a pesquisa, justificando sua escolha e apresentando seus principais fundamentos teóricos. Em seguida, apresentamos respectivamente, a delimitação do local e participantes da pesquisa, os instrumentos e técnicas norteadores da pesquisa e, por fim, a descrição de como foi conduzido o tratamento e a análise dos dados.

Na segunda seção, utilizando o modelo de pesquisa do tipo estado da arte, onde apresentamos um mapeamento e análise de produções acadêmicas sobre o desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão. Procuramos por meio deste, identificar o que as pesquisas acadêmicas apontam sobre os fatores que mais interferem neste desempenho e as diferentes estratégias de enfrentamento da gestão. Subdividida em três subseções, apresenta, respectivamente, os procedimentos e etapas da pesquisa; o que dizem as produções sobre o desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental; e o que dizem as produções sobre a gestão desta fase de ensino, finalizando com um breve apanhado sobre os achados da pesquisa.

Na terceira seção apresentamos um olhar sobre o movimento da educação no Brasil, apontando a dinâmica e as particularidades dos anos finais do Ensino Fundamental e os olhares a ele direcionados, primeiramente sobre a articulação e integração das condições para um bom desempenho educacional e logo após estendendo o olhar ao Estado, sob a égide das

Constituições Federais (CF) e Lei de diretrizes e Bases da Educação (LDB) de cada época como mola mestra propulsora da articulação direta e indireta de todas essas condições importantes para o desempenho educacional.

A quarta seção traz um debate sobre o conceito polissêmico de qualidade da educação e seus contornos nas políticas neoliberais no Brasil. Aqui procuramos identificar a relação dos entes federados e sua atuação na efetivação da qualidade do desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental, identificando as políticas de educação implementadas com vistas à diminuição das desigualdades regionais, especialmente no âmbito municipal após a implementação da Constituição de 1988.

Os resultados da análise e a discussão da pesquisa, presentes na quinta seção, apresentam as singularidades do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental dos dois municípios pesquisados e posteriormente, à luz do referencial teórico identifica os fatores que influenciam no desempenho dos anos finais do E.F, relacionando a dinâmica do movimento da educação no Brasil com esses fatores e os desafios de sua gestão, identificando as contradições e mediações desse fenômeno, tendo em vista a relação existente entre seus determinantes e seus desafios.

Ao final, na sexta seção, apresentamos nossas considerações finais como síntese dos resultados obtidos com a realização desta pesquisa.

1 OS FIOS CONDUTORES NA CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO: A METODOLOGIA

> "Às vezes, no meio do labirinto das montanhas, uma pessoa perde o fio condutor. De nada serve a dedução, pois só à vista do abismo é que vês que seguias um caminho errado [...] Aparece então, vindo não se sabe donde, talvez lá de baixo, o guia, capaz de traçar o caminho. Mas uma vez percorrido, este caminho fica traçado e te parece como evidente. E esqueces o milagre de um trajeto que foi semelhante a um retorno" (ANTOINE DE SAINT-EXUPÉRY, 2009, n.p).

Segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2001) a aventura da pesquisa social requer do pesquisador três ingredientes que, quando combinados, produzirão conhecimento e darão continuidade à tarefa dinâmica de sondar a realidade e desvendar seus segredos: teoria, método e criatividade.

Imbricar-se na pesquisa científica requer do pesquisador o desbravamento de labirintos montanhosos do conhecimento que, por vezes, apresentam-se entre o claro-escuro, cerceados de movimentos complexos e contraditórios entre a aparência e a essência. Desta forma, é imprescindível um fio condutor que o direcione sob a égide do conhecimento científico na busca de desvelar os segredos ocultos da aparência fenomênica a fim de encontrar a essência constitutiva do objeto que, não se dando imediatamente, manifesta-se em algo diferente daquilo que é.

Partindo da premissa de que a metodologia na busca do conhecimento científico se apresenta como esse fio condutor, exporemos a seguir em quatro subtópicos, os fundamentos epistemológicos que nortearam a pesquisa, conferindo-lhe o aporte teórico metodológico do processo investigativo.

No primeiro subtópico apresentaremos a justificativa da escolha do Materialismo Histórico Dialético como método profícuo para compreender a realidade social em sua totalidade e contradição, bem como seus princípios e fundamentos. As categorias do método serão aqui expostas, conferindo maior rigor à pesquisa e ao método. Em seguida, faremos a caracterização dos participantes e locais da pesquisa, prosseguindo com o detalhamento do caminho percorrido na busca do conhecimento por meio da apresentação dos procedimentos e instrumentos da pesquisa. E por fim, serão apresentadas as informações pertinentes ao tratamento e análise dos dados.

1.1 ENFOQUE METODOLÓGICO

A ciência é uma atividade através da qual o homem procura entender o universo que o circunda. Isso porque o homem, enquanto ser racional, intrinsecamente carrega consigo o desejo pela busca da verdade[3], e esta, por sua vez, constitui-se um dos problemas fundamentais da Filosofia, juntamente com a discussão dos paradigmas de interpretação da realidade. Desta forma, a ciência e a Filosofia[4] se complementam para juntas contribuírem para o entendimento do processo de construção do conhecimento pelo homem, em contextos e momentos distintos, considerando diferentes períodos de desenvolvimento teórico-filosófico, científico, histórico e cultural.

Ferreira Júnior (2013) salienta que "a investigação científica deve se processar tomando por base o princípio da relação dialética existente entre o Universal, o Particular e o Singular que compõem a totalidade de uma formação societária historicamente dada" (FERREIRA JÚNIOR, 2013, p. 40). Neste sentido, o autor expõe o Universal como sendo sempre caracterizado pelas determinações econômicas, políticas e culturais, que se repetem no âmago de cada um dos fenômenos em particular.

Sendo assim, cientes de que os fenômenos educacionais são, em todos os tempos, oriundos das complexas e contraditórias relações sociais que os homens estabelecem entre a natureza no processo de produção, tanto da vida material, quanto espiritual, ou seja, em todos os tempos são marcados e mediados pelas relações contingenciais e insofismáveis da política, economia, sociedade e cultura de cada época, traçados entre o universal, o particular e o singular, buscaremos neste trabalho estabelecer as relações traçadas entre o universal, que aqui se apresenta como as políticas (re) definidas pelo Estado e suas particularidades e entre o desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão, no qual figuram as contradições de qualidade historicamente identificáveis na realidade dessa fase de ensino e

---

[3]De acordo com Chauí (1994), podemos distinguir dois tipos de busca da verdade: O primeiro é o que nasce da decepção, da incerteza e da insegurança e, por si mesmo, exige que saiamos de tal situação readquirindo certezas; o segundo é o que nasce da deliberação ou decisão de não aceitar as certezas e crenças estabelecidas, de ir além delas e de encontrar explicações, interpretações e significados para a realidade que nos cerca. Esse segundo tipo é a busca da verdade na atitude filosófica (p.114 e 115). Segundo Hungaro (2014, p. 76), a verdade julgada por Marx é objetiva, portanto, é a adequação do conhecimento à realidade, cujo critério é a prática sócia histórica.

[4] Aqui nos referimos a ciência e filosofia como áreas/campos distintos considerando o período após a Revolução Científica no Século XVII, onde houve o desvencilhar das diversas áreas do conhecimento e a constituição de ciências específicas.

que, portanto, apresenta-se como mediação das singularidades imediatas do fenômeno da educação que não nos revela sua essencialidade concreta.

> Assim, podemos perceber que captar a essência da realidade natural e social implica abstrair momentaneamente – ou suspender – as formas fenomênicas e decodificar as leis explicativas que regem o desenvolvimento do fenômeno. Isso significa que todo fenômeno singular contém em si determinações universais. A tarefa do pesquisador é desvelar como a universalidade se expressa e se concretiza na singularidade, ou, mais que isso, como a universalidade se expressa e se concretiza na diversidade de expressões singulares do fenômeno (PASQUALINI; MARTINS, 2015, p. 364).

Não obstante, temos ciência de que para desvelar a realidade do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental, será necessário captar a essência dessa realidade que permeia a qualidade da educação nesta fase de ensino, procurando desvelar as múltiplas determinações que circundam seus fatores intercorrentes.

Destarte, sabemos que essa investigação que se processará nas singularidades imediatas dos fenômenos da educação dos anos finais do Ensino Fundamental não nos revelará, pelo contato sensível, sua essencialidade concreta, por isso, faz-se necessário investigar suas determinações econômicas, políticas, culturais e sociais, instauradas historicamente na qualidade da educação que influencia diretamente no desempenho desta fase do ensino, para que, assim, possamos analisar os fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e os desafios de sua gestão.

Assim, para compreender e explicar a realidade desse processo educacional superando sua aparência imediata e empírica, partiremos em busca da verdade que nasce da deliberação ou decisão de não aceitar as certezas e crenças estabelecidas, de ir além delas e de encontrar explicações, interpretações e significados para a realidade que nos cerca (CHAUÍ, 1994). Para tanto, o Materialismo Histórico e Dialético (MHD) se apresenta como uma profícua lente teórico-metodológica, por se constituir como um poderoso estímulo na busca da compreensão das contradições e mediações que permeiam a realidade do objeto, na medida em que, partindo de sua aparência, avança em prol de novos conhecimentos, possibilitando uma maior aproximação do real, com base no conhecimento social historicamente produzido.

Procuraremos com o método de Marx, por meio de uma relação material, dialética e histórica, extrair do objeto de estudo – o desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão, sua dinâmica, estrutura e suas múltiplas determinações. Para isso,

buscaremos a análise de cada um dos complexos constitutivos de sua totalidade concreta para esclarecer as contradições e as mediações que operam especificamente em cada uma delas.

Para nos auxiliar na compreensão do MHD e seus fundamentos importantes para a pesquisa em questão, apoiar-nos-emos em alguns autores contemporâneos da tradição do pensamento de Marx como: Netto (2011), Cury (2000), Ferreira Júnior (2013), Hungaro (2014), Mascarenhas (2014), Masson (2014), Moraes (2014), Pasqualini e Martins (2015) e Martins e Lavoura (2018).

1.1.1 O Materialismo Histórico Dialético

Sistematizado por Friedrich Engels e Karl Marx, o MHD, desenvolvido principalmente por Marx para estudar a sociedade burguesa do século XIX, é um produto de uma longa elaboração teórico-científica, amadurecida no curso de sucessivas aproximações ao seu objeto (NETTO, 2011) e de contínuas evoluções do seu pensamento científico com o objetivo principal de contribuir para desvelar o real e para uma possível modificação prática dessa realidade.

A elaboração teórica do pensamento de Marx (1818-1883) e, consequentemente, o desenvolvimento do método MHD, parte do Século XIX, período em que Marx viveu. Um tempo onde estava consolidado o sistema capitalista de produção e onde a burguesia, que foi a classe revolucionária a partir da revolução Francesa e das demais revoluções burguesas, havia saído da condição de classe revolucionária e se consolidado como classe dominante. Assim, Marx estava analisando a sociedade burguesa do século XIX, uma sociedade fabril na qual começaram a estourar as primeiras grandes greves e as primeiras manifestações de trabalhadores, ou seja, os reflexos do modelo capitalista estavam começando a surgir de forma contundente. Foi neste período que Marx produziu a sua teoria social, iniciada em 1841, aos 23 anos de idade até a sua morte em 1883.

Para entender um pouco dessa elaboração e seus fundamentos, iniciamos nosso trabalho apresentando sinteticamente a questão do método nas ciências sociais e humanas iniciada no século XVII, a fim de concatenar o desenvolvimento do método com o pensamento de Marx no século XIX, uma vez que o progresso da ciência favoreceu a sistematização das bases do materialismo dialético e histórico de Marx e Engels (MORAES, 2014).

A Revolução Científica iniciada no século XVII exerceu um papel importante para o surgimento das Ciências Sociais e Humanas, inspirada na tentativa de adequar o método de

ciência da natureza à compreensão dos fenômenos do comportamento humano. Entretanto, a investigação dos fenômenos sociais só ganhou um caráter verdadeiramente científico no século XIX com as primeiras decisões de empreender conhecimento dos problemas que estavam ocorrendo na Europa em decorrência do fremente período das grandes mudanças nas áreas da ciência, economia, política e religião que ocorriam, principalmente, pelo grande processo de industrialização. Havia um intenso e repentino êxodo rural para as cidades, agora industrializadas, o que causou caos social por conta da onda da miséria, do alastramento de doenças e da consequente violência crescente nos centros urbanos, gerando uma nova realidade social.

Desse modo, as primeiras teorias da Sociologia procuravam explicar as diferenças e desigualdades sociais que foram geradas por essas mudanças. August Comte, Herbert Spencer, Gabriel Tarde foram os principiantes dessas teorias, juntamente com os clássicos das ciências sociais: Émile Durkheim, que se ateve à construção de um método para a Sociologia, trazendo-lhe um caráter científico; Max Weber, que além de se ocupar da conceptualização das categorias sociológicas, diferenciando juízos de fatos e juízos de valores, escreveu largamente sobre a metodologia; e Karl Marx, sobre quem aprofundaremos nossas discussões, que, propondo explicar a sociedade por meio da análise das forças que movem os fenômenos sociais historicamente, criou um método investigativo que compõe a construção de uma nova teoria social, cujas bases se deram a partir de pesquisas que tinham como problema central a gênese, a consolidação, o desenvolvimento e as condições de crise da sociedade burguesa, fundada no modo de produção capitalista (NETTO, 2011).

O pensamento de Marx, por muitos, equivocadamente conhecido como marxismo[5], é um método político e filosófico que se apoia no tripé anunciado do materialismo histórico dialético, cuja metodologia particular de análise permite uma visão complexa e revolucionária do capitalismo, por ser fundamentada na análise teórica da produção das condições materiais da vida social e, portanto, fundamentada no reconhecimento de um sistema de exploração da classe operária burguesa.

---

[5]O termo “marxismo” surgiu ainda antes da morte de Marx que inclusive não gostava do uso do termo, ele não se considerava um Marxista, mas é assim que sua teoria é conhecida até hoje por muitos. Para Hungaro (2014) e Netto (2011), o uso do termo marxismo é indevido, pois segundo os autores não ha “O marxismo”, no singular, existem “Os marxismos”, no plural, e um plural problemático pela diversidade de ideias e concepções que são propaladas. Segundo esses autores, o pensamento de Marx e o marxismo são teorias diferentes. O marxismo parte de Marx, mas não é Marx.

Ao contrário de Descartes, de Durkheim e de Weber, Marx não escreveu nenhuma tratativa sobre o seu método de investigação. Para Hungaro (2014) e Netto (2011), Marx pouco se deteve claramente a uma discussão autônoma sobre a questão do método de pesquisa, e as poucas vezes, embora sejam riquíssimos apontamentos metodológicos, exigiam ao mesmo tempo, o entendimento do significado de sua obra bem como o processo de constituição.

Diversos estudiosos empreendem esforços em compreender nas obras de Marx o procedimento capaz de desvendar o seu método, desde os "Manuscritos econômicos filosóficos de 1944" até "O Capital", sua maior obra. Entretanto, de acordo com Hungaro (2008) *apud* Hungaro (2014, p. 16, grifos do autor):

> As poucas páginas escritas destinadas à questão metodológica são compostas com Engels na Ideologia Alemã, em 1845/1846; outras são encontradas em sua polêmica com Proudhon na Miséria da Filosofia, em 1847; outras poucas, mas significativas, na *Introdução* de 1857; e mais umas poucas páginas no "Prefácio" e no "Posfácio" à segunda edição de *O capital*.

Sobre o processo de elaboração teórica de Marx, Netto (2011) salienta que o avanço crítico a partir do conhecimento acumulado, permitiu a Marx empreender a análise da sociedade burguesa com o objetivo de descobrir a sua estrutura e sua dinâmica onde progressivamente foi determinando o materialismo histórico dialético.

O autor enfatiza, para além da tratativa do método escrito por Marx, em seus estudos em Lukács, que a orientação essencial do pensamento de Marx era de natureza ontológica e não epistemológica, ou seja, o interesse de Marx não incidia sobre um abstrato "como conhecer", mas "como conhecer um objeto real e determinado" (NETTO, 2011, p.27). Por isso, Marx utiliza-se da dialética, construção lógica do método materialista histórico, que fundamenta o seu pensamento, como instrumento de interpretação da realidade, uma vez que para ele a realidade é uma estrutura dinâmica processual, a qual é imanente à estrutura sócio-histórica.

O método em Marx parte de sua concepção ontológica da realidade social, em que o ser social produz suas próprias condições objetivas e subjetivas de existência e, por isso, teoria, método e concreto constituem uma unidade metodológica, uma vez que o método da

pesquisa que propicia a teoria[6]deve partir do concreto (a realidade empírica, o real) – a aparência fenomênica do real, sua materialidade imediata (HUNGARO, 2014). Entretanto, essa expressão fenomênica do real (a aparência), não corresponde à verdade (a essência). Para conhecer a essência faz-se necessária a superação dessa expressão fenomênica do real, sendo necessário inicialmente negá-la (e negar não representa o cancelamento dela). Assim, a descrição, a sistematização e a organização da expressão fenomênica (empiria), não constituem o conhecimento real, mas são momentos importantes no processo investigativo, pois essa expressão fenomênica é um marco, um indicativo de processos que estão por "trás dela" (HUNGARO, 2014. p.70).

Martins e Lavoura (2018) afirmam que, para o MHD, analisar e investigar um objeto ou fenômeno é ir à busca dos traços essenciais de que o mesmo é portador. Segundo esses autores, o processo de conhecimento para o materialismo histórico dialético não se dá por intermédio do imediatismo do pensamento. Dessa forma, Netto (2011, p.22) afirma que:

> O método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

Dessa forma, é perceptível que é necessário decifrar as leis explicativas que regem a dinâmica dos fenômenos, para que possamos apreender a essência da realidade social e natural do objeto em estudo.

Para Mascarenhas (2014), a realidade se constitui historicamente a partir das contradições que estão contidas nela mesma. Segundo o autor, essa concepção histórica se define em Marx como um desenvolvimento processual e que em sua dialética materialista analisa a realidade social, a partir de uma perspectiva também materialista.

---

[6]Para Netto (2011), teoria é uma modalidade característica do conhecimento do objeto que busca compreender a estrutura dinâmica de sua existência real e efetiva, independente das representações do pesquisador. Para o autor, "Teoria é a reprodução ideal do movimento do real". Nesse sentido, Hungaro (2014. p.19) atribui o conceito de teoria ontológica no sentido de que "não há nada que se passe na consciência que não tenha passado previamente na própria realidade".

Explicar a produção material era o problema central para Marx. Ele empreendeu esforços na “análise das relações sociais de produção que caracterizam a estrutura material da sociedade capitalista, ou seja, como os homens se organizam para produzir sua existência na forma capitalista de sociabilidade” (MASSON, 2014. p. 208). Para isso, Marx precisou compreender todo o conjunto de processos, determinações e contradições que historicamente se relacionam. Para a produção de todo este conhecimento, Marx sempre partiu da realidade histórica. De acordo com Netto (2011, p.18) “Marx não fez tábula rasa do conhecimento existente, mas partiu criticamente dele”. As bases de sua teoria social estabelecem um diálogo/crítica do conhecimento produzido partindo de três linhas de pensamento da época: a filosofia alemã de Hegel, a economia política inglesa de Smith e Ricardo e o socialismo francês de Proudhon.

Segundo Diniz e Silva (2008), o método dialético reconhece a dificuldade de se apreender o real em sua determinação objetiva. Assim sendo, apoiar-nos-emos nas seguintes categorias de análise do método de Marx: a totalidade, a contradição e a mediação. Para Netto (2011), a totalidade é entendida como complexo de múltiplos determinantes de um fenômeno; a contradição refere-se ao contínuo movimento dos fenômenos, e a mediação é concebida como conexão entre as interfaces do fenômeno. Dessa forma, são categorias que se implicam para o conhecimento do real.

Em se tratando de uma pesquisa sobre educação, Cury (2000) chama atenção da importância do uso das categorias para que não se incorra no risco de hegemonizá-la, por isso, considera necessário evidenciar as categorias metodológicas que a coloque numa relação historicizante de modo didático, sem esgotar as virtualidades da proposta. O autor acrescenta que:

> As categorias da contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia são mutuamente implicadas e de tal forma que a exposição e explicação de uma já exigem a explicação e exposição das outras. Dessa forma, pretendem-se categorias dialetizadoras que se medeiem mutuamente. A categoria da contradição, para não se tornar cega, se explicita pelo recurso da totalidade. Essa, por sua vez, para se tornar vazia, necessita recuperar a da contradição em uma síntese mais abrangente. Consequentemente, exige a superação dos dualismos ou reducionismos. A categoria da totalidade, por sua vez, exige uma cadeia de mediações que articule o movimento histórico e os homens concretos. Semelhantemente as cadeias de mediações, numa totalidade concreta e contraditória (como é a sociedade capitalista), necessitam explicitar que mediar (CURY, 2000, p.15).

Desta forma, a escolha de tais categorias na pesquisa aqui implicada, deu-se pela escolha da totalidade, por compreender o objeto como uma totalidade dinâmica e histórica, ou seja, por entender que a qualidade do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental é um todo estruturado, resultado de muitas determinações que se constituem historicamente, mediadas por um conjunto de fatos articulados em suas múltiplas relações e que também fazem parte de uma totalidade ainda maior; pela contradição, pelo seu caráter imbricadamente importante no processo de análise das contradições históricas e que fazem parte do decurso que não acontece isoladamente do movimento da qualidade da educação que compõe a dinâmica da totalidade concreta, verificando a existência de tensões e repulsas na criação de normativas que regem a educação, criadas e estruturadas sob influência de ações políticas, econômicas e sociais; e pela mediação, por entender esta categoria como crucial para descobrir as relações entre os processos que ocorrem nas totalidades constitutivas do objeto, sobretudo, pelas estruturas peculiares de cada totalidade.

1.2 LOCAL E PARTICIPANTES DA PESQUISA

A escolha do *lócus* de pesquisa partiu do princípio defendido por Alavarse, Bravo e Machado (2013), os quais consideram o Ideb como um "indicador que pode ser empregado como um critério para identificar municípios nos quais seja possível encontrar características nas políticas educacionais que possam ser associadas aos resultados (p.16)". A partir desse prisma, procuramos pelo município da Bahia com maior Ideb em 2019, o qual denominamos de Município A. Este município também se apresenta com a segunda maior nota do Ideb para os anos finais do Ensino Fundamental. Para contrastar com o município de maior Ideb e intencionando aproximar o máximo possível às condições geográficas e populacionais, procuramos por um município na Bahia que dentro do mesmo Território de Identidade, apresentasse um Ideb bem menor em relação ao primeiro, e se assemelhasse em número populacional, o qual denominamos de Município B. Também como critério de escolha, incorporamos ao Município B a condição de que não tivesse alcançado a meta projetada no Ideb nas três últimas edições divulgadas - 2015, 2017 e 2019. A escolha do ano de início do recorte da pesquisa se deu por ser este o ano de implementação do Plano Nacional de Educação. A última data recorte da pesquisa- 2019 foi por considerar os anos posteriores a esse como realidades passíveis de análises mais específica em consequência da crise pandêmica vivida em 2020-2021.

O primeiro escolhido foi o município A, com 12.311 habitante e maior Ideb, tendo, em todos os anos recorte da pesquisa, superado a meta projetada; e o município B, com 13.639 habitantes, apresentando menor Ideb, não alcançando a meta projetada em nenhum ano recorte da pesquisa, conforme indicado na tabela 1. A segunda etapa consistiu na indicação de uma Gestora Escolar dos anos finais do Ensino Fundamental feita pela Secretária de Educação para participar da entrevista.

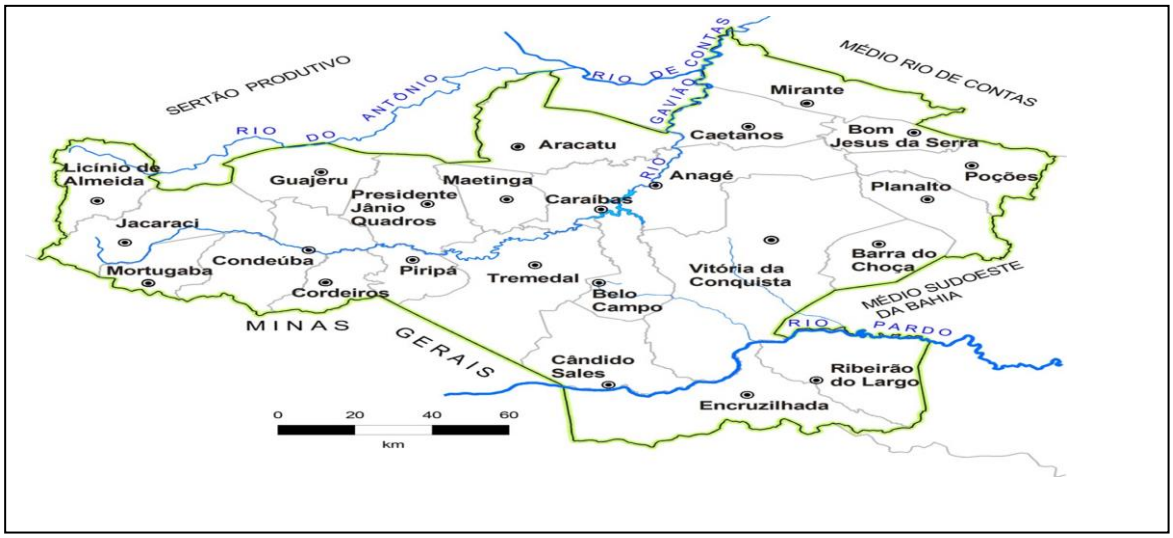
Tabela 1: Ideb projetado e observado durante os anos de 2015 a 2019, referente aos anos finais do Ensino Fundamental nos municípios lócus da pesquisa.

ANO	MUNICÍPIO A		MUNICÍPIO B	
	Meta projetada	**Ideb observado**	**Meta projetada**	**Ideb observado**
2015	4,0	6.0	4.2	3,2
2017	4.3	6.0	4.5	3,4
2019	4.6	6.6	4.7	3,6

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos dados do INEP.

Os dois municípios *lócus* da pesquisa possuem uma distância de 246,3 km entre si. O município A localiza-se a 648,0 km distantes da capital do estado e o município B a 529,0 km. Os dois municípios situam-se no Território de Identidade do Sudoeste Baiano, um território que possui uma área de 26.809,99 km², distribuída de forma bem diferenciada entre os vinte e quatro (24) municípios que o compõem, conforme mostra a figura 1.

Figura 1: Território de Identidade do Sudoeste Baiano, divisão por municípios, 2020.



Fonte: FERRAZ, Ana Emília de Quadros, 2020.

Com a intenção de facilitar a análise do fenômeno do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental, contrastando as divergências encontradas em cada município *lócus* da pesquisa, e sabendo que a caracterização de cada município é um fator que contribui diretamente na análise e alcance do objetivo da pesquisa, faremos a exposição dessa caracterização na sexta seção, onde apresentamos a análise e resultado da pesquisa.

Partimos para a pesquisa empírica tendo como participantes a Secretária Municipal de Educação e a Gestora de uma escola dos anos finais do Ensino Fundamental dos municípios A e B, totalizando quatro participantes (dois em cada cidade). Os participantes da pesquisa foram escolhidos por serem gestores municipais da educação e, portanto representantes legais que estão diretamente à frente das ações políticas em seu município/escola. Os mesmos foram convidados a participarem da entrevista de forma espontânea e livre, relatando a respeito da educação no município/escola durante os anos recorte da pesquisa conforme roteiro disponível no apêndice A e B.

Para denominarmos os participantes desta pesquisa, utilizamos a sigla A para os participantes do município A, e a sigla B, para os participantes do município B, conforme quadro 1.

Quadro 1: Entrevistados por município.

MUNICÍPIO A	**MUNICÍPIO B**
Secretária de Educação A	Secretária de Educação B
Gestora Escolar A	Gestora Escolar B

Fonte: Elaborado pela autora

Todas as participantes da pesquisa possuem formação inicial em magistério. As duas Secretárias dos municípios A e B possuem licenciatura em pedagogia, experiências em sala de aula como professoras e ambas eram Coordenadoras pedagógicas nas suas respectivas redes de ensino antes de exercerem a função como Secretária de Educação Municipal. A Secretária de Educação do município A é Mestra em Ciências da Educação e está Secretária ininterrupta desde 2011. A Secretária de Educação do Município B possui especialização em Gestão Educacional e está Secretária desde 2017.

Salientamos que, como o recorte da pesquisa data de 2015 a 2019, a Secretária Municipal de Educação do Município B anterior foi procurada para participar da entrevista, embora não encontrada. Para sanar essa lacuna, foi solicitado o relatório de gestão 2013-2016, bem como o Projeto Político Pedagógico (PPP) de 2015-2016, mas as participantes da

pesquisa do Município B relataram que ao assumirem a gestão 2017-2020 nenhum relatório de gestão foi encontrado. Por conseguinte, para aclarar os dados empíricos desse biênio, procuramos por informações documentais no PME, e por meio da própria Secretária de Educação que participou da educação do Município como Coordenadora neste período.

A Gestora da Escola A possui graduação em Letras e experiência como professora alfabetizadora e como gestora de uma creche no Município. Está gestora da Escola A desde 2009, inicialmente como vice-diretora e posteriormente como gestora desde 2014. A Gestora Escolar B é licenciada em Geografia com pós-graduação em Gestão Educacional. Tem experiência como professora das séries iniciais e em turmas multisseriadas e está na gestão da escola B desde 2017.

As entrevistas foram realizadas individualmente em horário previamente agendado, atendendo à disponibilidade das entrevistadas no espaço de trabalho das mesmas: a Secretária de Educação, na Smed e as Gestoras Escolares na sede de suas respectivas escolas. A escolha dos espaços para entrevista se deu por considerá-los como espaços adequados para garantir privacidade aos participantes, além de permitir uma observação *in loco* dos municípios e escolas pesquisados.

Considerando os princípios éticos dispostos na resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, a presente pesquisa apresenta riscos mínimos ou inexistentes aos participantes da pesquisa. Os riscos a que nos referimos dizem respeito ao receio de ter sua identidade revelada; desconforto e ou receio em ter suas opiniões sobre o tema da pesquisa publicizadas e/ou utilizadas de forma diferente do que foi dito; ou mesmo o desconforto de ter sua voz gravada. Desta forma, com o intuito de minimizar eventuais riscos aos participantes deste estudo, foram assegurados aos entrevistados o anonimato de suas identidades, o uso restrito e acadêmico das informações coletadas e o cuidado com a fidedignidade do que foi dito mediante a transcrição literal do que foi relatado. Além disso, em qualquer momento no decorrer da entrevista, caso o participante se sentisse desconfortável, ele poderia não responder à questão e até desistir de sua participação na pesquisa em qualquer fase. Todos estes e outros cuidados éticos constam no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, conforme o Parecer Final nº 5.376.295, de 28 de abril de 2022.

1.3 INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DA PESQUISA

De acordo com Netto (2011), os mais variados instrumentos e técnicas de pesquisa são meios de que se vale o pesquisador para "apoderar-se da matéria" em sua dinâmica e estrutura, a fim de identificar suas contradições e mediações. Segundo o autor, vai "desde a análise documental até as formas mais diversas de observação, recolha de dados e quantificação" (p.26). Tomando como exemplo a herança cultural do qual Marx era legatário, partindo da (re) elaboração crítica do acúmulo intelectual adquirido com os maiores pensadores da cultura ocidental e de sua vida ativa nos processos político-revolucionários de sua época (NETTO, 2011), compreendemos que um desses meios é empreender esforços no conhecimento acumulado sobre a educação dos anos finais do Ensino Fundamental, verificando seus processos reais e históricos no sentido de trazer ao exame racional os seus fundamentos, os seus condicionantes e os seus limites.

Desta forma, considerando o fato de que a compreensão e transformação da sociedade na qual o homem vive não são possíveis sem considerar o conhecimento historicamente produzido, é que o presente estudo se iniciou com a fase exploratória, a qual, conforme Minayo (2001) é o tempo dedicado a interrogarmos preliminarmente sobre o objeto, os pressupostos, as teorias pertinentes e as questões operacionais para levar a cabo o trabalho de campo. Sobre isso, Rodriguez (2014, p.148) explica que:

> A pesquisa inicia-se a partir de uma exaustiva análise crítica do produzido a respeito do objeto estudado (...). Deve-se realizar uma extensa e árdua leitura dos estudos efetuados sobre o problema que se pretende resolver (...). O referencial teórico adotado propiciará as primeiras aproximações de caráter teórico para escolher o caminho mais adequado para a construção do conhecimento científico.

Também Netto (2011, p.18), exemplificando sobre o acúmulo teórico de Marx, afirma que, "Marx não fez tábula rasa do conhecimento existente, mas partiu criticamente dele". Assim, partimos do conhecimento já existente sobre os diferentes fatores intercorrentes do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão, tomando como exemplo a execução da pesquisa do tipo Estado da Arte para nos apropriarmos do que já foi produzido a respeito do objeto, procurando reconhecer claramente a multiplicidade de determinações que operam no mesmo. Destarte, tendo o desempenho da educação dos anos finais do Ensino Fundamental como objeto de estudo e, sabendo que este é marcado por processos historicamente determinados por processos políticos, econômicos, sociais e culturais e que esses processos se materializam em reformas e leis educacionais (re) construídas ao longo da história, promovendo alterações não somente na estrutura e

normatização da educação, mas também em sua dinâmica real materializada nos processos pedagógicos e administrativos e consequentemente no desempenho da educação, apropriamo-nos da pesquisa bibliográfica para referenciar as particularidades contraditórias existentes entre o singular e o universal, procurando pontuar os marcos referentes aos anos finais do Ensino Fundamental como contributos importantes para discutir, posteriormente, os fatores identificados que influenciam no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão.

Partindo para o campo empírico, a pesquisa foi realizada comas Secretárias de Educação de cada município pesquisado e suas respectivas Gestoras Escolares por meio de entrevista semiestruturada com a intenção de verificar *in loco* os fatores que mais influenciam no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental e os desafios impostos à sua gestão. A pesquisa realizada presencialmente nos municípios e nas escolas nos permitiu conhecer o local de pesquisa, produzindo observações imprescindíveis à interpretação dos dados.

Para Fontana, (2018, p. 70), a "realização de entrevistas é importante para a angariação de dados e informações diretamente atreladas ao público investigado". A entrevista foi semiestruturada por considerar seu uso mais amplo e recorrente, além de oferecer ao pesquisador uma maior flexibilidade no sentido de "poder refazer questões; reformular de modo distinto as questões caso o entrevistado não as compreenda e certificar-se que foi devidamente entendido" (FONTANA, 2018, p. 71). Também por permitir ao entrevistado desenvolver o tema proposto, "respeitando os seus quadros de referência, salientando o que para ele for mais relevante, favorecendo a pronta percepção das informações desejadas" (AMADO; FERREIRA, 2014, p. 209). O autor ainda afirma que esse formato de pesquisa viabiliza tanto a obtenção de dados quantificáveis de modo estatístico, quanto em viés qualitativo, no formato de relatórios, falas e observações/pontuações do pesquisador. Ademais, possibilita, por meio das respostas dos entrevistados, estimulá-los a uma resposta que não seja apenas um sim ou não de formulário (GIL, 2002), abordagem que favorece o método usado nesta pesquisa, o MHD.

A elaboração do roteiro de entrevista foi pautada pelos fatores da dimensão intra e extraescolares que influenciam no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental mais identificados na pesquisa bibliográfica, especialmente na pesquisado modelo do tipo estado da arte. Entretanto, sabemos da impossibilidade de esgotarmos todos os fatores em uma única pesquisa. Desta forma, optamos em elaborar o roteiro com questões que nos levaram a investigar as ações a nível de sistema materializadas nas condições de oferta do ensino (investimentos no aluno - informações sobre a escola, recursos financeiros, infraestrutura da

escola, formação docente, ações especificas aos anos finais do E.F); nas ações a nível de escola: condições da gestão e organização do trabalho escolar (visão de ensino - acompanhamento do desempenho escolar) além da influência das condições do espaço social(dimensão extraescolar). O roteiro foi estruturado em 08 blocos para melhor direcionar a análise e agrupar as dimensões de análise conforme disposto no anexo A e B.

Cada entrevista teve duração aproximada de duas horas, gravadas e posteriormente transcritas para melhor interpretação. O direcionamento do roteiro se deu por meio de um diálogo interativo e ordenado, seguindo o foco previsto nas questões elaboradas, embora, com as duas Secretárias de Educação a previsão da sequência por vezes foi alterada, uma vez que ao responder as perguntas, um assunto levou ao outro numa interpenetração que de certa forma nos deu a oportunidade de obter mais informações que o esperado, imprimindo observações importantes da educação dos municípios.

A entrevista com a Secretária de Educação no município se deu com o objetivo de identificar os fatores que interferem a nível municipal no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e com a Gestora Educacional para complementar esse objetivo estando ela no chão da escola.

A fim de validar e complementar a entrevista semiestruturada, foi realizada a pesquisa documental utilizando os Planos Municipais de Educação de cada município bem como os bancos de dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e do portal de dados educacionais QEdu, dentre outros.

.

1.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Segundo Gil (2008), a análise dos dados tem como objetivo organizar e sumariar os mesmos de forma tal que possibilite o fornecimento de respostas ao problema da investigação. Sobre isso, Gomes (2001) chama a atenção para a observação atenta a três obstáculos, a fim de que se tenha uma análise eficiente dos dados:

> O primeiro diz respeito à ilusão do pesquisador em ver as conclusões, à primeira vista como “transparentes”, ou seja, pensar que a realidade dos dados, logo no início se apresenta de forma nítida a seus olhos. [...] O segundo obstáculo se refere ao fato de o pesquisador se envolver tanto com o método e as técnicas a ponto de esquecer os significados presentes em seus dados.[...] Por último, o terceiro obstáculo para uma análise mais rica da pesquisa relaciona-se à dificuldade que o pesquisador pode ter em articular

> as conclusões que surgem dos dados concretos com conhecimentos mais amplos e mais abstratos (GOMES, 2001, p.68-69).

Com o intuito de superar esses obstáculos, após a realização da pesquisa documental e de campo, as entrevistas semiestruturadas foram transcritas e cuidadosamente tabuladas por município e por participante de cada município e juntamente com a pesquisa documental os dados foram organizados em tabelas referentes aos aspectos demográficos, geográficos, socioeconômicos e educacionais dos municípios A e B de forma a facilitar a análise das informações levantadas e a comparar as singularidades de cada município.

Nesse processo, buscamos as vozes dos participantes da pesquisa no sentido de que suas falas desvelassem a realidade concreta de cada município e da escola no que tange aos fatores que influenciam no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão.

Dando prosseguimento, foi feita a codificação dos dados pelas categorias do objeto definidos a priori que objetivaram evidenciar as singularidades do fenômeno do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental em cada município da pesquisa e identificar, à luz do referencial teórico, os fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do E.F, a saber: fatores singulares do município, da escola e dos participantes da pesquisa; fatores extraescolares e fatores intraescolares.

Em seguida, considerando apresentar o resultado da análise das singularidades dos fenômenos e os desafios postos a sua gestão por meio da dinâmica do movimento da educação no Brasil, identificando as determinações particulares que diferenciam a realidade do município A do município B e, que ao mesmo tempo, os conectam com as determinações universais em que estão inseridas, três categorias de conteúdo foram escolhidas a posteriori: condições de oferta de ensino(nível de sistema)**;** condições de gestão pedagógica e planejamento estratégico da gestão (nível de escola) e condições do espaço social.

Para a definição das categorias de conteúdo escolhidas a priori e a posteriori, a pesquisa do tipo estado da arte foi de grande contribuição, especialmente os trabalhos de Caputo (2019), Cruz (2017), Melo (2016) e Damaceno (2016), juntamente com outros autores referenciados no escopo desse relatório de pesquisa como Dourado; Oliveira e Santos (2007), Dourado e Oliveira (2009), Libâneo (2018), Libâneo, Oliveira e Touschi (2018).

Associadas às categorias de conteúdo, para uma efetiva interpretação à luz dos teóricos referenciados na pesquisa, identificamos três categorias do método definidos a priori: totalidade, mediação e contradição previamente anunciada e discutida no escopo deste

trabalho. Essas categorias em análise conjunta nos permitiram tanto agrupar as ideias, expressões e elementos, quantoa sistematização da abrangência do estudo.

Segundo Cury (2000) as categorias surgem da análise da multiplicidade dos fenômenos e pretendem um alto grau de generalidades. Ainda de acordo com o autor, com elas se pretende refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações, além de serem capazes de permitir a compreensão do fenômeno educativo dentro de uma abrangência maior.

O tratamento dos dados adquiridos por meio das entrevistas semiestruturadas levou em consideração os critérios firmados no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido no que tange ao anonimato dos participantes e ao uso para fins acadêmicos dos depoimentos que foram gravados e posteriormente transcritos, seguindo fielmente as informações fornecidas quanto à garantia e respeito ao pensamento e liberdade de expressão, compreendendo o significado desse pensamento no momento em que ele foi apreendido.

2 O DESEMPENHO EDUCACIONAL DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E SUA GESTÃO COMO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO NAS PRODUÇÕES ACADÊMICAS

> O conhecimento não poderá entrar com passo firme no recinto das ciências sociais se pretender fazê-lo sob a concepção de que o conhecer é um conhecer "objetivamente" o mundo e, portanto, independente daquele(s) que faz a descrição de tal atividade (MATURANA E VARELA, 1995, p.17).

Nesta seção não nos cabe o posicionamento frente às produções acadêmicas, sobre o conhecimento existente para recusá-las ou, na melhor das hipóteses, distinguir nelas o "bom" do "mal" (NETTO, 2011). Aqui nos cabe empreender e apreender um estudo sobre o desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão, procurando por meio deste, identificar o que as pesquisas acadêmicas apontam sobre os fatores que mais interferem neste desempenho e as diferentes estratégias de enfrentamento da gestão, para que, partindo criticamente destas, trazer aqueles ao exame racional, tornando conscientes os seus condicionantes e os seus limites.

Desta forma, introduziremos o pontapé inicial do nosso objeto de pesquisa por meio da busca de produções já realizadas sobre o mesmo. Utilizamos para isso, um levantamento bibliográfico sobre a temática, inspirado na pesquisa do tipo Estado da Arte.

O Estado da Arte, ou Estado do Conhecimento é uma pesquisa de caráter bibliográfico que, por meio do mapeamento das produções acadêmicas de teses, dissertações, artigos e dossiês, permitem o conhecimento ou reconhecimento de estudos que estão sendo produzidos sobre o tema a fim de identificar os aportes significativos da construção do conhecimento de um determinado assunto, apontando as contribuições e lacunas sobre o mesmo.

Silva; Souza e Vasconcellos (2020) definem o Estado da Arte e o Estado do Conhecimento como sendo denominações de levantamentos sistemáticos ou balanço sobre algum conhecimento, produzido durante um determinado período e área de abrangência, permitindo um diálogo com os demais pesquisadores de áreas afins, revelando-nos riqueza de dados produzida em suas pesquisas. Para Vosgerau e Romanowski (2014), este tipo de estudo não se restringe a identificar a produção, mas analisá-la, categorizá-la e revelar-lhes os múltiplos enfoques e perspectivas. Desta forma, tais pesquisas são de grande importância para o universo acadêmico e social, pois ampliam o entendimento sobre determinado tema.

Silva; Souza e Vasconcellos (2020) afirmam também que os pesquisadores que decidem fazer um Estado da Arte ou Estado do Conhecimento se propõem rever caminhos percorridos e, por isso, possíveis de serem mais uma vez visitados por novas pesquisas, de modo a favorecer a sistematização, a organização e o acesso às produções científicas e à democratização do conhecimento. Assim pensando, procuramos direcionar as buscas trilhando caminhos específicos do Estado da Arte, cujos procedimentos serviram de bússola para alcançar os objetivos da investigação.

2.1 PROCEDIMENTOS E ETAPAS DA PESQUISA

Na primeira parte da pesquisa procedeu-se à busca das produções em três conceituados bancos de dados, justificados pela representatividade e originalidade do conhecimento enquanto produção acadêmica qualificada de teses e dissertações: a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), do Instituto Brasileiro de Informação em Ciências e Tecnologia (IBICT); o Catálogo de Teses e Dissertações, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e ainda no Banco de Dissertações e Teses do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Em todas as buscas, o único filtro utilizado foi o ano de publicação: 2015-2020. Tal recorte temporal se deu devido à pesquisa empírica do trabalho geral focar no desempenho educacional expresso pelo Ideb desse período. Em todos os bancos de dados foram utilizados inicialmente os seguintes descritores: anos finais do Ensino Fundamental; Ensino Fundamental II; desempenho educacional; gestão educacional e gestão da educação. Contudo, a fim de definir relações entre os termos, buscando uma aproximação com o objetivo da pesquisa e com o objeto de estudo, partimos para a combinação dos descritores.

No período de setembro e outubro do ano de 2020, procedemos à busca nos três bancos de dados, inserindo as combinações dos mesmos descritores. Entretanto, em alguns bancos tivemos que fazer variações de combinações, uso de parênteses ou aspas e usos de boleanos, conforme veremos abaixo.

Na BDTD utilizamos três combinações de descritores e, em todos, utilizando parênteses e uso do boleano AND, obtendo os seguintes resultados[7]:

[7] Para uma melhor apresentação dos resultados, utilizamos a inicial em maiúscula do nome “descritor’ (D), seguido do número sequencial do descritor utilizado”.

- D1: (Anos Finais do Ensino Fundamental) AND (Desempenho Educacional): 61 trabalhos e 15 selecionados.
- D2: (Anos Finais do Ensino Fundamental) AND (Gestão Educacional): 28 trabalhos foram encontrados, mas somente 02 foram selecionados.
- D3: (Desempenho Educacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental): 28 trabalhos encontrados, no entanto, todos repetidos.
- D4: (Desempenho Educacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental) AND (Gestão Educacional): 13 resultados encontrados. Todos repetidos.

Na CAPES utilizamos as aspas, pois o resultado se mostrou mais favorável em relação à quantidade de trabalhos encontrados, como pode ser visto a seguir:

- D1: “Anos Finais do Ensino Fundamental” AND “Desempenho Educacional”: 03 trabalhos encontrados e 02 foram selecionados.
- D2: “Anos Finais do Ensino Fundamental” AND “Gestão Educacional”: 11 trabalhos encontrados e 02 selecionados.
- D3: “Desempenho Educacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental”: nem um trabalho foi encontrado.
- D4: “Desempenho Educacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental” AND “Gestão Educacional”: foram encontrados 3.638 resultados, dessa forma, tendo em vista as diferenças de quantidade de resultados, decidiu-se fazer mais duas combinações, desta vez combinando três descritores:
- D5: "Anos finais do Ensino Fundamental" AND "gestão educacional" NOT "anos iniciais do Ensino Fundamental”: 10 resultados foram encontrados, mas todos repetidos.
- D6: "Anos finais do Ensino Fundamental" AND "gestão educacional" AND "desempenho educacional”: nenhum resultado encontrado.

No PPGED, quando utilizadas as combinações realizadas nos bancos anteriores (as seis primeiras diferentes tentativas de buscas), nenhum resultado foi encontrado. Decidiu-se então partir para os descritores individuais, obtendo os seguintes resultados:

- D1: Anos finais do Ensino Fundamental: 02 resultados encontrados: nenhum selecionado.
- D2: Desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental: nada foi encontrado.
- D3: Gestão educacional: 03 resultados encontrados e nenhum selecionado.
- D4: Desempenho Educacional: nenhum resultado encontrado.

Como critério inicial de inclusão, foram utilizados os trabalhos cujos títulos englobassem algum dos descritores da pesquisa e não se enquadrassem em nenhum dos critérios de exclusão. Foram lidos os resumos e pré-selecionados aqueles que mais se vinculavam ao objetivo e questão de pesquisa. Entraram como critério de exclusão: trabalhos com foco no Ensino Fundamental como um todo (anos iniciais e finais juntos); trabalhos com foco apenas nos anos iniciais do Ensino Fundamental; trabalhos com foco no desempenho de algumas disciplinas e/ou habilidade específica (ex. desempenho de leitura e escrita; habilidades matemática, ou de outra disciplina específica); especificidades isoladas para melhorar o desempenho educacional sem vinculação com a gestão a exemplo das práticas docentes, participação da família, educação integral e outras.

No refinamento final, das 21 produções que atenderam aos critérios de seleção inicial após leitura de títulos, resumos, sumários e introdução, ficaram somente 07 trabalhos que faziam referência ao desempenho educacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental e à gestão educacional, simultaneamente. Uma vez inventariada as produções acadêmicas[8], partimos para análise, destacando inicialmente quais os anos de publicação, tipos e locais de produção, áreas em que se originaram as pesquisas e focos temáticos conforme quadros 2 e 3.

Quadro 2: Produções selecionadas para análise.

Título	Autor e Ano	Questão de Pesquisa
Gestão Educacional: Um estudo da dimensão pedagógica no município de Ibotirama – BA	José Expedito de Jesus Júnior, 2015.	Qual o grau de reconhecimento da dimensão pedagógica pelos gestores educacionais das escolas e dos sistemas de ensino público do município de Ibotirama?
Distorção Idade-Ano nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Escola Estadual Esperança - Manaus /AM	Jeane Barbosa Damaceno, 2016.	Como a equipe gestora pode articular os fatores intraescolares de maneira que possam contribuir para a redução do quantitativo de alunos em distorção idade-ano na Escola Estadual Esperança?
Política educacional, ensino fundamental e metas de desempenho: diagnóstico da região nordeste e propostas de ação	Gabriel Barreto de Melo, 2016.	Que ações concretas os gestores públicos poderiam implementar para maximizar a performance dos estudantes na referida região?
Maturidade de processos e ações escolares: referencial de	Soraya Regina de Hungria Cruz,	Qual a maturidade dos processos e ações desenvolvidas pelas escolas da rede estadual de

[8]Todas as produções analisadas foram do tipo dissertação oriundas de mestrados profissionais.

qualidade educacional	2017.	ensino de Mato Grosso do Sul com vistas à melhoria da qualidade educacional? A maturidade dos processos impacta nos índices dos indicadores que compõem o IDEB?
Estruturas de governança das escolas municipais de Castanhal, Pará	Aline Marques Casimiro, 2017.	Como se estabelecem as estruturas capazes de definir a governança das escolas municipais de Castanhal?
Reprovação Escolar no Ensino Fundamental II	Frederico Maximiliano Vieira dos Santos, 2019.	Como a equipe gestora da EEPF pode atuar para identificar e minimizar as causas das oscilações do número de reprovações de alunos nos anos finais do Ensino Fundamental II?
Análise do investimento nos anos finais do ensino fundamental e desempenho educacional.	Romeu Weliton Caputo, 2019.	Os investimentos realizados no ensino fundamental estão contribuindo para um melhor desempenho acadêmico dos estudantes nesta etapa da educação?

Fonte: Elaborada pela pesquisadora com base no mapeamento da pesquisa.

Percebemos um maior número de trabalhos na região Sudeste do Brasil, no estado de Minas Gerais em cursos de pós-graduação em Gestão e Administração Pública, acompanhado da região Nordeste (02); Sul (01) e Norte (01). Todos concentrados nas áreas de Gestão Pública, Educação ou Administração Pública.

Quadro 3: Dados dos trabalhos por área de concentração.

Quantidade por Região		Instituição	Área do Programa
Norte	01	Universidade Federal do Pará	Gestão Pública
Nordeste	02	Universidade Federal de Sergipe Universidade do Estado da Bahia	Administração Pública Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação
Sul	01	Universidade Federal de Santa Catarina	Métodos e Gestão em Avaliação
Sudeste	03	Universidade Federal de Juiz de Fora (2) Fundação Getúlio Vargas	Gestão e Avaliação da Educação Pública Administração Pública e de Empresas

Fonte: Elaborado pela autora com base no mapeamento da pesquisa.

A maior parte dos trabalhos teve uma abordagem qualitativa (conforme explicita a tabela 3), exigindo um estudo amplo do objeto de pesquisa, considerando o contexto em que ele está inserido e as características da sociedade ou instituição a que pertence.

Tabela 2: Tipo de abordagem metodológica

Abordagem metodológica	
Qualitativo	04
Quantitativo	02
Quanti-quali	01

Fonte: elaborada pela pesquisadora com base na análise da pesquisa.

Para direcionar a análise qualitativa, utilizamo-nos de alguns questionamentos para orientar a trajetória de elucidação do objetivo e, assim nortear o que os autores explicitam sobre os principais fatores que contribuem significativamente para o desempenho educacional dos anos finais do ensino fundamental, a saber:

- Quais fatores que contribuem para o desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental são mais considerados nos trabalhos?
- Quais as diferentes estratégias de enfrentamento dos gestores para gerir o desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental?

As temáticas mais exploradas também foram observadas.

Assim, norteamos a estruturação do trabalho considerando o objetivo da presente pesquisa, em associação com as combinações dos descritores, para procedermos à análise das produções e evidenciar as percepções dos pesquisadores sobre o tema.

Nos descritores “Anos Finais do Ensino Fundamental” AND “Desempenho Educacional” e “Desempenho Educacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental”, procuramos verificar sobre os fatores que atuam de forma determinante tanto favorável, quanto desfavoravelmente no desempenho dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental.

Nas combinações dos descritores “Anos Finais do Ensino Fundamental” AND “Gestão Educacional” e “Desempenho Educacional dos Anos Finais do Ensino Fundamental” AND “Gestão Educacional”, a intenção foi verificar nas pesquisas acadêmicas as estratégias implementadas pelos gestores e/ou pelo Estado para enfrentar os problemas de desempenho educacional e, dentre essas estratégias, os pontos de convergência e divergência apontados

nas produções. Dessa forma, os resultados e discussões foram divididos em duas sessões: a primeira, que analisa a problemática do desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental abordada nas produções selecionadas e, a segunda, que foca no papel da gestão diante dos desafios postos.

2.2 O DESEMPENHO EDUCACIONAL DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E SEUS FATORES INTERCORRENTES: ACHADOS NAS PRODUÇÕES

Tendo os anos finais do Ensino Fundamental como campo de pesquisa, associado à motivação de que o desempenho educacional nesta fase de ensino não vem sendo aperfeiçoado da forma esperada, como demonstram as médias do Ideb a partir de 2013, os trabalhos analisados reconhecem o impacto desse baixo desempenho sobre o índice da qualidade de educação nos país.

Em busca desta qualidade são traçados panoramas diversos sobre possibilidades para maximizar o êxito do desempenho educacional nesta fase de ensino, explicitando diferentes fatores que atuam de forma, tanto favorável quanto desfavoravelmente no desempenho dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental.

Casimiro (2017) explicita em seu trabalho intitulado *Estruturas de Governança das Escolas Municipais de Castanhal no Pará* que os anos finais do Ensino Fundamental se caracterizam pelo aumento da complexidade e do dinamismo no ensino. De acordo com o autor, isso se dá pelo fato de serem incluídas matérias novas, haver a diversificação de professores, e ainda pela introdução de conteúdos que constituirão as bases para aqueles a serem recebidos no ensino médio. Ainda explicita que o fato de não alcançarem as metas do Ideb revela deficiências que podem estar ligadas a causas diversas, pois como se sabe, a questão da qualidade da educação é multifacetada.

Dessa forma, em se tratando de desempenho educacional, impossível entrar no tema sem incluir a discussão sobre qualidade da educação. Assim, ao se verificar sobre os fatores que interferem no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental, faz-se necessário também verificar sobre o que os autores citam em seus trabalhos sobre a qualidade da educação, esse fenômeno tão complexo e representado por diversas dimensões.

Em todos os sete trabalhos analisados foram citados como métrica para a qualidade da educação, o Ideb, que é uma das diretrizes destacadas pelo Plano de Desenvolvimento da

Educação (PDE) em cumprimento às metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso Todos pela Educação.

Mensurado a cada dois anos, com a finalidade de avaliar a qualidade de cada rede de ensino e de cada escola, o Ideb resulta da combinação de dois fatores que interferem na qualidade da educação: indicadores de fluxo escolar e as pontuações em exames padronizados. O índice é "calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – para as Unidades da Federação e para o país, e a Prova Brasil, para os municípios" (INEP, 2019).

Cruz (2017), em seu trabalho intitulado *Maturidade de processos e ações escolares: referencial de qualidade educacional,* embora se utilize dos estudos de Chirinéa (2010) para relacionar proporcionalmente a qualidade educacional a insumos tais como: recursos humanos e infraestrutura física e tecnológica das escolas, considerando que os processos no contexto escolar são intrinsecamente relacionados, e o resultado de um processo passa a ser o insumo de outro processo; também explicita a complexidade e abrangência da expressão "qualidade da educação" ao considerar as múltiplas dimensões extras e interescolares que a permeiam. A autora não desconsidera estudos sobre os complexos de fatores na dimensão intra e extraescolares como: aspectos culturais e pedagógicos a exemplo do currículo, formação dos professores, métodos de ensino, condições de trabalho entre outros que não foram considerados na pesquisa. De acordo com ela, esses fatores se inter-relacionam no ambiente escolar e impactam na qualidade educacional e conclui haver indícios da relação entre a qualidade educacional referenciada pelo Ideb e a gestão escolar. A pesquisa também apontou ainda a necessidade de incorporar outros fatores relevantes para a avaliação da qualidade educacional.

Tanto o trabalho de Caputo (2019): *Análise dos investimentos nos Anos Finais do Ensino Fundamental e Desempenho Educacional,* quanto o de Damaceno (2016*): Distorção Idade-Ano nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Escola Estadual Esperança – Manaus/AM* apresentam as dimensões intra e extraescolares como fatores que atuam de forma determinante no desempenho dos estudantes e consequentemente na qualidade da educação. Entretanto, é sobre os fatores da dimensão intraescolares que os trabalhos de Caputo (2019) e de Damaceno (2016) se debruçam. O primeiro focou no nível do sistema (condições de oferta do ensino); e o segundo no nível da escola (gestão e organização do trabalho escolar).

Caputo (2019), objetivando analisar os indicadores de investimento realizados especificamente nos anos finais do Ensino Fundamental em 100 municípios com maior e

menor evolução do Ideb no intervalo entre 2007 e 2017 e o desempenho acadêmico que eles apresentam, aponta na dimensão extraescolar que fatores de nível econômico, social e cultural das famílias e dos alunos (o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a internet, a escolarização dos pais, os hábitos de leitura dos pais, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do aluno, a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante, as atividades extracurriculares) se apresentam em pesquisas e estudos do campo educacional como fatores de peso na aprendizagem escolar e na trajetória da vida dos estudantes, interferindo significativamente no desempenho escolar. Já na dimensão intraescolar, no nível do sistema (condições de oferta do ensino) o autor procurou identificar a existência ou não de uma relação entre fatores que representam o investimento em educação e desempenho acadêmico dos alunos para os anos finais do Ensino Fundamental. Dessa forma, ele se valeu de fatores considerados relevantes, pela literatura, para a discussão da qualidade da educação, como o investimento por aluno, municipalização do ensino fundamental, percentual das transferências federais em relação à receita total da educação disponível, adequação da formação dos docentes, a média de alunos por turma, a média de horas-aulas diárias, a sensação de segurança na escola, o nível socioeconômico e a segurança das escolas–infraestrutura. A segurança das escolas também aparece como variável bastante significativa que também pode ser considerada como aquela materializada na infraestrutura das instituições; quanto à sensação de segurança das escolas percebida por diretores e professores e também no clima escolar; relacionada à qualidade do processo ensino aprendizagem; e com o financiamento das escolas, efetivado pelo custo aluno/ano.

O autor não descarta também os outros fatores, como é o caso, por exemplo, da adequação da formação docente como a que sintetiza uma formação inicial dos professores condizente com as disciplinas que esses lecionam. Seus resultados apontaram que o maior investimento por aluno é uma variável bastante significativa e relevante para explicar a variância do desempenho das redes. Dessa forma conclui que esse investimento, se realizado de forma adequada, pode potencializar a aprendizagem dos estudantes.

Já Damaceno (2016) percebeu em seus resultados que os problemas de defasagem escolar carregam em si uma complexidade de fatores envolvendo diferentes sujeitos em situações contextuais (como, por exemplo, a parceria escola-família; participação dos pais em reuniões escolares; incentivo da família aos filhos em termos de estudos e realização das tarefas escolares; o nível de formação dos pais; sexo e condições socioeconômicas dos discentes; o planejamento e o monitoramento pedagógico; as estratégias pedagógicas dos docentes; o interesse do aluno e a falta de base dos alunos). Embora o autor foca seu trabalho

nos fatores da dimensão intraescolar ao nível da escola (gestão e organização do trabalho escolar) e procura estudar como a equipe gestora pode articular esses os fatores de maneira que possam contribuir para a redução do quantitativo de alunos em distorção idade/ano.

Os aspectos mais relevantes considerados pelo autor como fatores do contexto escolar que mais interferem especificamente no desempenho, tanto dos alunos dos anos finais do Ensino Fundamental quanto na melhoria do rendimento da escola por ele analisada são: recursos escolares existentes na escola, gestão pedagógica e o planejamento estratégico da gestão, o professor como mediador da aprendizagem e, por último e não menos importante, as práticas educativas e o acompanhamento da aprendizagem dos alunos com ênfase no clima escolar. Por relacionar-se mais com a gestão, apresentaremos seus resultados no próximo tópico.

Em seus estudos, Damaceno (2016), Melo (2016) e Santos (2019) associam o baixo desempenho educacional ao fator distorção idade/série, relacionando-o com o insuficiente desempenho mensurado pelo Ideb. Esta distorção é decorrente, principalmente, do grande número de reprovação e evasão escolar, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país (MELLO, 2016). Segundo Santos (2019), a dificuldade e defasagem de aprendizagem de alguns alunos, o desinteresse pelos estudos, a questão de violência e a falta de acompanhamento das famílias foram os principais motivos identificados para a reprovação escolar dos alunos da escola estudada.

No tópico a seguir apresentamos a análise das produções voltadas à gestão educacional que apresentam possibilidades para a superação dos desafios do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental.

2.3 A GESTÃO DO DESEMPENHO EDUCACIONAL NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: ACHADOS NAS PRODUÇÕES

De acordo com Maranhão (2009 apud CRUZ, 2017), gestão é a forma pela qual a organização estabelece estratégias, prioriza as ações, define e alcança os objetivos para solucionar com propriedade as ações antes priorizadas (p. 25). Também para Jesus Júnior (2015) a gestão educacional pode ser compreendida como processo bastante relevante nas ações de formação do cidadão nos contextos social, político e cultural dentro das instituições de ensino. Segundo o autor, a gestão educacional democraticamente implicada, pode ser compreendida como ação administrativa, quando voltada para a coordenação ou direção de

recursos educacionais; e política, quando associada aos processos de interações e relações humanas no âmbito organizacional.

Caputo (2019) e Melo (2016) além de explicitarem o investimento por aluno como estratégia positiva para elevar o desempenho do aluno, chamam a atenção para a importância da urgência de se formular e implementar políticas públicas específicas aos anos finais do Ensino Fundamental, uma vez que a grande maioria dos diversos programas federais implementados nos últimos anos foram direcionados especificamente aos anos iniciais dessa etapa (CAPUTO, 2019).

Melo (2016), com base em seus estudos referenciais e nos achados empíricos de sua pesquisa com os dados da região Nordeste brasileiro, propõe com o objetivo de elevar o desempenho estudantil mensurado pelo Ideb nos anos finais do Ensino Fundamental público: a prevenção de medidas de reprovação; a instituição de programas de correção de fluxo escolar; o fortalecimento da infraestrutura do estabelecimento de ensino; o aumento do tempo de permanência dos alunos na escola e, por último; o redesenho orçamentário em longo prazo, enfatizando maior investimento por estudante.

Casimiro (2017) aponta práticas de governança como contributos para a qualidade da educação, a saber: compartilhamento de decisões e de poder; definição clara dos papéis dos atores escolares; acompanhamento do desempenho dos atores nos processos organizacionais; mecanismos de liderança, estratégia e controles; divisão de responsabilidades pelo funcionamento adequado da organização; cooperação e colaboração entre os atores da trama organizacional; e, transparência dada para as informações obtidas.

Em sua pesquisa, Cruz (2017) aponta a gestão de processos e ações como determinante para a efetividade educacional, relacionando a ausência de planejamento, de monitoramento e de avaliação dos processos executados nas escolas com o insucesso materializado nos índices dos indicadores educacionais, entre eles o do Ideb. Aponta ainda, que as escolas encontram dificuldades na definição e execução de processos e ações efetivas para obter melhorias relevantes e permanentes em suas práticas, constituindo assim como um desafio para o gestor, independente de sua área de atuação.

Segundo a autora,

> As escolas buscam iniciativas para mudanças, porém na maioria das vezes, não chegam a ser efetivadas e, quando aplicadas, seus resultados raramente são avaliados de forma objetiva e clara. Isso mostra que o foco da qualidade e da melhoria não parte apenas da competência e da vontade dos profissionais, mas de uma série de fatores estratégicos que contribuem de fato para a mudança. No âmbito público, deve-se sempre refletir sobre o

> "como podemos melhorar", ou seja, o método adequado de gerir processos, e, desse modo, encontrar o caminho para se alcançar o resultado desejado (CRUZ, 2017, p. 103).

Sobre o mesmo tema, Jesus Júnior (2015), em seu trabalho sobre a dimensão pedagógica da gestão educacional, sugere a elaboração, execução e avaliação de plano de efetivação da dimensão pedagógica com base na proposição de diretrizes indicadas no trabalho do autor com a intenção de "de viabilizar estratégias de sistematização das ações gestoras e de construir instrumentos que orientem o processo de conhecer, dialogar e decidir na dinâmica da gestão educacional, sobretudo da dimensão pedagógica" (JESUS JÚNIOR, 2015, p.184). Assim, seus resultados também reforçam a importância de que dentro das práticas de gestão escolar estejam inseridos procedimentos que viabilizem os processos e deem concretude às políticas educacionais.

Damaceno (2016) chama atenção para a importância de se identificarem as metas pedagógicas para um planejamento adequado e eficaz. No entanto, ressalta que não há como dissociar a liderança pedagógica das demais, como a organizacional e a relacional, que também são essenciais na função do gestor. Aponta ainda que a responsabilidade em busca de melhorias na gestão escolar é de todo um conjunto de fatores e de agentes que se interagem, não sendo justo impor somente sobre o alunado. Ou seja, o processo de ensino-aprendizagem mensurado pelo Ideb expressa não só a capacidade do aluno de aprender, mas todo o aparato institucional em que isso se desenvolve (CASIMIRO, 2017).

2.4 ACHADOS CONSIDERÁVEIS DA PESQUISA

Embora muitas produções com foco no ensino fundamental tenham sido encontradas, percebemos uma lacuna nas pesquisas voltadas ao estudo específico do desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental, bem como na sua gestão.

Por considerar os anos finais do Ensino Fundamental, como citado em um dos achados, uma fase determinante e complexa na vida estudantil, primeiro por demarcar período de transição da fase infantil para adolescência, portanto, com inúmeras alterações biológicas e psicológicas culminando em mudanças comportamentais que influenciam diretamente em seus estudos; também pela mudança, muitas das vezes de escola, pois é comum termos escolas dos anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental separadas; além de alterações consideráveis em níveis pedagógicos e organizacionais nas disciplinas e conteúdos, com os professores e suas metodologias de ensino, é imprescindível que mais estudos sejam

desenvolvidos, a fim de contribuir com vertentes que possam auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas direcionadas especificamente a esta fase de ensino.

Ao desvelar nas produções analisadas os principais fatores para o baixo desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental, associando-o ao discutido sobre a qualidade da educação tendo como métrica o Ideb, foi encontrado uma multiplicidade de fatores que contribuem para esse problema. Ao relacionar os complexos de fatores da dimensão intra e extraescolares que se inter-relacionam no ambiente escolar e que impactam significativamente o desempenho educacional e, consequentemente, a qualidade educacional, os fatores da dimensão intraescolar como nível do sistema (condições de oferta do ensino) e nível da escola (gestão e organização do trabalho escolar) foram os mais estudados.

Em relação à escola, aspectos relacionados ao contexto escolar considerados mais relevante e que mais interferem especificamente no desempenho dos alunos dos anos finais do Ensino Fundamental foram os recursos escolares existentes na escola, gestão pedagógica e o planejamento estratégico da gestão, o professor como mediador da aprendizagem, as práticas educativas e o acompanhamento da aprendizagem dos alunos com ênfase no clima escolar. O fator distorção idade/série relacionando-o com o insuficiente desempenho mensurado pelo Ideb, decorrente principalmente das altas taxas de reprovação e evasão escolar, também foram citados como contributos do baixo desempenho educacional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, onde o desempenho se mostra menor que no restante do país. Para isso, configuram-se como causas, embora entenda que seja uma multiplicidade de fatores associados, a dificuldade e defasagem de aprendizagem de alguns alunos; o desinteresse pelos estudos; a questão de violência; a falta de acompanhamento das famílias; ausências frequentes às aulas e as mudanças sucessivas de escola. Isso nos leva a corroborar que a exclusão por evasão e repetência ainda continua como um problema para a educação, o que será pontuado na próxima seção.

Embora entenda que muitos são os fatores que levam ao baixo desempenho nesta fase de ensino, não existindo uma única variável e isolada dos demais, constatou-se que, quando o assunto foi distorção idade-série, há uma fraca capacidade das famílias e das escolas para enfrentar as dificuldades.

Na dimensão extraescolar, destacaram-se os fatores de nível econômico, social e cultural das famílias e dos alunos como fatores mais relevantes.

As produções analisadas demonstram claramente a importância do envolvimento da gestão educacional como campo de conhecimento e intervenção social, bem como de todos os atores participantes desse processo na luta a favor do desempenho favorável nos anos finais

do Ensino Fundamental. Também é consenso entre todos os autores das produções analisadas, evidenciados em seus estudos e/ou em seus resultados de pesquisa, as ações e práticas da gestão educacional como determinantes para um bom desempenho dos estudantes.

Chamou-nos atenção o fato de que na grande maioria dos trabalhos, ao pontuar estratégias da gestão relacionadas ao já exposto, em linhas gerais, enfatizam-se as práticas de governança como estratégia sublinhar para o bom desempenho educacional. A governança provê o direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, além da qualidade e efetividade do processo decisório.

Desta forma, analisando como a maioria dos trabalhos selecionados discorre sobre as práticas e ações pontuais em nível micro de gestão[9] da educação, isso pode ser entendido como uma arraigada responsabilização para com os gestores escolares sob os problemas nela existente, fruto dos pensamentos incutidos por políticas neoliberais implementadas no Brasil a partir de 1990.

A lacuna de produções encontradas que tivessem como prioridade de discussão as ações em nível macro[10] de gestão também foi um achado considerável da pesquisa - aquelas que "chamam" claramente o Estado à responsabilidade pela educação, invocando-o a (re) tomar o papel de Estado máximo para a educação e mínimo para o capital. Dos sete trabalhos analisados, apenas dois versam sobre os desafios em nível macro que os gestores enfrentam para gerir esta etapa do ensino. É o caso do trabalho de Caputo (2019) que analisa os investimentos dos anos finais do Ensino Fundamental e define o financiamento como um desafio à gestão escolar, ao mesmo tempo em que ressalta o papel do Estado ao apontar a necessidade de serem pensadas e implementadas políticas específicas para os anos finais do Ensino Fundamental, tanto em âmbito nacional quanto local. Também o trabalho de Melo (2016) que versa sobre o diagnóstico dos fatores relacionados ao insuficiente desempenho na região Nordeste, sugerindo que o poder público dos estados dessa região paute-se com o intuito de elevar o desempenho estudantil, especialmente nas Unidades Federativas em situações mais preocupantes. O trabalho de Damaceno (2016), embora não aprofunde, também chama atenção ao final para a importância de se considerar as estratégias conjuntas

---

[9] De acordo com Casimiro (2017), chamaremos de ações a nível micro as que em linhas gerais, propõem condições de práticas de governança dentro da escola como estratégia positiva para o bom desempenho educacional, práticas que, segundo o autor configurem uma estrutura capaz de monitorar a prestação dos serviços.

[10] Também com base em Casimiro (2017), as ações a nível macro, são as ações que dependem diretamente da intervenção do Estado para articular e integrar as políticas.

em nível macro e micro de gestão como fundamentais no processo do desempenho educacional.

Os cinco trabalhos que apresentam ações e práticas pontuais em nível micro da gestão da educação e equipe gestora que são as produções de Jesus Júnior (2015), Damaceno (2016), Casimiro (2017), Cruz (2017) e Santos (2019) são pesquisas que propõem em linhas gerais, mesmo que implícitas condições de práticas de governança[11] como estratégia positiva para o bom desempenho educacional. Dentre elas, as ações de organização escolar e o monitoramento dos processos e desempenho das ações educacionais se apresentam simultaneamente em quatro trabalhos: Jesus Júnior (2015), Damaceno (2016), Casimiro (2017) e Cruz (2017).

Interessante também perceber que os dois trabalhos que chamam atenção para a responsabilidade do Estado frente aos desafios encontrados no desempenho dos anos finais da educação estão entre os três concentrados no Mestrado em Administração Pública. Um situado na Região Nordeste, e o outro na região Sudeste.

Ante aos achados da pesquisa, desvelando os fatores consideráveis que interferem no desempenho educacional dos anos finais do ensino fundamental, tanto os fatores da dimensão intra como os da dimensão extraescolar se constituem desafios importantes para a gestão do desempenho desta fase do ensino, assim como a gestão escolar e educacional são imprescindíveis neste processo. Entretanto, há de se esperar que o Estado ofereça condições que supram as necessidades da gestão em cumprir ao propalado pelas metas e garantias presentes nas legislações.

Desta forma, na próxima seção abordaremos o movimento e dinâmica da educação no Brasil, pautando sempre que possível os anos finais do Ensino Fundamental, e as condições apontadas pela literatura como fatores que influenciam significativamente no desempenho educacional e sua gestão. Todavia, sabemos não ser tarefa fácil, uma vez que são múltiplas as determinações que o cerca.

---

[11] Casimiro (2017) cita governança como a interação entre estruturas, processos e tradições que determinam como cidadãos e outros interessados são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos para gerar os resultados das políticas públicas. Segundo o autor, a proposta da governança é a de criar redes que possibilitem dividir a responsabilidade pelo funcionamento adequado da organização. Casimiro aponta ainda que é um sistema que atende a relevância da educação para o desenvolvimento econômico e social, tendo a urgência em dispor e utilizar instrumentos que auxiliem na melhoria contínua das suas políticas e que proporcionem o aumento de sua qualidade. A governança é um fruto das políticas neoliberais da década de 1990.

3 UM OLHAR SOBRE OS OLHARES: O MOVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E SEU DESEMPENHO

A história da educação no Brasil sempre foi marcada por uma tradição cultural de privilégios de classes dominantes mantendo e reproduzindo uma sociedade elitista, hegemonicamente determinada pelos ideais capitalistas. Podemos dizer que, desde os períodos colonial e imperial, quando somente as classes mais abastadas detinham o acesso à educação, o Brasil carrega uma herança amarga de priorização do poder econômico em detrimento à atividade educativa. Porém, os anseios da sociedade para que a educação alcance o patamar de escola pública justa, democrática, gratuita e de qualidade para todos é bastante recente, despontando no alvorecer do século XX, como resultado do surgimento de ideias liberais e do desejo de ampliação do direito ao voto, no início da Primeira República.

Segundo Saviani (2007, p. 1.245):

> Efetivamente, a luta dos educadores pela qualidade da educação pública começa na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB; prossegue com as Conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração da proposta alternativa de Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e se mantém com grandes dificuldades no início do século XXI, na forma de resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação.

Entretanto, os resultados destas lutas pelo acesso e permanência com qualidade e equidade na escola, na maioria das vezes, se materializam somente em regulamentações oficiais que, por coerência deveriam ser cumpridas em sua totalidade, no entanto, muitas são proteladas, fragmentadas, ou totalmente desobedecidas. Enquanto isso, os anseios por melhorias na educação continuam ativos.

De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica de 2013, até então, nas últimas décadas, o ensino fundamental havia sido foco das principais políticas educacionais no país.

> Em consequência, no Brasil, nos últimos anos, sua organização e seu funcionamento têm sido objeto de mudanças que se refletem nas

> expectativas de melhoria de sua qualidade e de ampliação de sua abrangência, consubstanciadas em novas leis, normas, sistemas de financiamento, sistemas de avaliação e monitoramento, programas de formação e aperfeiçoamento de professores e, o mais importante, em preocupações cada vez mais acentuadas quanto à necessidade de um currículo e de novos projetos político-pedagógicos que sejam capazes de dar conta dos grandes desafios educacionais da contemporaneidade (BRASIL, 2013, p. 103).

Assim, o Ensino Fundamental foi a etapa da educação básica que primeiro se beneficiou com programas e recursos exclusivos por parte do governo federal, como o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o salário-educação, além de, dentre outros programas obrigatórios, o do livro didático, alimentação e transporte escolar.

Embora esses programas e recursos citados tenham sido ampliados, e contemporaneamente atendam a toda Educação Básica, o foco, assim como antes, continua concentrado nos anos iniciais do Ensino Fundamental, no que se refere aos programas e projetos dos governos federal e estaduais (DAVIS *et al*. 2012; TARTUCE ; ALMEIDA, 2019) levando-nos a perceber que os anos finais do Ensino Fundamental não contam com a mesma atenção específica destinada às demais etapas - Educação Infantil, anos iniciais do Ensino Fundamental e Ensino Médio (DAVIS *et al*. 2012).

De acordo com o responsável pelo Ensino Fundamental do Ministério da Educação e Cultura (MEC), em uma pesquisa realizada por Tartuce e Almeida (2019), do 4º ao 9º ano é uma fase que ficam “esquecidinhos” do ponto de vista das produções e das ações de formação que se encaminham daí para o Ensino Médio. Na visão das autoras, esta é uma etapa pouco considerada na formulação e implementação de políticas públicas, mesmo apresentando índices preocupantes de acesso, permanência e qualidade.

Assim posto, apesar de longas mudanças no decorrer do tempo, tecendo expectativas de melhorias na educação básica em sua totalidade, os anos finais do Ensino Fundamental configuram-se como um grande desafio da educação. Segundo Oliveira (2007), isso acontece porque, embora o processo histórico de exclusão na educação esteja sendo superado pelo movimento de expansão e universalização do ensino, nesta fase ainda imperam contradições que apenas mudam de lugar e novas demandas surgem em detrimento à sua qualidade e consequente continuidade na exclusão, agora dentro dos sistemas de ensino, notadamente percebido pelos altos índices de evasão, repetência e baixo índice de conclusão.

Oliveira (2007) discute ainda em 2007 a respeito de qualidade na educação, argumentando sobre as mudanças de qualidade na dinâmica das contradições educacionais no

Brasil causadas pela universalização do Ensino Fundamental. E vejam que até aquele momento a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos não estava concluída, pois, embora a ampliação da educação básica fosse instituída pela Lei n° 11.274 em 2006, foi estipulado o prazo até 2010 para que os municípios, estados e Distrito Federal regulamentassem o Ensino Fundamental de 09 anos, estabelecendo a duração mínima de 09 (nove) anos para esta etapa da educação básica, com matrícula obrigatória a partir dos 06 (seis) anos de idade. Essa lei modificou o funcionamento e estrutura da Educação Infantil e do Ensino Fundamental - anos iniciais e a nomenclatura de todo o Ensino Fundamental. Assim, o antigo Pré-escolar da Educação Infantil passou a fazer parte do Ensino Fundamental, sendo denominado agora de 1° Ano do Ensino Fundamental. Este passou a ser organizado com cinco anos iniciais para crianças de 06 (seis) a 10 (dez) anos e, com quatro anos finais, para adolescentes de 11(onze) a 14 (catorze) anos.

Segundo Medeiros e Lira (2016, p. 167), o governo na época apresentou como justificativa para o Ensino Fundamental de 09 anos a proposta de "oportunizar melhores e maiores condições de aprendizagem, aumentando o índice de permanência na escola". Todavia, as autoras chamam atenção para a necessidade de se avaliar essa justificativa, uma vez que várias demandas precisam ser consideradas, inclusive o aporte financeiro que se destinaria a isso, em especial aos municípios, entes federados que ficam com essa responsabilidade[12].

Contemporaneamente, embora a LDB estabeleça distintamente a Educação Infantil e as séries iniciais do Ensino Fundamental como exclusividade dos municípios, o Ensino Médio como exclusividade dos Estados e o Superior da União, o Ensino Fundamental é a única etapa da educação básica que tem responsabilidade compartilhada. Contudo, alguns municípios se responsabilizam pela maioria, ou por todos os nove anos que formam essa etapa da educação e têm que se desdobrar para articular e integrar dentro de suas condições orçamentais e socioeconômicas as dimensões intra e extraescolar do desempenho educacional de quase todas as etapas da educação básica.

3.1 A ARTICULAÇÃO DAS DIMENSÕES INTRA E EXTRAESCOLARES COMO PRECEDENTES PARA O DESEMPENHO EDUCACIONAL

[12] A respeito dessa responsabilidade dos municípios sobre a maior parte da Educação Básica, falaremos na seção quatro.

O Brasil, mesmo após vários esforços materializados em leis, decretos, programas e políticas educacionais em busca de alcançar a tão sonhada qualidade na educação pública ainda anseia pela superação da exclusão, hoje não por falta de escola e pelas múltiplas reprovações, mas pela exclusão gerada pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente, remetendo ao debate acerca da qualidade do ensino. O que se vê até aqui é que a democratização do acesso que vem acontecendo desde os anos de 1970 ainda não foi condizente com os investimentos desta ampliação, e os recursos para o ensino obrigatório com qualidade e equidade materializadas nas condições das dimensões intra e extraescolares ainda não são realidade no Brasil.

Chirineá e Brandão (2015) ao discutirem sobrea qualidade da Educação Básica, legitimada pela avaliação externa e divulgada pelo Ideb ressaltam que:

> É preciso integrar os resultados do desempenho escolar com os contextos ou dinâmicas intra e extraescolares, na medida em que esta integração dará condições para a gestão escolar traçar suas próprias metas e estratégias, e definir intervenções alicerçadas na democratização e na autonomia, sem que isso signifique realizar manobras pedagógicas para atender as metas pré-estabelecidas pelo índice (p. 479).

Nesse sentido, diversos autores apontam a articulação dos fatores da dimensão intra e extraescolar como condições essenciais para o desempenho educacional (CAPUTO, 2017; CURY, 2002; CROZATTI, 2021; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; DOURADO, 2007). Como mediação dessas dimensões apontam as condições de oferta de ensino (nível de sistema), de gestão e organização do trabalho escolar (nível de escola) e do espaço social (nível socioeconômico) como precedentes para um bom desempenho educacional.

Sobre as condições de oferta de ensino, Dourado e Oliveira (2009, p.208) destacam que consistem na “garantia de instalações gerais adequadas aos padrões mínimos de qualidade, definidos pelo sistema nacional de educação em consonância com a avaliação positiva dos usuários” e as classificam como:

> Ambiente escolar adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade etc.; equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades escolares; biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa on-line, entre outros; acervo com quantidade e qualidade para atender ao trabalho pedagógico e ao número de alunos existentes na escola; laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca, entre outros, em condições adequadas de uso; serviços de apoio e orientação aos estudantes; condições de

> acessibilidade e atendimento para portadores de necessidades especiais; ambiente escolar dotado de condições de segurança para alunos, professores, funcionários (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p.208).

Também Dourado; Oliveira e Santos (2007, p. 16) destacam que neste quesito, em geral, analisam-se:

> As condições e custos da instalação da escola, seus custos com materiais permanentes e de consumo, além da manutenção do seu funcionamento; custos de pessoal, assim como a avaliação sobre seu espaço físico, serviços oferecidos, equipamentos, bibliotecas, laboratórios específicos, áreas de convivência, de recreação e de práticas desportivas, entre outros [...] as médias existentes nas relações entre alunos por turma, alunos por docente e aluno por funcionário são aspectos importantes das condições da oferta de ensino de qualidade.

Segundo os autores, pela presença ou ausência desses aspectos, pelas menores médias de alunos por turma, é possível apresentar algumas qualidades fundamentais ou condições de qualidade que representam importantes fatores para a construção de uma definição de padrão de qualidade do ensino oferecido.

Também, ainda sobre as condições de oferta de ensino, salientamos as considerações de Caputo (2017) na segunda seção dessa pesquisa que apresenta seu estudo sobre o fator condições de oferta do ensino - a nível de sistema, onde procurou identificar a existência ou não de uma relação entre fatores que representam o investimento em educação e desempenho acadêmico dos alunos para os anos finais do Ensino Fundamental. Reforçamos que o autor acrescenta a média de horas-aulas diárias, adequação da formação docente como a que sintetiza uma formação inicial dos professores condizente com as disciplinas que esses lecionam, dentre outros, aos fatores já citados anteriormente por Dourado, Oliveira e Santos (2007). Chirineá e Brandão (2015) acrescentam ainda que a qualidade nos processos educativos é o investimento massivo na qualidade da formação dos professores (inicial e continuada), melhoria nas condições de trabalho, salários dignos e infraestrutura adequada à excelência dos processos educativos.

Além das condições de oferta de ensino como mediação para a garantia de um bom desempenho educacional, vários autores tratam também das condições de gestão e organização do trabalho escolar – nível de escola (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; JESUS JÚNIOR, 2015; LIBÂNEO, 2018; CRUZ, 2017; DAMACENO 2016; CASSIMIRO, 2017; CAPUTO, 2019; SANTOS, 2019).

A gestão e organização do trabalho escolar podem ser entendidas como uma ação inerente aos processos organizacionais, responsável pelo planejamento, execução, controle e ação, ou seja, pelo manejo dos recursos existentes na organização (BRASIL, 2014). Também se refere às ações de monitoramento do desempenho das ações educacionais.

Diversas pesquisas apontam indícios da relação entre a qualidade educacional, referenciada pelo Ideb, e a gestão escolar (CRUZ, 2017; LIBÂNEO, 2015; DOURADO, 2007; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007). Segundo Libâneo (2015), as práticas organizacionais e de gestão concorrem para melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem e conferem diferenças entre as escolas. De acordo com o autor, quando bem gerida, a escola "cria condições organizacionais, operacionais e pedagógico-didáticas" (p.17) que permitem o êxito dos alunos em suas aprendizagens.

Ao discutirem sobre os fatores da dimensão intraescolar, Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam que a estrutura e as características da escola, são aspectos importantes na definição de gestão e organização do trabalho escolar, em especial quanto: aos projetos desenvolvidos; ao ambiente educativo e/ou clima organizacional; ao tipo e as condições de gestão; à gestão da prática pedagógica; aos espaços coletivos de decisão; ao projeto político pedagógico da escola; à participação e integração da comunidade escolar; à visão de qualidade dos agentes escolares; à avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; à formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; à dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola, entre outros. Todos esses aspectos impactam positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem na escola.

Entretanto, as condições de oferta de ensino para o desempenho educacional e a gestão e organização do trabalho escolar também encontram barreiras em realidades marcadas pelas desigualdades socioeconômica e cultural das regiões, localidades, segmentos sociais e dos sujeitos envolvidos (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; CURY, 2014; CURY, 2020) o que exige o reconhecimento de que a qualidade da escola seja também uma qualidade social, uma qualidade que passa a se apresentar com uma característica particular além da comum (CURY, 2014), que seja capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007). Essa dimensão socioeconômica e cultural se apresenta como um fator extrínseco à escola. Um fator Extraescolar.

Tendo o Estado como mola mestra propulsora da articulação direta e indireta de todas essas condições importantes para o desempenho educacional, faz-se importante

compreendermos sobre os direitos à educação no Brasil por meio do movimento dos dois principais instrumentos legais que a regem. Desta forma, a seguir, apresentaremos sob a égide das Constituições Federais e LDBs existentes até hoje na história do Brasil, como se deu o processo de constituição da educação e como vem sendo legalizado pela história hegemônica da política brasileira- sobretudo na garantia do direito à educação com qualidade e equidade para todos e do dever do Estado. Pretendemos, assim, compreender as contradições marcadas pela dualidade do ensino, tanto em questões de sistema (centralização e descentralização), de responsabilização estatal, quanto nos paradigmas divergentes de disputas de concepções provocadas pela alternância de poderes. De acordo com Azevedo e Azevedo (2018), isso acaba reverberando "nas práticas escolares, na organização dos currículos e conteúdos estabelecidos, nas formas de gestão e organização das escolas públicas e, de maneira mais ampla, nos interesses e disputas entre classes sociais" (AZEVEDO; AZEVEDO, 2018, p. 68) e consequentemente, no desempenho da Educação Básica, portanto também, no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental, como uma particularidade da Educação Básica.

3.1.1 Constituições e LDBs: Determinações e Contradições

Analisando as constituições[13], delineadas em face ao contexto histórico e cultural predominante em cada época, percebemos que a educação somente começou a ser citada com maior ênfase a partir da terceira Constituição, a de 1934. Nas anteriores, percebe-se que a educação é pouco relevante.

Na primeira, a de 1824 trata do assunto em apenas dois parágrafos de um único artigo e traz como fundamento a gratuidade da educação a todos os cidadãos. Entretanto, somente a educação primária foi garantida e, mesmo assim não efetivada na prática, pois a gratuidade estabelecida pela corte não aludiu de fato, investimentos na educação uma vez que introduzindo a descentralização da educação, deixando o ensino primário, o secundário e a formação de professores sob a responsabilidade das províncias trouxe consequências, pois "as províncias não estavam equipadas tecnicamente nem financeiramente para promover a difusão do ensino" (SAVIANI, 2018, p. 41). Assim, construiu - se um sistema educacional

[13]Constituições do Brasil: 1824 (Brasil Império- Constituição Política do Império), 1891 (Brasil República- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil), 1934 (Segunda República- democrática e de curta duração), 1937 (Instituição do Estado Novo com direitos e garantias suprimidos), 1946 (Retomada democrática), 1967 (consolidação do Regime Militar) e a vigente de 1988 (Constituição Cidadã).

pouco democrático, pois desfavorecem os estados e municípios mais pobres que recebem menos investimentos na área da Educação. Segundo Castanha, (2007), neste período se inicia um intenso debate entre centralização e descentralização do poder que perdura até hoje.

Na segunda Constituição, de 1891, período da Primeira República, embora apresente mais dispositivos sobre a educação que o texto anterior, surpreendentemente houve um retrocesso e a menção à gratuidade da educação é suprimida. No entanto, levanta-se nas poucas referências à educação a ideia de criação de instituições de ensino secundário nos estados e o provimento de instrução secundária no Distrito Federal - Art. 35, incisos, 3º e 4º. Vieira (2007) afirma que esta Constituição referenda o federalismo que, mesmo de forma indireta, revela as atribuições da União em matéria de educação: o ensino superior no país e a instrução primária e secundária no Distrito Federal. Entretanto, essa dualidade de sistemas continuou não gerando boas referências à educação (SAVIANI, 2018).

Na Constituição de 1934 vemos a educação despontar legalmente com 17 artigos dedicados à mesma, inclusive com o capítulo II e seus 11 artigos, todos destinados à educação. Entretanto, esta carta de 1934 ainda carregava a herança do caráter elitista, dual e excludente da Constituição do Brasil Império: poucas e boas escolas eram mantidas pelo governo federal aos mais ricos e para as camadas mais pobres restavam as escolas do sistema estadual, que mesmo com um investimento maior, mantinham sua estrutura precária e professores com formação menor, mesmo contrário ao que orientava o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 que já versava sobre essa dualidade de sistemas.

> De fato, o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste Manifesto, "para que se estabeleçam no Brasil dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isto mesmo, instrumentos de estratificação social (AZEVEDO *et al*. 2010, p. 51).

Também, embora reconheça a educação como direito, a gratuidade continua suprimida, aparecendo apenas como uma ideia mencionada na criação do Plano Nacional de Educação[14], citando entre as suas normas estabelecidas o "ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensiva aos adultos e a tendência à gratuidade do ensino educativo

[14] Pela primeira vez reconhece a necessidade de se criar um plano nacional para educação, designando que esta criação deveria partir do Conselho Nacional de Educação e estabelecendo à União competência para fixar, coordenar e fiscalizar em todo o território do país.

ulterior ao primário, a fim de torná-lo mais acessível” (BRASIL, 1934, art. 150, parágrafo único, "a" e "b"). Inicia nesta Constituição a definição de vinculação obrigatória de recurso resultante de impostos destinados à manutenção da educação: “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. (BRASIL, 1934, art. 156). Também foi nesta Constituição que apareceu a primeira referência a uma legislação específica para educação que fixasse como competência específica da União “traçar as diretrizes da educação nacional” (BRASIL, 1934, art. 5º, inciso XIV). Entretanto, essa proposta não saiu do papel, reaparecendo somente no final da década de 1940.

A Constituição de 1937, fruto do golpe do Estado que implantou o Estado Novo e a consequente ditadura militar, contém a organização completa de um Estado autoritário e de um poder individualizado na figura do Presidente Getúlio Vargas (BATISTI, 2007). Na educação, representou um grande retrocesso. Além de ter desconsiderado a determinação da educação como direito de todos e obrigação dos poderes públicos presente na Constituição anterior, suprime a vinculação orçamentária para a pasta e institui o ensino pré-vocacional e profissionalizante voltado às classes menos favorecidas como prioridade do Estado, ficando notavelmente explícito a desobrigação do Estado para com a responsabilidade das outras modalidades do ensino. O pouco interesse em ofertar às classes populares educação pública e gratuita, evidencia o ensino dualista destinado às diferentes classes sociais: o ensino público para aqueles que não tiverem como prover os custos do ensino privado, ou seja, o ensino público ou particular para a classe dominante e aos menos favorecidos economicamente apenas o ensino profissionalizante.

> À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais (BRASIL, 1937).

Essa ideia foi reforçada pelas reformas educacionais elaboradas pelo então ministro Gustavo Capanema na criação das Leis Orgânicas do ensino. A Reforma Capanema, como ficou conhecida essa lei, atendia às orientações estabelecidas pelo Estado Novo e deixou sua

marca duradoura na Educação, enfatizando o ensino elitista com a criação da Lei Orgânica do Ensino Secundário (Decreto Lei n°4.244 de 09/04/1942), que reforçava o ensino clássico e visava preparar a classe dominante ao ensino superior (AZEVEDO; AZEVEDO, 2018); da Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto de Lei nº 6.141 de 28/12/1943), que segundo Azevedo e Azevedo (2018) era destinado ao ensino profissional e direcionado às classes mais marginalizadas, com o discurso de qualificação dos mais pobres através da formação de força de trabalho especializada para atuar na indústria emergente; e a Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto de Lei nº 8.529 de 02/01/1946). Desta forma, estabeleceu um sistema que correspondia à divisão econômico-social do trabalho. Assim, neste período, a educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades de acordo com os diversos papéis.

Na Constituição de 1946 retoma alguns direitos das Constituições de 1891 e 1934 suprimidos pela Constituição anterior e apresenta algumas novidades. Foi retomada a obrigatoriedade da vinculação orçamentária para manutenção e desenvolvimento do ensino, ficando estabelecido que a União deveria aplicar nunca menos de 10% e Estados, Municípios e Distrito Federal, nunca menos de 20% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 169). Também foi retomado o direito de todos à educação, entretanto, contraditoriamente, a gratuidade e obrigatoriedade somente ao Ensino Primário. Pela primeira vez abre espaço para a gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário, entretanto, somente para aqueles que provarem faltas ou insuficiência de recursos. Nesta Carta volta a origem das primeiras determinações legais sobre a organização da educação. A descentralização da educação reaparece. O sistema de ensino dividido em sistema federal e dos territórios, tendo o federal "caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais" (BRASIL, 1946. art. 170, parágrafo único) e sistema dos estados e Distrito Federal, sendo que "para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional" (BRASIL, 1946. art. 171, parágrafo único).

Também, nesta constituição de 1946 prossegue a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e só em 1948 é encaminhado à Câmara Federal um projeto de reformulação do sistema nacional de ensino pelo poder Legislativo. O projeto intitulado "Projeto da Reforma Geral da Educação Brasileira" que tratava das diretrizes e bases da educação nacional durou 13 anos até que a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação- LDB, Lei nº 4.024/61 tivesse sua aprovação e promulgação efetuada. Isso sem contar o tempo desde que foi pensada. Neste período intensificou as campanhas populares e os debates deflagrados nas instituições de pesquisas, universidades e movimentos

sociais que reivindicavam a materialização do direito de todos à educação presente na Constituição vigente, ao mesmo tempo em que divergiram opiniões em torno da responsabilização da educação.

Segundo Azevedo e Azevedo (2018), o projeto da LDB de 1961 enviado à Câmara Federal, previa uma uniformização para organização do sistema escolar no Brasil. A união seria responsável por organizar e administrar no âmbito federal e territorial os sistemas educacionais. A lei aprovada permitiu, com isso, a descentralização da educação da esfera federal para a estadual, imprimindo mais autonomia aos órgãos estaduais, institucionalizando os sistemas de educação e diminuindo a centralização do poder do MEC. Ainda segundo os autores:

> Notou-se nesse momento uma luta entre duas concepções divergentes diante desse projeto de um lado estavam os conservadores representados pelos que defendiam a centralização do sistema escolar e do outro lado os progressistas que defendiam a descentralização e a democratização do ensino entendida como de responsabilidade do governo federal através da propagação da educação pública para todos (AZEVEDO E AZEVEDO, 2018, p. 70).

Saviani (2011) ao citar Lourenço e Filho diz que, ao analisar o título sobre sistemas de ensino na Lei nº 4.024/61, afirma que a existência das diretrizes e bases da educação fixadas pela União supõe a "centralização funcional de uma parte, e descentralização executiva de outra, num complexo sistema nacional" (p. 45, grifos do autor). A lei também garantia o empenho de 12% do orçamento da União e 20% dos municípios para a educação.

Na Constituição de 1967, concebida em um cenário marcado pelo regime militar, momento no qual o país volta a mergulhar numa fase dominada pelo autoritarismo, novamente a centralização reaparece como marca dominante da gestão pública. Na educação, o poder central retoma o controle das decisões das unidades federadas com o aumento da ingerência dos ministérios dos Estados (VIEIRA, 2007).

Nessa Carta, a dotação orçamentária para a educação volta a ser suprimida, representando um retrocesso educacional em relação à Constituição anterior, só vindo a ser retomada, anos depois, por meio de uma Emenda Constitucional em 1983 - EC nº 24/83[15], a qual estabelece que a União fique responsável pela aplicação de "nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento no mínimo, da

[15] Anterior a ela, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, contraditoriamente e sorrateiramente vincula a obrigatoriedade para investimentos ao ensino, somente aos municípios.

receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1983, art. 176, § 4º). Interessante perceber que nesta Constituição de 1967, ao mesmo tempo em que é suprimida a responsabilização financeira para com a educação pública, acontece o fortalecimento do ensino privado, uma vez que está explícito no2º parágrafo do artigo 168ºque este "merecerá amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo" na previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito, uma vez que a Carta de 1967 reitera a obrigatoriedade do ensino a todos, mas não estabelece a gratuidade aos brasileiros que ingressarem no ensino ulterior ao primário, alcançando estes somente quando provarem falta ou insuficiência de recursos.

Segundo Azevedo e Azevedo (2018, p. 71),

> Observa-se que já na década de 60 a privatização do ensino começa a ganhar força, onde o próprio setor público começa a enfraquecer e a perder espaço para um discurso privatista e mercantil da educação, o que irá impactar na forma de administrar as escolas públicas, na formação de alunos para atender ao mercado de trabalho partindo de critérios estabelecidos e efetivados pelo mundo empresarial.

Dentre as reformas pós-Constituição de 1967, que, segundo Vieira (2007), marcaram o cenário educacional subsequente, evidenciamos aqui a que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1° e 2° graus LDB- Lei nº 5.692/71 que realizou a mudança do Ensino Primário para o 1º grau-agora com oito anos de duração, e do Ensino Médio para o 2º grau com duração de três a quatro anos, obrigatoriamente profissionalizante. De acordo com Vieira (2007) essa lei pretendia atingir um duplo objetivo: de um lado, conter a crescente demanda sobre o ensino superior; de outro, promover a profissionalização de nível médio.

Em consonância com o artigo 8º inciso XIV do texto constitucional vigente na época, a LDB de 71 incumbiu ao governo federal a tarefa de estabelecer e executar os planos nacionais de educação, além de ser a primeira a trazer referência legal à responsabilidade dos Municípios ao lado dos sistemas de ensino da União, dos Estados e do Distrito Federal, estes já previstos na Lei nº 4.024/61.Também incumbiu a destinação de recursos para a educação no âmbito dos Municípios, prevendo a progressiva passagem para a responsabilidade municipal dos encargos e serviços da educação, especialmente do 1º grau e define que os municípios devam gastar com educação 20% do seu orçamento e contraditoriamente prevê dotação orçamentária para os demais entes federados, visto que, a partir da década de 70, no Brasil já se havia intensificado a municipalização do ensino, atingindo principalmente as regiões mais pobres do país. Haguette (1989 apud SANTOS; CORRÊA, 2010, p. 19) diz que

“muitas vezes, a municipalização decorreu de iniciativas dos Estados mais com o objetivo de diminuir seus gastos do que inserida em uma política de melhoria da qualidade do ensino”.

A lei 5.692/71 vigorou por vinte e cinco anos, até que em 20 de dezembro de 1996, foi sancionada a Lei Federal nº 9.394/96 que dispõe sobre as diretrizes e bases do nosso sistema educacional, vigente até os dias atuais.

A LDB de 1996, em consonância com a Constituição de 1988, amplia e favorece a garantia de muitos direitos à educação. Institui o ensino primário como Ensino Fundamental – gratuito na escola pública e obrigatório, além de admitir a matrícula no Ensino Fundamental de nove anos[16], a iniciar-se aos seis anos de idade. Esta nova LDB também possibilitou o desenvolvimento de algumas políticas públicas como: o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental- FUNDEF; os Programas de Avaliação dos Sistemas de Ensino (Educação Básica e Ensino Superior) dentre outras que, sob a égide da Constituição de 1988, possibilitaram mudanças significativas nas políticas educacionais.

A nossa Carta Magna atual, conhecida como “Constituição Cidadã” se consagra como um marco para a redemocratização do país após o término do regime militar. Promulgada no dia 5 de outubro de 1988, durante o governo de José Sarney, tem como princípios elementares dar maior liberdade e direitos ao cidadão e manter o Estado como república presidencialista. Dentre todas até então, é a que mais garante direitos e estabelece obrigações ao Estado para a garantia dos mesmos, inclusive para a educação em dez de seus artigos– art. 205 ao art. 2014, manifestando a configuração mais abrangente dentre todas as Constituições Federais em matéria de educação.

Inegavelmente, esta Carta traz possibilidades significativas quanto ao direito à educação como serviço público da cidadania, a saber: reconheceu a educação como direito social a todos os cidadãos, independente de classe social, cor, sexo, condição física e a definiu significativamente como responsabilidade do Estado; propôs a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação expressa no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (BRASIL, 1988, art. 206, I); considerou como base também a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; comprometeu-se com a valorização dos profissionais da educação escolar na garantia de padrão de qualidade do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, dentre outros. Também garantiu a universalização do ensino, incluindo etapas anteriormente excluídas do processo, como a Educação Infantil e o Ensino Médio e garantiu o

[16] Conforme já citado anteriormente.

atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica. Importante destacar que também estabelece o Ensino Fundamental gratuito e obrigatório, inclusive àqueles que não tiverem acesso na idade adequada.

No que tange às políticas de responsabilização, permanece da União a competência privativa de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Também, com a justificativa de que os municípios estão mais próximos do cidadão, atribuiu a estes a missão de ofertar as séries iniciais do Ensino Fundamental e posteriormente, por meio da LDB de 96, também os anos finais do Ensino Fundamental, implicando significativamente em sua qualidade.

Isso posto, procuraremos, na próxima seção, empreender um debate sobre o compromisso dos entes federados e sua atuação na efetivação na qualidade do desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental, identificando as possibilidades e desafios que envolvem sua gestão, especialmente após a implementação da Constituição de 1988.

Para isso, embora tenhamos ciência da querela que circunda o debate sobre qualidade na educação, na próxima seção importa-nos, ante o exposto, primeiramente apreender os conceitos e concepções de qualidade amplamente discutidos na literatura. Logo depois, debruçar-nos-emos em alguns fatos que o rumo desta qualidade tão almejada e dual vem tomando diante das políticas neoliberais instauradas no Brasil na mesma época em que é promulgada a Constituição de 1988 - que mais imprime valor aos direitos educacionais, objetivando melhorias em sua qualidade e, portanto, requerendo a ampliação do papel do Estado para a sua concretização. Assim, esperamos adiante, apreender a relação existente entre o universal - que são as políticas neoliberais, o papel do Estado e suas particularidades, com o singular - que se apresenta aqui como fatores que interferem na qualidade do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental.

4 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E SEUS CONTORNOS NAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS

Entendida como um bem público e amplamente presente na legislação brasileira, a educação de qualidade é um direito humano fundamental, o qual o Estado tem a obrigação de respeitar, promover e proteger, com vistas a assegurar a igualdade de oportunidades para toda a população. Por ser um alicerce indispensável para o pleno exercício da cidadania e para o acesso aos direitos sociais, econômicos, civis e políticos, a Constituição Federal explicita em seu Artigo 206, Inciso VII que "o ensino será ministrado com a garantia de um padrão de qualidade", assegurando o compromisso do Estado de garantir não só a educação, mas educação com qualidade. Também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/96 busca garantir o "padrão de qualidade" garantindo-o como um dos catorze princípios básicos para o ensino, definidos no Art. 3º e mencionados em vários outros artigos como os Artigos 4º, 70º, 71º, 74º e 75º.

O tema qualidade da educação tem se tornado cada vez mais presente no centro de muitos debates de sistemas educacionais e pesquisas de educação no mundo inteiro. A análise sobre quais políticas educacionais têm o potencial de impactar positivamente a ampliação da qualidade da educação, bem como o dever do Estado na instauração de políticas, tem sido uma preocupação recorrente, principalmente entre os estudiosos da área.

Destarte, importante ressaltar que a importância da qualidade da educação tem ocupado, nos últimos anos, centralidade também nas proposições manifestas pelos governos como um dos pilares da política educacional dos países da América Latina. Aliás, no Brasil, foi a partir da década de 80, coincidentemente com a abertura política no país, que as questões de qualidade passaram a estar mais incorporadas à agenda pública do Brasil e a surtir efeitos nas políticas (CAMPOS, 2000), inclusive porque houve a intensificação dos movimentos de lutas pela educação de qualidade como contraface do discurso da redemocratização.

Segundo Milano (2012, p. 40):

> O período de redemocratização do país, na década de 1980, uma vez cessada a vigência da ditadura militar, foi fértil em contribuições da sociedade civil e, em especial, do meio acadêmico, em movimentos sociais, debates, publicações, etc. visando à democratização do país. Em relação à educação, principalmente, surgiram movimentos reivindicando mudanças no sistema educacional visando à erradicação do analfabetismo, a universalização da educação, a luta pela escola pública de qualidade e direito de todos com o dever do Estado.

Entretanto, depois de décadas, desde o início do período de redemocratização do país e da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ainda é perceptível o debate em torno da qualidade da educação constituída como direito fundamental, abrangendo a pauta dos grandes desafios do Estado e da sociedade.

De acordo com Cury (2014), a busca de um conceito de qualidade cuja linguagem nos permita fazer uma leitura do real é uma tarefa que nos acomete enquanto estudiosos e pesquisadores da educação com qualidade. Segundo o autor, "como um princípio conceitual, genérico e abstrato, a qualidade ajuda a esclarecer e organizar o real existente em novas bases" (p. 1061).

A princípio, não podemos perder de vista que qualidade é um conceito dinâmico, e, portanto, histórico, que se altera no tempo e no espaço, vinculando-se às demandas sociais de um dado processo. Assim, não se pode olvidar que o conceito de qualidade na educação sempre será um tema complexo, que abarca uma multiplicidade de definições que estão intrinsecamente associadas a múltiplas determinações de condições indispensáveis ao desempenho educacional, o que determinará os fins da educação. Sobre isso, Gusmão (2013) ressalta que uma educação de boa qualidade seria aquela que cumpre com seus objetivos, portanto, que busca meios mais adequados para atingir seus fins, e assim, de forma óbvia, "tornar a educação melhor, aproximando-a de suas finalidades primordiais" (p. 301).

Desta forma, considerando o conceito de qualidade numa perspectiva polissêmica em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar e avaliar as propriedades desejáveis de um processo educativo de qualidade social, (DOURADO; OLIVEIRA, 2009; DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; GUSMÃO, 2013; CURY, 2014) os fins do que se almeja com a qualidade da educação dependerá de onde parte essa conceituação, ou seja, de qual sociedade, de qual cultura, de qual contexto sócio/econômico e de qual a racionalidade prática operante no tempo e contexto de quem conceitua. Sobre isso, Dourado e Oliveira (2009) expõem diversos conceitos de educação de qualidade os quais abarcam um conjunto de direitos que garantem a plenitude da dignidade humana:

> A discussão acerca da qualidade da educação remete à definição do que se entende por educação. Para alguns, ela se restringe às diferentes etapas de escolarização que se apresentam de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros, a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos. Tal concepção vislumbra as possibilidades e os limites interpostos a essa prática e sua

> relação de subordinação aos macroprocessos sociais e políticos delineados pelas formas de sociabilidade vigentes. Nessa direção, a educação é entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações (DOURADO; OLIVEIRA, p. 203).

Ainda considerando a polissemia do conceito de qualidade da educação, a UNESCO/OREALC (2007, p. 29) nos traz que:

> O conceito de qualidade relacionado à educação trata-se de um conceito com grande diversidade de significados, com frequências não coincidentes entre os diferentes atores, porque implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar um ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses fatores são dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos, de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros.

Segundo Silva (2008), dizer que em certo município, estado e/ou país, ou até mesmo uma escola tem-se uma "educação de qualidade", não significa ter constatado ou comprovado suas características reais, mas interpretá-las a partir de certas condições históricas, territoriais, culturais, de classe ou grupo social, pois, como bem aponta Casimiro (2017), a questão da qualidade da educação é multifacetada e por isso, o fato de uma escola ou cidade não alcançarem as metas do Ideb revela deficiências que podem estar ligadas a causas diversas quando consideramos as múltiplas dimensões extras e interescolares que as permeiam (CRUZ, 2017).

Silva (2008) ainda aponta que discutir sobre educação de qualidade "não se trata de uma propriedade a ser identificada e apreendida na realidade, mas de um ajuizamento de valor a partir da concepção que se tenha de qualidade" (p.17).

Assim, à noção de qualidade educacional, portanto, atribui-se um juízo de valor que coaduna com um objeto em construção social no qual se estabelece uma relação entre os sujeitos e aquilo que é qualificado, tal qual afirma Gusmão (2013, p. 301) ao explicitar que, "variando-se as finalidades da educação, modificam-se também as referências de qualidade, essas passam a se circunscrever aos meios empregados". Desta forma, podemos conceber o conceito homogeneizado sobre qualidade, com o conceito homogeneizado sobre educação, o

que para Cury (2000) se constitui uma problemática, uma vez que muitas vezes corresponde ao “lugar social” de quem conceitua.

> O caráter equívoco nesta questão não é gerado apenas por um mal-entendido semântico. O caráter equívoco reside na conceituação e nasce na própria localização social dos que elaboram tal discurso. Pois o *lugar social* impõe uma forma de apreender o mundo, coerente com seu modo de relacionamento com real. Por isso a ligação das teorias pedagógicas com o lugar social ocupado pelos que discursam não é mero trabalho acadêmico, mas justamente a possibilidade de historicizar aquela ligação (CURY, 2000. p. 14, grifo do autor).

A exemplo, a concepção de qualidade que se tinha até finais dos anos 80 era de que qualidade na educação era a ampliação do acesso à educação, ou seja, da disponibilidade de vagas para as diversas faixas etárias. O processo educativo e as condições básicas para oferta de um ensino de qualidade ficavam aquém da expansão do ensino. Tínhamos, portanto, quantidade sobressaindo à qualidade, como um processo satisfatório do poder público nas demandas da educação.

De acordo com Fonseca (2009), a literatura aponta que a incorporação de quase todas as etapas obrigatórias de escolarização fez emergir uma nova configuração para o problema da qualidade na educação, pois segundo o autor, a ampliação do ensino fundamental estimulou a procura por níveis subsequentes de ensino e produziu novos desafios para o sistema, entre eles, a superação do aprendizado insuficiente e dos altos índices de reprovação e de abandono escolares.

Somente após essa incorporação de quase todas as etapas obrigatórias de escolarização, por meio de diversos estudos realizados sobre educação, é que se constatou que, além dos problemas de acesso à educação, existiam diversos problemas afetando a permanência dos alunos nas escolas, causados, entre outros, pelos altos índices de repetência. Assim, os altos índices de repetência, juntamente com as taxas de crianças de 7 a 14 anos fora do ensino de 1º grau (atual Ensino Fundamental de 06 a 14 anos) passaram a ser considerados indicadores de ineficiência do sistema (CAMPOS, 2000, p. 6) e, consequentemente, indicador de baixa qualidade educacional. Desde então, final dos anos 80 e início dos anos 90, o desvelo com a qualidade na educação ganhou novos contornos e a ênfase na expansão da escola deslocou-se para a garantia da qualidade na educação que, segundo Oliveira (2007) passa a ser a superação da exclusão gerada pelo não aprendizado ou pela insuficiência dele, conferindo centralidade na política educacional da Educação Básica.

Entretanto, neste mesmo período, no mundo, instalava-se uma crise do capitalismo como modo de produção, associado às altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento, vindo a influenciar sobremaneira as políticas públicas do mundo, em especial as dos países em desenvolvimento, em consequência das propostas neoliberais que, visando alcançar a máxima para o capital, redefiniu o papel do Estado, renunciando ao Estado de bem-estar social[17] para o Estado mínimo[18]. Isso porque o neoliberalismo defende a indicação de que esta crise reside nos gastos do Estado com as questões sociais.

Dessa forma, também no Brasil, na década de 1990, instaura-se a chamada Crise fiscal[19], fruto da elevação da taxa de juros e da recessão dos Estados Unidos da América, consubstanciando num corte de créditos destinados ao Brasil. Essa crise culminou na perda de crédito público e posteriormente, associado a outros fatores, na dívida externa.

Segundo Peroni (2003, p. 65, grifos da autora), com relação ao crescimento da crise fiscal, "'ela é explosiva quanto às suas próprias expectativas', pela elevada dívida pública, combinada com altas taxas de inflação e de juros interna, déficit público crônico, e taxas declinantes de crescimento, além da existência de poupança pública negativa".

Castells (2000); Carnoy (1999) e Vieira (2002) *apud* VIEIRA (2015, p. 21) ressaltam que "as mudanças na legislação brasileira coincidem com transformações amplas decorrentes do processo de reordenamento mundial mais conhecido como globalização" [20]. Esse processo de reordenamento, intensificados no Brasil na década de 1990, consubstanciaram na admissão de um modelo econômico que visava a mínima intervenção do Estado na economia, processo chamado de Neoliberalismo, que influenciou profundamente as políticas públicas no Brasil e consequentemente os serviços públicos, gerando políticas alicerçadas no viés do redimensionamento do papel do Estado também nas políticas sociais e do ajuste fiscal.

---

[17] Nesse sentido Peroni (2020, p. 22) cita Harvey para caracterizar o Estado de bem-estar social quando o "Estado tinha o papel de controlar os ciclos econômicos, combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e do consumo em massa, e tinha, ainda, o objetivo de garantir o pleno emprego. O salário era complementado pelos governos através da seguridade social, assistência médica, educação, habitação. O Estado acabava exercendo, também, o papel de regular direta ou indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção".

[18] Refere-se à redução da participação do Estado nas políticas sociais como forma de racionalizar recursos.

[19] A crise fiscal caracteriza-se pela perda do crédito público, tendo como uma das causas, o declínio econômico e, como parte dele, a redução nas transferências de recurso e como consequência a redução no financiamento da educação (PERONI, 2003).

[20] "A globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão económica e da percepção do interesse nacional próprio" (DALE, 2004, p. 436).

Segundo Adrião e Peroni (2007), uma das estratégias de concretização das políticas de Estado mínimo propostas pelo Plano de Reforma do Estado no Brasil destaca-se a transferência de políticas sociais para o denominado setor público não-estatal por meio de "mecanismos que deleguem a responsabilidade pela oferta e/ou execução das políticas sociais, consideradas como finalidades não exclusivas do poder público, à sociedade por meio da privatização ou da constituição de uma esfera híbrida "pública não-estatal" (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 257, grifos das autoras). Sobre a configuração do setor público não-estatal, as autoras dizem que esta se dá por meio da transformação de instâncias constitutivas da estrutura estatal em entidades juridicamente privadas.

Assim, a reforma do aparelho de Estado passou a ser orientada, portanto, pelos valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Chirineá e Brandão (2015) afirmam que essa implantação de uma administração mais gerencial e menos burocrática, como resposta à crise fiscal e estrutural, objetivou reduzir os custos do Estado e tornar mais eficiente sua administração. Segundo os autores, entre os princípios da Nova Gestão Pública "estão o fortalecimento do Estado, a sua regulação e a necessidade de adequar ações em prol de uma administração eficiente e voltada para o controle de resultados" (CHIRINEÁ; BRANDÃO, 2015, p. 462).

Peroni (2003) ressalta que essa crise da dívida externa, vivida no país nos últimos 30 anos do século XX, aprofundou a crise fiscal, afetando principalmente os estados e municípios, reverberando numa contradição financeira no processo da educação, "ao mesmo tempo em que a União propõe descentralizar a execução, principalmente das políticas sociais [...], ela centraliza recursos" (PERONI, 2003, p. 52).

A autora situa a crise fiscal brasileira nos Estados e Municípios, por entender que é nesse contexto que está sendo encaminhada a descentralização da educação. Assim, pautada nos estudos de Ribeiro (1993), a autora cita três principais motivos das causas, indicadores e instrumentos dessa crise:

> O declínio econômico, causado pela diminuição da receita tributária municipal e pela redução das receitas transferidas ao município por outras esferas de governo, a variação demográfica/populacional e o grau de sofisticação financeira, isto é, "a extensão em que a cidade emprega procedimentos tais como a previsão de receitas, medidas de desempenho, elaboração de relatórios financeiros e contábeis, e também análise do impacto do desenvolvimento econômico" (RIBEIRO 1993 *apud* PERONI, 2003, p. 56-57, grifos da autora).

Diversas pesquisas caminham na afirmação de que as políticas educacionais na atualidade, em vários países, sofrem o impacto direto do neoliberalismo. Ao citar Torres-Arizmendi, Libâneo (2018) fundamenta o neoliberalismo nas teorias gerencialistas[21] de qualidade, pautada nos princípios da eficiência, competitividade e produtividade que se aplicam a todos os setores produtivos, inclusive em serviços públicos como educação. Ainda cita o conceito de qualidade[22] neoliberal, que, segundo ele, representa o distanciamento de uma visão de desenvolvimento humano e de justiça social na escola como determinado por organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, para países em desenvolvimento como no Brasil e se assenta na intencionalidade moral e econômica de promover a oferta da educação, visando ajustá-la às exigências de mundialização do capital, já que o aumento da pobreza teria um efeito prejudicial à globalização. Noutras palavras, na linguagem dos documentos do Banco Mundial, a educação é a solução para evitar problemas da expansão capitalista em decorrência da marginalidade e da pobreza.

A ascensão das políticas neoliberais na educação após os anos de 1990 gerou uma visão da educação escolar, em especial, na escola pública, como lugar privilegiado de concretização de estratégias globais de mudanças educacionais para países considerados periféricos em relação ao desenvolvimento econômico (LIBÂNEO, 2018). Como consequência, os organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial e a Unesco passam a formular, de forma muito expressiva, políticas, diretrizes e normas em relação a políticas educacionais, a exemplo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, de Jomtien (1990), que estabelece quatro finalidades educativas escolares: educação para satisfação de necessidades básicas, atenção ao desenvolvimento humano, educação para o mercado de trabalho e educação para a sociabilidade e convivência (LIBÂNEO, 2018; LIBÂNEO, 2016). Sobre educação para satisfazer às necessidades de educação básica, Libâneo (2016, p. 45) diz que:

> Após definir quais são essas necessidades (o necessário para a pessoa sobreviver, desenvolver plenamente suas possibilidades, viver e trabalhar com dignidade, etc.), o documento explicita que aprender de fato significa

[21] Como exemplo, trazemos o da administração pública gerencial no qual preza pela necessidade de se reduzirem os custos e aumentar a qualidade dos serviços.

[22] Neste caso, o modelo das avaliações externa que mede Índice de Qualidade da Educação Básica-Ideb tendo seus resultados usados para gerenciamento das escolas e professores, transferindo-lhes a responsabilidade por esses resultados (LIBÂNEO, 2018).

> “aprender conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores” e, por isso, “a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem para o que se requer sistemas de avaliação de desempenho” (grifos do autor).

Libâneo (2018, p. 48) considera essa educação a finalidade educativa mais importante, pois se trata de um direito fundamental de todos.

> Segundo o artigo IV da Declaração, aprendizagem se refere à aquisição de conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores. Em razão disso, “a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem [...]”. Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho (UNESCO, 1990). O que se recomenda é um currículo instrumental visando resultados de aprendizagem mensuráveis obtidos por meio de sistemas de avaliação.

Libâneo (2016) afirma que a satisfação de necessidades básicas de aprendizagem significa criar os insumos necessários para que o aluno alcance a aprendizagem como produto, ou seja, conhecimento e habilidades necessárias ao mercado de trabalho, não deixando dúvidas de que, centrando a educação na satisfação de necessidades básicas de aprendizagem, reconhece-se nela o papel de interferir na redução da pobreza por meio de conhecimentos úteis e avaliação de resultados, uma visão intencionalmente econômica visando ao ajuste da oferta de educação às exigências de mundialização do capital.

A atenção ao desenvolvimento humano vincula-se a uma concepção individualista e competitiva que inclui a busca por superar a marginalidade e a pobreza, tendo em vista potencializar a capacidade produtiva (LIBÂNEO, 2018). Essa finalidade está fundamentada na premissa do:

> Desenvolvimento centrado no indivíduo como base para potencializar suas energias produtivas. Mais especificamente, o desenvolvimento humano é entendido como “um termo que se utiliza no sentido mais estreito e se refere ao desenvolvimento e conservação das capacidades das pessoas para contribuir para o desenvolvimento econômico e social” (LIBÂNEO, 2016, p. 47, grifo do autor).

Sobre educação para o mercado de trabalho, Libâneo (2018) infere que é uma finalidade que justifica de modo mais visível os esforços dos sistemas de ensino para garantirem a aprendizagem para todos. Sobre esse enfoque de educação, Libâneo (2016, p. 47) diz que:

> Os papéis da escola e do ensino referentes aos conteúdos científicos e ao desenvolvimento da capacidade de pensar estão ausentes, a despeito do uso de termos edificantes como desenvolvimento humano, aprendizagem para todos, equidade, inclusão social. A escola se reduz a atender conteúdos "mínimos" de aprendizagem numa escola simplificada, aligeirada, atrelada a demandas imediatas de preparação da força de trabalho.

Em relação à educação para a sociabilidade e convivência, Libâneo (2018) apud UNESCO (2000, p. 49) diz que esta finalidade:

> Realça o papel da escola como espaço de convivência visando "satisfazer as necessidades de sistemas educacionais afetados por situações de conflito e instabilidade e conduzir os programas educacionais de forma a promover compreensão mútua, paz e tolerância que ajudem a prevenir a violência e os conflitos" (grifo do autor).

Acerca desse debate das finalidades da educação neoliberal na escola, o autor nos chama atenção de como essas políticas levam ao empobrecimento da escola e aos baixos índices de desempenho dos alunos e, nessa medida, atuam na exclusão social dos alunos na escola, antes mesmo da exclusão social promovida na sociedade.

Assim, pautando-se nos desafios instaurados pelas políticas neoliberais ante-expostas, percebemos uma lacuna entre as conquistas estabelecidas e as necessidades relativas ao controle e diminuição dos gastos públicos, ao mesmo tempo em que aumenta a contradição entre as expectativas de melhoria da qualidade da educação e a disponibilidade de dinheiro para alcançá-los.

Tais expectativas embarreiram no cenário instaurado pelas políticas neoliberais e pela disseminação do seu ideário astucioso do processo do capital em busca do livre comércio, no qual se coloca centralidade no projeto hegemônico das elites econômicas, ocasionando consequências sociais e gerando desmontes das economias nacionais dos Estados dependentes, além do agravamento da concentração de renda, do crescimento da riqueza já acumulada nas mãos de poucos e do aumento considerável da miséria no mundo.

Aliás, em uma análise sobre a educação básica no Brasil após a Constituição Federal de 1988, Cury (2002) relaciona tanto os fatores socioeconômicos quanto o papel do Estado, em três dos quatro condicionantes da qualidade da educação básica.

Um dos primeiros condicionantes socioeconômicos citados relaciona-se às condições de distribuição de renda no Brasil.

> 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 (CURY, 2002, p. 169).

O segundo fator socioeconômico, que consideramos consequência do fator anterior, refere-se à desigualdade. Segundo o autor,

> Atende pelo nome de pobreza ou de miséria e significa a exclusão histórica e atual de um número significativo de estudantes provindos de famílias de baixa renda. Essa desigualdade, hoje medida por vários instrumentos de análise (do tipo IDH), faz com que haja problemas na escola e que não são da escola e por isso mesmo não é desprezível o impacto desta situação de fato sobre o conjunto do sistema educacional (CURY, 2002, p. 179).

Aqui associamos os dois fatores socioeconômicos citados por Cury (2002), aos já citados anteriormente por Cruz (2017) e Damaceno (2016) na terceira seção deste trabalho como fatores extraescolares que impactam a qualidade do desempenho educacional, apresentando-se como um grande desafio para a educação. Identificamos também que esses fatores socioeconômicos, que remontam aos primórdios da história da educação no Brasil, foram bruscamente intensificados com a inserção do projeto neoliberal e estão intimamente relacionados à ação responsável do Estado para com as políticas sociais, pois como afirma Fiori (1995 apud PERONI, 2003, p. 36) O Estado tem papel decisivo na ação estatal para:

> Promover o crescimento, administrar o ciclo econômico, disciplinar a distribuição social da riqueza e comandar a inserção mundial dos interesses nacionais, o que outorga a este Estado uma posição decisiva na reprodução econômica social e política dessas sociedades.

Desta forma, o terceiro fator citado por Cury (2002) correlaciona-se com essa ação responsável do Estado e suas obrigações correspondentes, as quais o autor bem identifica como a mola insubstituível que põe em marcha o direito à educação básica.

Destarte, Cury (2002), ao considerar o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, discute a relação da ação responsável do Estado para com sua competência nos municípios,

estabelecida pelo sistema federativo[23], e cita a importância de um sistema articulado pelo modelo de cooperação recíproca previsto nos artigos 1º, 18, 23 e 60, § 4º, I da Constituição Federal de 1988 como possibilidade para superar os desafios postos aos municípios.

> Sendo um serviço público (e não uma mercadoria) da cidadania, a nossa Constituição reconhece a educação como direito social e dever do Estado [...]. Só que esta ação obrigatória do Estado vai se pôr em marcha no interior de um Estado federativo[...], e um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior, é a não centralização do poder. Isso significa a necessidade de certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade. E, na forma federativa adotada pela CF/88, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente prevista, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país [...]. Para dar conta deste modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, segundo Almeida (1991, p. 79), *competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação*. Junto com estas, associam-se as competências comuns (CURY, 2002, p. 171, grifos do autor).

Entretanto, ao mesmo tempo, o autor pontua dois obstáculos para a efetivação desse sistema federativo. O primeiro refere-se à desproporção nos Estados do Brasil, seja sob o ponto de vista de recursos financeiros, de presença política, de tamanho demográfico ou de recursos naturais e que até hoje continua constituindo um grande entrave, em especial no contexto das políticas educacionais. O segundo trata-se da indefinição do que viria a ser regime de colaboração para "efeito de um sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências" (CURY, 2002, p.173), conforme cita o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal. Entretanto, ressaltamos que embora de forma tardia, mas não menos importante a ação, a definição aconteceu em 2006por meio da emenda constitucional nº 53 que dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2006) e fixa as normas para a cooperação. O autor também considera como problemática da efetivação do sistema federativo a "ausência de um sentido explícito e consequente do pacto federativo por

[23] De acordo com França (2014, p. 1) "a constituição de um sistema federativo requer relação de interdependência entre os entes federados permitindo a efetivação de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional".

cooperação recíproca [...]" (CURY, 2002, p.196), o que até hoje vigora como problema. Para o autor, "a descentralização, nas mãos de um governo central poderoso, ganha um sentido de centralização de concepção e descentralização da execução nos níveis subnacionais de governo" (p. 196).

A seguir detalharemos um pouco sobre essas possibilidades vislumbradas por meio do sistema do pacto federativo proposto pelas legislações vigentes como possibilidades de superação dos desafios postos aos gestores da educação municipal.

4.1 A RELAÇÃO DA AÇÃO RESPONSÁVEL DO ESTADO COM OS MUNICÍPIOS

A organização da educação brasileira prevê a existência de sistemas de ensino em três níveis: o federal, o estadual e o municipal, cada um com sua responsabilidade individual e coletiva.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a distribuição de competências pela educação escolar no Brasil atribuía à União a responsabilidade pelo ensino superior e aos Estados e ao Distrito Federal a responsabilidade pelo ensino de 1º e 2º graus, conforme a legislação da época. O ensino municipal, até então, não tinha uma esfera de competência própria e era considerado um "subsistema" que se vinculava ao sistema estadual, portanto, as escolas municipais integravam os sistemas estaduais de ensino subordinando-se às normas estabelecidas pelos respectivos Estados (SANTOS; CORRÊA, 2010). Entretanto, a legislação estabelecia compartilhamento do Estado com os Municípios para o Ensino Fundamental, numa relação em que o município era praticamente excluído das decisões normativas.

Contemporaneamente, a LDB estabelece distintamente a educação infantil como exclusividade dos municípios, o ensino médio como prioridade dos Estados e o superior como responsabilidade da União. O Ensino Fundamental é a única etapa da Educação Básica que, por lei, tem sua responsabilidade compartilhada pelos Estados e Municípios. Entretanto, atualmente os municípios já se responsabilizam por todos os anos do Ensino Fundamental.

A rede municipal de educação, segundo dados do Censo Escolar de 2020, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), é formada por 107,9 mil escolas, contra 29,9 mil escolas da rede estadual. Em comparação com o censo de 1997, houve diminuição de 15,7 mil escolas estaduais e aumento de 46,3 mil escolas municipais. Essa diminuição também pode ser constatada no número de matrículas. Desta forma, podemos perceber a significativa desigualdade na responsabilização da garantia

da Educação Básica no Brasil, causando uma sobrecarga nos municípios que, contraditoriamente, quando o assunto parte para o financeiro ficam com a “menor fatia do bolo”. Além disso, ressaltamos que a obrigatoriedade do Ensino Fundamental de nove (09) anos, gerou uma sobrecarga ainda maior aos municípios ao criar vagas disponíveis para as crianças de quatro (04) anos na pré-escola.

Araújo, Codes e Uderman (2019), ao elaborarem uma narrativa sobre a evolução da qualidade da educação brasileira nos últimos anos e, levando a discussão para o campo da gestão pública, afirmam que “ainda que as matrículas sejam oferecidas majoritariamente por estados e municípios, é necessário que o governo federal trabalhe, juntamente com os estados por uma maior convergência na qualidade da educação” (p.16). A correlação vale também para a responsabilidade do estado para com os municípios.

De acordo com Medeiros (2015), sobre uma caracterização resumida da organização nacional da educação brasileira em relação a responsabilidades das esferas de governo na educação, três diretrizes importantes guiam a organização político-administrativa da educação no Brasil: a autonomia dos sistemas de ensino federais, estaduais e municipais; a organização em regime de colaboração dos sistemas de ensino; a cooperação intergovernamental na oferta e no financiamento da educação.

O autor enfatiza que a autonomia, a colaboração e a cooperação na educação são expressões setoriais da organização política federativa do país. Assim, os governos federal, estaduais e municipais têm autonomia nas suas respectivas áreas de jurisdição da educação, mas a exercem subordinados a uma regulação que resulta de normas e ações de caráter nacional, isto é, que incidem sobre todos os sistemas de ensino. Coelho (2008) aponta que no Brasil a autonomia dos estabelecimentos de ensino básico, discutida desde meados dos anos oitenta, é mais retórica do que real, consubstanciando-se em uma justificativa para a avaliação e para a responsabilização dos profissionais da escola e, ainda, por efeito simbólico, vinculando-se a uma nova representação sobre o papel do Estado, que, por sinal, está cada vez mais distante das funções de bem-estar social e das obrigações que possuía quando era o principal provedor e fornecedor de bens e serviços educativos.

A exemplo, se considerarmos o Ideb como parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação- Decreto n.º 6.094/07 e, portanto, como um indicador de qualidade educacional e indicador de políticas nas escolas públicas brasileiras, devemos considerar também que, para que esses planos se efetivem, requer-se um esforço continuado de políticas de Estado, fruto de um consenso sobre o caráter prioritário dessa ação.

Devemos considerar também que, para isso, é necessário um trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre os entes federados na busca da harmonia das normas educacionais, da equidade de padrões de qualidade de ensino, da cooperação técnico-administrativa, da redistribuição de recursos onde se fizer necessário e do compartilhamento de responsabilidades para formular políticas e obter resultados satisfatórios.

Assim, mesmo com cada ente federado (União, Estados, e Municípios) assumindo voluntariamente o compromisso e a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da Educação Básica em sua esfera de competência, mediante meta estabelecida pelo Ideb, ressaltamos que é no "chão dos municípios" e mais precisamente no "chão da escola" que acontece a materialização da educação por meio da implementação e efetivação de políticas públicas, como bem cita Saviani (2011) ao afirmar que é no município, onde concretamente vivem as pessoas, a instância mais importante, por ser neste recorte onde a realidade dos Estados e da União, antes configurada como instância abstrata, materializa-se. Entretanto, segundo Cunha, Dantas e Verhine (2018), são justamente os municípios, e mais ainda, os de pequeno e médio porte, o elo mais desestruturado nesta colaboração e que sofrem o impacto da responsabilidade pela implementação das políticas elaboradas pelos entes federados de instâncias superiores, desconsiderando as particularidades regionais.

Segundo Abrucio *apud* Mafassioli e Marchand (2017, p. 135, grifos do autor), "as desigualdades regionais são reforçadas pela 'existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios'". Dessa forma, conforme Araújo (2012), a distribuição de recursos do Fundeb[24] aos municípios é uma política de fundos que se pretende eficiente na redução dessas desigualdades regionais.

---

[24]França (2014) aponta que a legislação e os indicadores educacionais e de recursos financeiros, indica o Fundeb como principal indutor do regime de colaboração, pelo pacto federativo referente ao financiamento. Temos ciência de que o redirecionamento dos recursos do fundeb se constitui como grande possibilidade imersa no regime de colaboração para enfretamento pelos gestores dos desafios do desempenho educacional dos anos finais do ensino fundamental, inclusive pela efetivação do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) e do CAQ (Custo Aluno-Qualidade) que são mecanismos que procuram inverter a lógica de financiamento da educação, partindo das necessidades reais das escolas para estabelecer o valor que o Brasil precisa investir por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da Educação Básica pública, cujas bases de implementação já estão previstas na Constituição Federal, na LDB, na Lei do Fundef, do Fundeb e agora o Fundeb permanente, no PNE 2001-2010, no PNE 2014-2024, mas a educação nunca logrou com sua efetivação. Entretanto, ressaltamos aqui, que este é um assunto que não nos cabe especulações minuciosas dada grandiosidade do tema que requer tempo, habilidade e instrumentos de estudos mais amplo para pesquisa e discussões. O CAQi é o padrão mínimo de qualidade, já o CAQ avança em relação ao padrão mínimo ao considerar o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como uma das maiores economias do mundo.

> No caso dos municípios, ente federado responsável pelo provimento da maioria das matrículas públicas, a participação dos recursos repassados pelo Fundeb no montante das receitas correntes é de apenas 12,8%. Assim, mesmo que tenha ocorrido a melhoria dos efeitos de diminuição da desigualdade regional com a transição de Fundef para Fundeb, ela deve ser relativizada (ARAÚJO, 2012, p. 60).

No contexto dessas desigualdades regionais, intencionando mobilizar esforços entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para uma melhoria da educação básica brasileira, que em 2007, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação (MEC) reuniu em um único portfólio diferentes programas e ações executados pelo MEC no qual o Plano de Ações Articuladas (PAR) foi instituído por meio do Decreto 6.094/2007 como um instrumento de planejamento estratégico a fim de possibilitar o acesso dos entes federados a esse portfólio por meio da concessão de assistência técnica e financeira. "Atualmente, no Brasil, esta é a porta de acesso aos programas federais da área da educação de assistência voluntária aos estados e municípios" (MAFASSIOLI; MARCHAND, 20017, p. 136), mesmo porque a partir da Lei nº. 12.695/2012, o governo federal estabeleceu que "não haveria repasse de recursos pelo governo federal a estados, municípios e Distrito Federal para a educação, sem que estas demandas fossem apresentadas via PAR" (MACHADO; OLIVEIRA, 2019, p. 24).

Como um instrumento de ação do Compromisso Todos Pela Educação, o PAR:

> É um plano estratégico que apresenta um caráter plurianual e multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. A ideia é que seja possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino as tomem a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional (MAFASSIOLI; MARCHAND, 20017, p. 3).

Entretanto, em suas considerações, Mafassioli e Marchand (2017) afirmam que embora o PAR tenha promovido uma grande articulação e colaboração entre a União e os municípios, ainda predomina os desafios na ampliação dos recursos financeiros, dado que o maior volume de assistência financeira é realizado pelos municípios o que consiste uma das fragilidades no cumprimento do regime de colaboração entre os entes federados.

A nossa Constituição de 1988 estabelece, desde o princípio, que deva haver esforços comuns entre os entes federados em promover a educação e determina em seu art. 211, que os

entes federados organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração e assegurem, de forma cooperativa, o acesso, a permanência e aprendizagem dos alunos na idade adequada. Assim determina que:

> A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...]. Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, art. 2011, § 1º e § 4º).

Inclusive, uma das primeiras ações com vistas ao cumprimento do disposto no artigo 2011 da CF/1988 foi a criação, em 1995, do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), hoje denominado de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como uma forma de agilizar a assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos sistemas públicos de ensino e assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados, além de ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão (ADRIÃO; PERONI, 2007).

O PDDE exige como condição para o recebimento dos recursos diretamente pelas escolas, a existência de Unidades Executoras (UEx): entidades de direito privado, sem fins lucrativos e que possuam representantes da comunidade escolar, que recebem os recursos advindos majoritariamente do salário-educação e os repasses levam em conta as desigualdades regionais, tendo em vista a quantidade de alunos matriculados na escola, informada no censo escolar.

Adrião e Peroni (2007) afirmam que o PDDE é um Programa no campo da educação que foi criado numa configuração do setor público não estatal que se dá por meio da transformação de instâncias constitutivas da estrutura estatal em entidades juridicamente privadas. De acordo com as autoras, é um programa que tem induzido os sistemas de ensino a atuarem com esse mesmo propósito de atender aos objetivos de descentralização financeira.

Seguindo o cumprimento do artigo 2011 da CF/88, a ação foi reforçada por meio da Emenda Constitucional nº 14/96, e regulamentada pela Lei n.º 9.424/96[25], que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), bem como a

[25]O Fundef só foi implantado nacionalmente em 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

Emenda Constitucional nº 59/2009, que altera o Fundef para Fundeb[26] e mais recentemente pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020que torna o Fundeb permanente.

A Lei nº 9394/96- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e os Planos Nacionais de Educação reforçam a necessidade de fortalecer os laços federativos. Além disso, a Lei nº 13.005/2014 reforça a necessidade de criar um Sistema Nacional de Educação (SNE) que articule os diferentes níveis de governo, definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de execução a fim de garantir o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, incluindo em uma de suas metas o financiamento da educação.

A meta 20 do PNE 2014-2024 em suas 12 estratégias, a princípio, vislumbra a possibilidade da garantia ao cumprimento das demais 19 metas, na medida em que englobam temas de grande relevância para tal, como a universalização do ensino dos 04 aos 17 anos, a melhoria da qualidade e equidade da educação em todos os níveis e modalidades, a elevação da escolaridade média da população adulta, a ampliação da jornada escolar e a valorização do magistério. Assim, o Brasil firmou como meta, a ampliação do investimento público em educação, assumindo o compromisso de:

> "[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio" (BRASIL, 2014).

Entretanto, dois anos após vigência do atual PNE, novas medidas de ajuste fiscal foram aprovadas em âmbito nacional, o chamado Novo Regime Fiscal, instituído pelos artigos 106 a 114 da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que limita por vinte anos os gastos públicos. Com vigência a partir do ano de 2017e, tendo como base as despesas primárias nos patamares de 2016, assegura apenas a sua correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Dessa forma, vemos aí um Plano que já "nasce" com graves fragilidades, uma vez que para o cumprimento das metas contidas no PNE 2014/2024, são necessárias políticas de financiamento adequadas e efetivamente implantadas e bem controladas, cujos recursos financeiros precisam ser suficientemente ampliados regularmente, levando em consideração o crescimento populacional e o consequente aumento da demanda do setor público seja em âmbito estadual, distrital ou municipal de educação. Além disso,

[26]O Fundef previa os recursos apenas para o Ensino Fundamental, esta ementa amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica.

ainda segundo Fernandes e Santos (2017), outro grande desafio para o cumprimento das metas do atual PNE é a “regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, ou seja, uma justa redistribuição de responsabilidades, para que as metas sejam cumpridas” (FERNANDES; SANTOS, 2017, p. 9).

A LDB apresenta orientações para que essa colaboração ocorra. Além disso, a própria Constituição Federal determina em seu art. 30, que a União e os Estados devem cooperar técnica e financeiramente com os Municípios para manter programas de educação por meio dos regimes de colaboração. Com ele, as esferas de governo têm responsabilidade conjunta pelos estudantes daquele território e não apenas por redes ou sistemas educacionais específicos.

Sobre o regime de colaboração e de cooperação, França (2014) estabelece que a diferença entre eles reside na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. Para o autor, o regime de colaboração, eleito pela LDB de 96 como forma de propiciar articulação dos sistemas, só se efetiva em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. Já o regime de cooperação, que traduz a forma escolhida pela Constituição Federal de 1988 para implementar as políticas educacionais, em nível de Estado, pauta-se independente de ações de governo, ou seja, na institucionalização das relações entre os sistemas (BRASIL, 2013 apud FRANÇA 2014).

Assim, faz-se necessário um trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre os entes federados na busca da equidade de padrões de qualidade de ensino, da cooperação técnico-administrativa, da redistribuição de recursos e do compartilhamento de responsabilidades a fim de obter resultados satisfatórios na educação.

Na próxima sessão apresentamos a nossa pesquisa empírica no sentido de contribuir com essa discussão pelo aprofundamento da investigação *in loco* realizada em dois municípios com realidades distintas de Ideb com o objetivo de analisar empiricamente quais fatores influenciam no desempenho dos anos finais do E.F e os desafios de sua gestão.

5 O DESEMPENHO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: DA SINGULARIDADE À UNIVERSALIDADE

Para Marx, a expressão fenomênica do real (a aparência) - sua materialidade imediata, não corresponde à verdade (a essência). Segundo o autor, para conhecer a essência faz-se necessária a superação dessa expressão fenomênica do real. É necessário inicialmente negá-la, embora não represente o cancelamento dela (HUNGARO, 2014). De posse desse pressuposto, começamos analisando a seguinte situação: sabe-se que o Ideb nos documentos oficiais é tido como indicador de qualidade da educação das escolas públicas brasileiras e quanto mais alto o índice numérico, melhor é a qualidade da educação em uma instituição ou unidade de federação. Sabe-se também que o cálculo para se alcançar o índice do Ideb é feito a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e nas médias de desempenho nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). No entanto, nesse processo estritamente quantitativo também se deve considerar que o desempenho e o fluxo dos avaliados precisam ser contextualizados e interpretados a partir de certas condições materiais, humanas, históricas, territoriais, culturais, de classes ou grupos sociais. Assim, o fato de os municípios não alcançarem as metas do Ideb revela muito mais que um número ranqueado para fins estatísticos, revela características que podem estar ligadas a causas diversas, uma vez que a questão da qualidade da educação é multifacetada, envolvendo tanto fatores intrínsecos à escola, quanto fatores extrínsecos a ela (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007; DOURADO; OLIVEIRA, 2009; LIBÂNEO, 2012; DAMACENO, 2016; CAPUTO, 20017; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2018; LIBÂNEO; FREITAS, 2018).

Dessa forma, embora tendo o município A maior índice no Ideb que o município B, e, portanto, pela perspectiva imposta, sobretudo, pelos chamados organismos internacionais, tendo o município A com “melhor qualidade” na educação, o que se objetiva aqui não é apontar responsabilização das redes no que se refere ao compromisso com o desempenho de sua educação, ou até mesmo definir a qualidade do ensino oferecido nos municípios. Até porque, como situa Gusmão (2013, p. 13) “variando-se as finalidades da educação, modificam-se também as referências de qualidade, essas passam a se circunscrever aos meios empregados”, mesmo sendo para Cury (2000) um problema, que muitas vezes corresponde ao “lugar social” de quem conceitua. O que nos importa aqui é analisar quais os fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do E.F e os desafios de sua gestão para que assim possamos desvelar como a universalidade se expressa e se concretiza na diversidade de expressões singulares do fenômeno dos anos finais do Ensino Fundamental e

sua gestão, ou seja, o que importa é empreender uma análise material histórica e dialética dos fatores que influenciam o desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental, partindo das singularidades dos municípios A e B e, avançando nas particularidades, empreender a análise dos desafios postos à sua gestão.

A presente seção expõe a análise, discussão e resultados da pesquisa empírica e documental, procurando, à luz do referencial teórico, analisar os fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do Ensino fundamental e os desafios de sua gestão.

Inicialmente, procuramos identificar por meio dos dados coletados na entrevista semiestruturada e na pesquisa documental as singularidades do fenômeno em cada município pesquisado referentes aos fatores que influenciam no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão dos dois municípios com Ideb divergente, o qual chamamos de município A - o que apresenta maior Ideb, e município B - o que apresenta menor Ideb. Posteriormente, à luz do referencial teórico, procuramos relacionar a dinâmica do movimento da educação no Brasil com as particularidades dos fatores que influenciam o desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental, identificando as contradições e mediações desse fenômeno tendo em vista a relação existente entre seus determinantes e seus desafios.

5.1 O DESEMPENHO EDUCACIONAL E SUAS MÚLTIPLAS DETERMINAÇÕES

De acordo com Rêses (2014), o conhecimento do objeto é o conhecimento de suas múltiplas determinações. Segundo o autor “tanto mais se reproduzem as determinações de um objeto, tanto mais o pensamento reproduz sua riqueza real” (p. 155). Assim, para fazer avançar a discussão e a busca por caminhos que nos remetam ao objetivo da pesquisa, é fundamental analisar o objeto a partir de uma perspectiva de múltiplos determinantes que influenciam no desempenho dos anos finais do Ensino Fundamental em diferentes realidades. Marx e Engels sinalizam que o dado primário é aquilo que efetivamente existe, o que são os sistemas de determinações com totalidades (HUNGARO, 2014). Segundo o autor, o sistema de determinações é ontologicamente precedente, o que deve ser investigado e conhecido. Esse é o ponto de partida para a compreensão do fenômeno, embora não esgote sua complexidade.

Dessa forma, partimos para a apresentação dos dados coletados na pesquisa documental e empírica e sua análise, evidenciando as singularidades geográficas, demográficas, socioeconômicas e educacionais dos municípios A e B.

Os dados aqui apresentados contemplam aspectos qualitativos e quantitativos advindos das entrevistas semiestruturadas, da base de dados do Inep, do QEdu, do IBGE, do site Meu Município e do PME dos respectivos municípios, buscando identificar as múltiplas determinações de forma a contemplar parte da nossa questão de pesquisa.

Para a coleta desses dados, utilizamos como parâmetro o último ano do recorte temporal da pesquisa - o ano de 2019, com exceção do PME que foi construído em 2015, posto que avaliar os anos posteriores implica analisar outra realidade de educação, dado o período de pandemia vivido pelo mundo todo após o ano de 2020.

5.1.1 Singularidades dos Municípios

Embora estejam localizadas no mesmo estado e no mesmo Território de Identidade, os dois municípios apresentam algumas características semelhantes e outras bastante divergentes, a exemplo de alguns aspectos geográficos, demográficos, socioeconômicos, econômicos e educacionais.

Os dois municípios são do semiárido brasileiro, sendo que o município A tem todo o seu território composto pelo bioma Cerrado e o município B pelo bioma Caatinga, como mostra a tabela 3, embora este último esteja totalmente descaracterizado, sendo sistematicamente desmatado, com sua vegetação nativa utilizada como lenha e na produção de carvão, dando lugar as atividades pastoris.

Tabela 3: Aspectos geográficos.

Características	Município A	Município B
Área territorial (Km²)	785,42	774,692
Distância de Salvador (capital do estado da Bahia)	744,0 km	529,0 km
Distância de Vitória da Conquista (polo do Território de Identidade do Sudoeste Baiano)	231 km	80 km
Vegetação	Cerrado	Caatinga
Clima	Semiárido e seco a sub-úmido	Semiárido
Temperatura média anual	Máxima de 25,1ºC e mínima de 15,6ºC.	Máxima de 30°C e min de 24°C

Fonte: Elaborado pela pesquisadora. IBGE/Cidades e PME do município A e B.

O município B é uma região predominantemente quente e seca com pouca precipitação pluviométrica anual. Sua principal atividade agrícola é a cultura de subsistência de palma. As atividades de criação são, em geral, de baixo rendimento, com pouca mão-de-obra, na sua maior parte familiar e extensiva. São raras algumas propriedades de maior investimento, principalmente na criação de bovinos de melhor rendimento, utilizados principalmente na forma de pecuária de leite e como subproduto, o gado de corte. As atividades são na sua maioria, pouco rentáveis e de subsistência.

Com uma população de 12.311 no município A, e 13.639 no município B, outro ponto bastante divergente é a porcentagem de população residente na zona urbana e rural dos municípios A e B. Enquanto o município B possui apenas 24.13% da população residindo na área urbana, a taxa de urbanização do município A é de 50.84%, conforme demonstrado na tabela 4.

Tabela 4: Aspectos demográficos.

Características	Município A	Município B
População	12.311 pessoas	13.639 pessoas
Densidade demográfica	14,60 hab./km²	17,61 hab./km²
População urbana (% do total)	50.84	24.13
População rural (% do total)	49.16	75.87

Fonte: Elaborado pela pesquisadora. IBGE/Cidades (2010) e PME do município A e B (2015).

O município A, em 2019, contava com 2.068 matrículas distribuídas em 17 escolas municipais. Destas, 620 matrículas nos anos finais do ensino Fundamental. Havia, em 2019, 173 professores na rede municipal, destes, 54 atuando na Educação Infantil e 119 no Ensino Fundamental.

No município B, em 2019, havia 2.332 matrículas distribuídas em 46 escolas municipais. Destas, 871 eram dos anos finais do Ensino Fundamental. Com 129 professores da rede municipal, 17 atuavam na Educação Infantil e 112 do Ensino Fundamental.

A tabela 5 apresenta a quantidade de escolas por área urbana e rural do município A e B, bem como a quantidade de matrículas por cada etapa de ensino.

Tabela 5: Matrículas por etapa de ensino e área do município A e B.

Etapa de Ensino	Município A		Município B	
Creche	Urbana (05 escolas)	Rural (12 escolas)	Urbana (03 escolas)	Rural (44escolas)
	190	31	55	02
Pré-escola	240	72	167 -	252
Ensino Fundamental (anos iniciais) Matrícula	596	205	281	555
Ensino Fundamental (anos finais) Matrícula	358	262	697	174
EJA Matrícula	46	00	79	22
Educação especial – matrícula	47	21	28	20
TOTAL por zona do município	1.477	591	1.307	1.025
TOTAL de matrículas	2.068		2.332	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora. IBGE/Cidades, 2019.

5.1.1.1 As Escolas

As 620 matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental do município Aem 2019 estavam divididas em quatro escolas, duas na zona urbana e duas, em dois distritos da zona rural, conforme se apresenta na tabela 6.

Tabela 6: Escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental- Município A.

Escola	Localização	IDEB	Taxa de aprovação%	Notas SAEB
Escola A1	Rural	7,0	100	7,12
Escola A2	Urbana	6,4	100	6,52
Escola A2	Urbana	5,8	100	5,90
Escola A4	Rural	5,8	100	5,82

Fonte: Elaborado pela autora. INEP, 2019.

A escola do município A participante da pesquisa se apresenta na tabela 6 como Escola A1 e está localizada em um distrito distante 14,7 km da cidade. Apresenta nota 7,0 no Ideb em 2019, a maior nota do município, dentre as escolas desta fase de Ensino. A escola é referência de escola pública na Bahia, certificada pelo MEC, dada sua posição no ranking do Ideb.

Sobre a infraestrutura da escola, a Gestora diz considerar boa, adequada às propostas da escola, embora sinalize sentir falta de uma quadra de esportes, mas que já estava sendo construída.

Os recursos financeiros são oriundos do Programa Dinheiro Diretos na Escola (PDDE). Segundo a gestora, os recursos são insuficientes, mas são complementados pela prefeitura sempre que falta. Ainda salienta que não faltam recursos materiais e humanos na escola, sempre que precisa e solicita, são colocados à sua disposição. Segundo ela, há total autonomia de decisão juntamente com os conselhos da escola para decidirem o que comprar com os recursos do PDDE. A escola funciona em dois turnos, somente com turmas dos anos finais do Ensino Fundamental e tem em média 18 alunos por turma. A média de horas-aula diária é de 50 minutos. Segundo a gestora, esse tempo é priorizado e ela faz questão que seja cumprido.

Sobre o tempo de permanência na escola, ela relata que os alunos ficam 4 h por dia, mas os alunos do 8º e 9º ano e os que necessitam de reforço escolar ficam na escola durante todo o dia, por três dias na semana, e lá almoçam e tomam banho. Esse tempo a mais é para atividades do projeto de reforço escolar oferecido pelo Município para todas as escolas acima do 3ª ano, o qual detalharemos mais adiante.

Para ela, o que mais contribui para a aprendizagem dos alunos é o planejamento, a observação, o que o coordenador faz e o cuidado que a escola tem no acompanhamento do aluno e da aprendizagem. Além dos professores que, segundo ela, são bastante comprometidos**.**

> *Quando percebemos algum problema a gente leva na reunião e eles não se incomodam. A gente procura ser muito cuidadoso com os alunos. Se o aluno está chorando, a gente procura saber o que é. Aqui é comum a gente dá o suporte ao aluno, até em relação a conseguir consultas médicas (GESTORA ESCOLAR A).*

Sobre o nível de formação docente da escola A, todos têm magistério e são licenciados. Segundo a Gestora, todos atuam na disciplina de formação, embora um professor atue em uma disciplina diferente de sua formação por ter mais habilidade com esta. Essa

informação sobre perfil de habilidade do professor foi similar à resposta da Secretária de Educação do município A, que diz ser característica do município analisar o perfil do professor para atuar na disciplina. Deixando claro que é uma ação orientada pela Smed.

No município B, as 871 matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental em 2019 estavam distribuídas em duas escolas, como demonstra a tabela 7.

Tabela 7: Escolas dos Anos Finais do Ensino Fundamental no Município B.

Escola	Localização	IDEB	Taxa de aprovação%	Notas SAEB
Escola B1	Rural	5,0	99,2	5,2
Escola B2	Urbana	3,5	86,8	4,03

Fonte: Elaborado pela autora. INEP, 2019.

A escola do município B participante da pesquisa se apresenta no quadro 7 como Escola B2, e está localizada na zona urbana do município apresentando nota 3,5 no Ideb em 2019 - Ideb menor que a escola localizada na zona rural d distrito do Município.

Sobre a infraestrutura, a gestora considera regular, pois, apesar de os espaços serem arejados, sente falta de uma biblioteca e uma quadra de esporte própria. Mas considera ótima a segurança na escola.

Sobre os recursos financeiros, relata que a escola é 100% dependente da Secretaria de Educação. Segundo ela, quando assumiram em 2017 já havia pendência na prestação de contas do Caixa Escolar e por isso ficaram impossibilitados de participarem de programas federais. Questionada sobre sua consideração a respeito dos recursos que mais contribuem com o ensino-aprendizagem, ela respondeu que os recursos existentes na escola são insuficientes, como se vê em seu depoimento, a seguir:

> *Se o nosso caixa escolar fosse regularizado e a verba viesse para escola, nós poderíamos estar investindo, nem só em material didático, como em apoio com mais material técnico, mais data show, isso iria ajudar a ter um cronograma mais espaçoso, usando em mais dias da semana (GESTORA ESCOLAR B).*

A escola funciona em três turnos com turmas dos anos finais do Ensino Fundamental regular, no diurno e Educação de Jovens e adultos, no noturno. A quantidade de alunos por turma na escola é, em média, 25 alunos e a média de horas-aula diária é de 45 minutos.

Entretanto, em períodos do “projeto do café” [27] esse tempo é reduzido em 8, 10 ou 15 min cada aula, para uma aula de reforço na última aula.

Sobre os professores, a gestora relata que todos são licenciados e que todos atuam nas disciplinas de acordo com sua formação. Segundo ela, há necessidade de mais formação continuada para professores, a fim de que haja um melhor desempenho dos alunos. Afirma que os professores se esforçam para tornar as aulas lúdicas e dinâmicas, mas os alunos aprendem com muita dificuldade.

Interessante perceber que tanto no município A, quanto no município B,as duas escolas de maior Ideb estão localizadas em distritos, ou seja, em áreas afastadas do centro urbano, o que abre precedente para refutarmos afirmações isoladas de responsabilização de menor desempenho atribuídas aos alunos que moram em zona rural. Embora caibam investigações mais aprofundadas.

Outro fator que nos chamou atenção e que interfere na autonomia financeira da escola é o recurso do PDDE que a escola B não recebe por problemas na prestação de contas. Entretanto, embora importante contribuinte com as despesas da escola, esse recurso demonstra-se insuficiente em suprir suas demandas como relatado pela Gestora Escolar A.

5.1.2 Fatores Intraescolares

Considerando a revisão de literatura onde os resultados apontam os fatores intraescolares para explicar a variância do desempenho das redes, tomaremos como análise os indicadores em suas diversas dimensões (financeiros, humanos, materiais e pedagógicos). Assim, atentar-nos-emos às condições de oferta de ensino, considerando os indicadores de investimento por aluno (nível de sistema) e a condição da gestão e organização do trabalho escolar, considerando as ações de monitoramento e processos de desempenho educacional (nível de escola). Importante alertar que por aqui na apresentação dos resultados não faremos a divisão dos indicadores supracitados por entendê-los como intrinsecamente relacionados.

Não há um consenso entre os estudiosos quanto às condições de oferta de ensino para um padrão de qualidade da educação. Dessa forma, nos apoiaremos na proposta de Dourado, Oliveira e Santos (2007); Melo (2016); Caputo (2017); Crozatti (2021); dentre outros,

[27] É um projeto do município destinado à recuperação dos alunos que faltam às aulas durante os três meses da colheita do café e/ou isolamento térmico. Sobre isso, falaremos mais a frente.

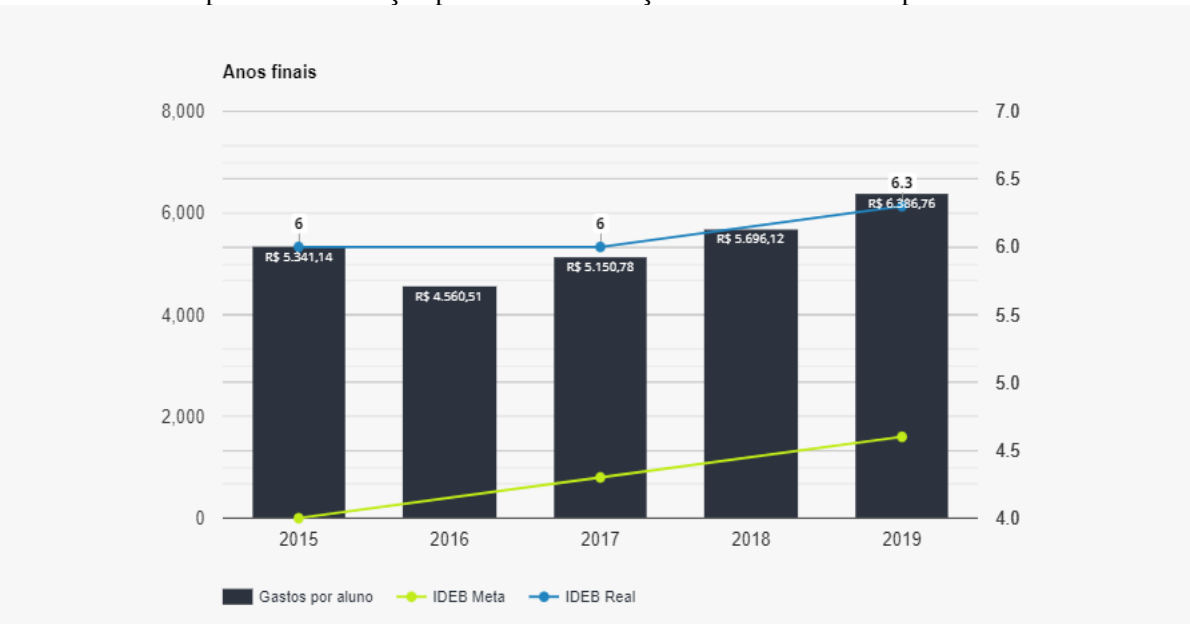
considerando os indicadores de investimento por aluno como uma variável bastante relevante para o desempenho educacional.

Os indicadores de investimento por aluno aqui tratados não se referem à transferência de recursos financeiros, mas às dimensões referentes ao investimento em recursos humanos e materiais.

Salientamos que outros fatores muito importantes para a qualidade educacional como financiamento da educação, currículo, aspectos pedagógico-didáticos, condições de trabalho, dentre outros aspectos referentes às condições de oferta de ensino não foram considerados nesta pesquisa em razão da dimensão do instrumento e do tempo disponível para a coleta e análise dos dados.

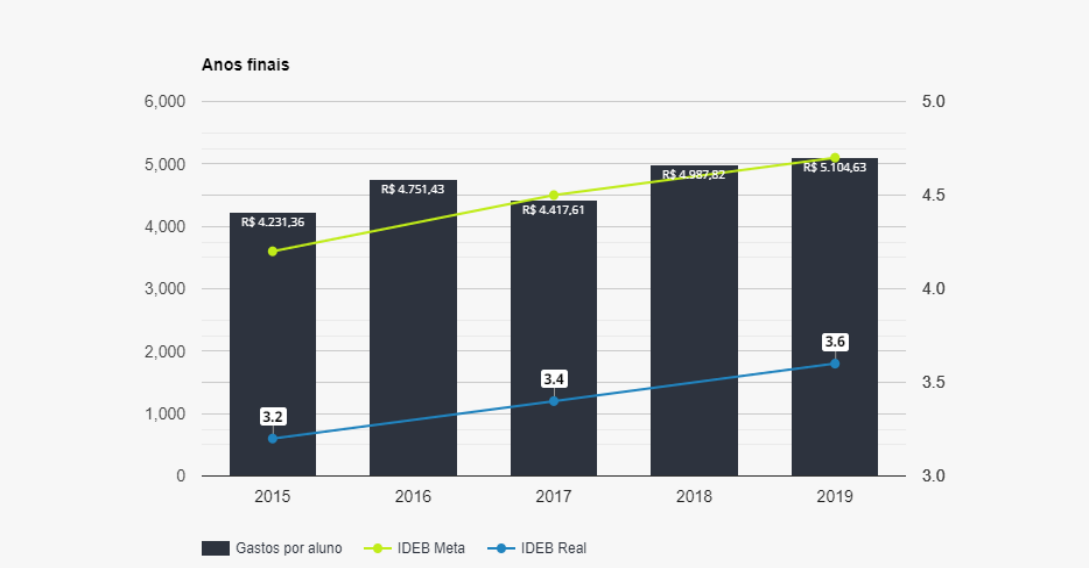
Para iniciarmos a análise, sentimos a necessidade de observar financeiramente as despesas por aluno em cada município, relacionando-o ao respectivo resultado do Ideb nos anos recorte da pesquisa. Percebemos que no período compreendido entre 2015 e 2019, o município A despendeu uma média de R$ 5.427,06 por aluno, apresentando um gasto total, em 2019, de 12.773.522,00 enquanto que o município B teve um gasto total, em 2019, de R$ 12.348.106,24 tendo despendido uma média de R$ 4.698,57 por aluno, conforme demonstra respectivamente o gráfico 1 para o Município A e o gráfico 2 para o Município B .

Gráfico 1: Despesas em educação por aluno e evolução do Ideb no município A.



Fonte: https://meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos.

Gráfico 2: Despesas em educação por aluno e evolução do Ideb no município B



Fonte: https://meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos.

De acordo com o PME do Município B, com os investimentos em educação o município se apropria de todos os meios ao seu alcance para a permanência do educando na escola, afirmando aplicar anualmente nunca menos de 25% da receita resultante de apoio, e as transferências recebidas do Estado e da União na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Já no PME do município A consta que os investimentos em educação no município é sempre acima dos 25% previstos por lei. Consta também que em 2019, o investimento foi de 29,9% da receita total do município, ultrapassando o limite mínimo que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal, correspondente ao percentual mínimo de 25%.

De acordo com Caputo (2017), uma maior aplicação de recursos por aluno pode potencializar a aprendizagem dos estudantes. Entretanto, isso somente se fará possível caso sejam realizados de forma adequada, nos aspectos estratégicos.

Dourado; Oliveira e Santos (2007) apontam que a qualidade da educação abrange a relação entre recursos materiais e humanos, bem como as relações que ocorrem no âmbito da escola e na sala de aula e "pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno" (p. 9).

Na entrevista, tanto a Secretária de Educação A quanto a Secretária de Educação B relataram maiores investimentos em recursos materiais e humanos.

Sobre esses investimentos, a Secretária de Educação B elencou três prioridades na educação do município: valorização profissional, formação continuada e infraestrutura.

> *O primeiro investimento no meu pensamento de gestora é na valorização profissional, valorização monetária. Não que seja o impulsionador, mas não deixa de ser motivador [...] Segundo, vem a formação continuada em serviço. Não a formação apenas em uma jornada pedagógica. É uma formação continuada em que o professor recebe assistência. Independente de nós termos os melhores educadores e palestrantes nacionalmente até internacionalmente reconhecidas e conhecidas todos os anos, eu também priorizo essa formação continuada em serviço para que a chama continue acesa no professor e que ele continue sendo impulsionado na prática educativa principalmente nesse período pós-pandemia (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).*

Chirineá e Brandão (2015) afirmam que o que define a qualidade nos processos educativos é o investimento massivo na qualidade da formação dos professores (inicial e continuada), melhoria nas condições de trabalho, salários dignos e infraestrutura adequada e excelência dos processos educativos. Também, Cruz (2017); Dourado; Oliveira e Santos (2007) sinalizam pesquisas que fazem referência aos bons resultados escolares como resultados da interação dos fatores.

Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007), o investimento na qualificação e valorização do professor, sobretudo dentre outros indicadores, é um meio materializado do projeto da escola na direção do enfrentamento dos problemas advindos do espaço social, ou seja, na dimensão socioeconômica e cultural dos alunos. Este fato reflete a fala da Secretária de Educação B, ao justificar o investimento em formação de professores no município. Segundo ela, a maioria dos alunos da rede é da zona rural e geralmente a renda é muito baixa, além das condições locais não ajudar. Ainda alega que além dos desafios financeiros, pedagógicos e administrativos, o trabalho profissional humanizado deve ser uma prioridade para a educação:

> *Não que possa burlar essa situação, mas que possa suprir uma falta. Porque as coisas ficaram frias, distantes. E quando você me questiona como são os pais, como é a escola, qual é a dificuldade? Se a gente for resumir tudo isso aí, o processo educacional como um todo, em todas as esferas pedagógicas, estruturais, financeiras, vai recair sempre na questão humana. É gente cuidando de gente, gente precisando de gente, gente prejudicando gente, e matando gente também. Então se nós pegarmos todas essas questões aí, trabalhar a questão humana, não estou falando no sentido de assistencialismo, mas humana, de colocar os pingos nos "is" e muitas coisas nos eixos para conseguir um norte em todas as esferas. Na área pedagógica, na formação profissional, no trato com o aluno. Se a gente conseguir humanizar tudo isso, eu acredito que a gente consegue não o sucesso, mas o almejado, o objetivo almejado em qualquer setor, nem só na esfera da educação, mas em qualquer setor (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).*

.

A Secretária de Educação A também se refere ao aspecto humanizado, mas fazendo alusão à construção do “projeto de vida” com os alunos:

> *A gente precisa melhorar muito no Ensino Fundamental, nos anos finais. A gente precisa trabalhar com os alunos mais a questão humanitária, a questão socioemocional, e os projetos de vida. Eu acho que é uma coisa que a gente falou muito antes da pandemia, de quando a gente estava construindo os currículos, que esse projeto de vida é muito importante. Porque eu estou vendo adolescentes que estão sem rumo, sem saber para onde ir. E isso acaba complicando dentro da sala de aula [...] Entender o que eles pensam, quais são suas necessidades, suas vontades, para que a gente possa trabalhar melhor (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

Sobre as formações para professores, a Secretária Municipal de Educação B informa que acontecem duas vezes ao ano, uma no início, durante a jornada pedagógica e outra no meio do ano, após a retomada do recesso junino. Relata também que, ao longo do ano, a Coordenadora Pedagógica geral da Smec vai *in loco* fazer formação com os coordenadores das escolas que repassam para os professores, posteriormente. Além de promover o encontro dos coordenadores das escolas na Secretaria de Educação de 15 em 15 dias para, de acordo com a Gestora Escolar B, elaborarem projetos de intervenção, atividades extras e reunião de planejamento de acordo com as dificuldades detectadas pelos professores e passadas para a coordenação da escola.

Sobre o terceiro investimento relatado pela Secretária de Educação B que é a infraestrutura, a Secretária de Educação diz não se referir somente à infraestrutura física das escolas, mas de materiais de bens e consumo. “Nós fazemos questão que as escolas estejam bem amparadas, com material de limpeza, material pedagógico e material de expediente” (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).

A secretária de Educação B também elenca a merenda escolar como investimento prioritário, ao mesmo tempo em que aponta a dificuldade de deslocamento dos alunos entre sua residência e a escola.

> *A verba que vem para merenda escolar atualmente não supre 30% do que é gasto mensalmente. Nós temos uma nutricionista que acompanha semanalmente todas as escolas e ela vai in loco em todas as cozinhas das escolas. Nós acreditamos que esse acompanhamento nutricional também é importante. Tem alunos que saem de casa às 4:00 horas da manhã e chegam aqui às 7:00 horas. Os outros que estudam à tarde chegam aqui às 13:00 horas e muitas vezes almoçam às 10:00 horas da manhã para saírem de casa (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).*

Já Secretária de Educação A relata que os maiores investimentos estão concentrados em material didático e recursos humanos voltados à formação continuada. Observamos na fala da Secretária que as formações oferecidas pela Smed acontecem com maior constância para gestores e coordenadores da rede para que estes levem formação constante aos professores.

> *A gente investe muito em material, investe muito em pessoal. Sabe por quê? A gente tem programas de formação continuada. Então a gente acaba investindo muito em formação continuada para professor, para coordenador e para diretor (...). A gente pensa que formação continuada, ela é de fato continuada. Então a gente oferece formação para diretor, coordenador e esse coordenador pedagógico ele vai para ponta da escola oferecer a formação para o professor. Isso é constantemente. Agora a formação continuada para professor que é oferecida pela Smed, ela é oferecida três a quatro vezes no ano, não mais do que isso (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

Segundo a Secretária, acontecem mais formações para os professores de Língua Portuguesa e Matemática na Smed por conta do planejamento e avaliação unificados que acontecem bimestralmente no município. Com os demais professores, as formações acontecem mais nas escolas durante as Atividades Complementares[28] - ACs.

> *A gente tem um coordenador em cada escola pra isso. A escola que tem três níveis tem três coordenadores, um que é só da educação infantil, um que é só do 1º ao 5º e outro só do 6º ao 9º ano (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

Desde o ano de 2009 até hoje o município A mantem adesão aos projetos de formação continuada em parceria com o Instituto Ayrton Senna[29]. De acordo com a Secretária, o município tem contrato com o Instituto, mas não paga pela adesão ao Instituto, somente se tiver algum programa que tenha material. Ainda relata que isso acontecia só no início, pois hoje o município ganha todos os módulos.

---

[28] Refere-se a 1/3 da composição da jornada do trabalho do professor destinado às atividades extraclasse - sem a interação com o aluno - para planejamento docente, formação continuada, correções de provas dentre outras. As ACs é determinada pela Lei 11.738/98 , a lei do piso salarial profissional nacional dos professores do magistério público da educação básica.

[29] É uma organização não governamental que trabalha pela educação através da formulação e apresentação de diversos programas que buscam acabar com o analfabetismo, a repetência e a evasão escolar e que são efetivados através de parcerias com as redes de ensino nas esferas municipal, estadual e federal.

> *Eu sempre entrava em contato lá, mandava recadinho e eu sempre ganhei material do Instituto Airton Sena. Alguns materiais no início a gente comprou: caixas de livros para o cantinho da leitura, e muita coisa. Mas depois a gente passou a ganhar as coisas do Instituto. A gente pegou a ideia dele e trouxe pra gente muita coisa (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A)*

Um dos projetos do Instituto no município é o "Gestão Nota 10", que é um projeto voltado à formação continuada de gestores, coordenadores e equipe técnica da Secretaria de Educação, promovendo por meio do diagnóstico da rede, apoio e formação às lideranças para o alcance de metas que garantam o sucesso do aluno. Além do programa "Gestão nota 10" destinado aos anos finais do Ensino Fundamental. O município também mantém em parceria com o mesmo Instituto, o programa "Gestão da alfabetização", para os três primeiros anos do Ensino Fundamental e o "Circuito campeão" nos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental que, de acordo com o PME do município A, junto com o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)[30], são programas adotados pela Secretaria de Educação do município para assegurar às crianças o direito de aprender. Outro programa é o "Fórmula da Vitória", também destinado aos anos finais do Ensino Fundamental cujo objetivo é apoiar as secretarias de educação para a construção de políticas de gestão e de formação integral de educadores para possibilitar o desenvolvimento integral para os alunos que chegarem até esta fase de ensino com deficiências básicas de aprendizagem. Sobre isso a Secretária de Educação A relata:

> *A gente teve uma formação para diretores e coordenadores e equipe da Smed para saber lidar com os dados, com o índice de aprovação de reprovação e a gente fez uma correção de fluxo que começou do 1º ao 5º ano. Daí como a gente já estava no Instituto Ayrton Senna, a gente criou um documento de correção de fluxo para do 6º ao 9º e esse documento foi criado é homologado pelo Conselho Municipal de Educação, porque a gente viu a necessidade de corrigir o fluxo escolar, então a gente trouxe essa ideia do Instituto Ayrton Senna com o "Acelera Brasil" e o "Se liga" (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

De acordo com o PME do município A, desde a adesão à parceria com o Instituto Ayrton Senna, as escolas municipais passaram a utilizar as Matrizes de Competências e Habilidades referentes ao "Programa Gestão Nota 10" e "Circuito Campeão" e as Matrizes

---

[30] O PNAIC foi um programa do Ministério da Educação (MEC) que contava com a participação articulada entre Governo Federal, governos estaduais e municipais e do Distrito Federal, dispostos a mobilizar esforços e recursos para o cumprimento da Meta 5 do Plano Nacional da Educação (PNE), que estabelece a obrigatoriedade de "Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental".

complementam a proposta pedagógica da rede, o que possibilita um aprendizado propício à realidade de cada aluno.

O “Acelera Brasil” e o “Se liga”, são programas do Instituto Ayrton Senna voltado para alfabetização e correção do fluxo escolar, direcionados a alunos em situação de defasagem idade-série matriculados do 3º ao 5º anos.

De acordo com a Secretária e a Gestora Escolar A, o município não tem muitos alunos em idade-série defasada na rede. De acordo com o site QEdu, o município A, em 2019 apresentava uma proporção de distorção idade série de 9,8%, e a escola A de 6,9%.

Segundo a Secretária e a Gestora Escolar A, o município faz a correção de fluxo de dois em dois anos, ou assim que percebe que tem muitos alunos em defasagem. Além disso, a Secretaria de Educação do município, junto com as escolas, costuma desenvolver medidas de prevenção para a reprovação escolar com o acompanhamento bimestral da aprendizagem dos alunos a partir do 3º até o 9º ano por meio da avaliação unificada, do planejamento unificado em cima dos problemas detectados na avaliação, e do reforço escolar para os alunos que apresentarem maiores dificuldades. Segundo a Gestora Escolar A, o acompanhamento nas escolas também é feito diariamente pelo professor, que ao detectar alguma dificuldade passa logo para o coordenador e gestor para juntos buscarem a solução. Além disso, no conselho de classe realizado bimestralmente é feito um trabalho socioemocional com os professores:

> *Será que reprovar é a melhor saída? A gente vai reprovar esse aluno por quê? A gente trabalha muito isso com o professor. Mas a gente reprova. A gente não fica sem reprovar não. Mas para reprovar o aluno precisa mesmo ser reprovado. Não é aquela coisa mais de tá no conselho de classe: reprova! Reprova! Reprova! O conselho de classe daqui é muito bem feito, é um espetáculo. É muito bem elaborado (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

A Gestora A também tem uma visão positiva sobre a forma como desenvolvem o Conselho de Classe e aos encaminhamentos que decorrem desse momento, como pode ser visto em seu depoimento:

> *No conselho de classe a gente reúne todo mundo. Primeiramente vamos refletire avaliar a condição que o professor dá para seu aluno aprender. A gente vai primeiro discutir o que é avaliar. Procuramos levar o professor a avaliar o seu próprio trabalho. O professor precisa saber se ele possibilitou a oportunidade para que o aluno aprendesse. Então se a gente joga a responsabilidade para ele, aí ele tem medo até de reprovar, porque ele fala “vixe, meu aluno não conseguiu. Mas porque ele não conseguiu? Será que foi culpa só dele ou será que eu tive também minha parcela de culpa?” Então, primeiro a gente faz um estudo na avaliação, primeiro do trabalho da gente, do que a gente oferece, para depois avaliar o aluno. Aí fica mais*

> *fácil, aí a visão começa a ficar diferente. Então o conselho de classe é um momento de crescimento, um momento muito bom. Só depois que a gente passa a avaliar o aluno. Como que a gente avalia a aprendizagem no sentido de considerar os avanços de aprendizagem.(...) Após a reunião do conselho de classe eu faço isso: os alunos que apresentam muita dificuldade são enviados para o reforço (GESTORA ESCOLAR A).*

Em contraponto, no município B a porcentagem de alunos em idade-série defasada é muito alta, fato reconhecido pela Secretária de Educação e pela Gestora Escolar B. O município apresentava em 2019 uma proporção de 33, 8% de alunos em idade-série defasada e a escola B uma proporção de 34,3%. De acordo com Melo (2016), os alunos que estão em situação de defasagem idade-série têm menores indicadores de desempenho, tanto nas avaliações escolares como em testes padronizados (como a Prova Brasil). Segundo o autor, a idade-série defasada é um dos fatores que mais têm relação com o insuficiente desempenho mensurado pelo Ideb.

Segundo Melo (2016) e Damasceno (2016), essa defasagem do posicionamento do aluno na série adequada à sua idade pode gerar diversos prejuízos ao desempenho escolar e tem como principais causas: ausências frequentes às aulas, mudanças sucessivas de escola, a repetência, o abandono e a evasão com posterior reingresso após dois ou mais anos.

Corroborando com Melo (2016), as gestoras do município B relatam que um dos principais problemas na educação do município é a evasão e o abandono escolar com posterior reingresso, além da ausência dos alunos por longos períodos e mudanças de escola, tendo o trabalho sazonal como principal motivo da evasão e abandono.

> *Nós temos aqui duas causas da evasão escolar. Uma está relacionada aos pais que buscam melhorias de vida e trabalho no isolamento térmico que fica indo e vindo de três em três meses com os filhos. A outra é a colheita do café, e a gente tem um problema absurdo porque, muitas vezes, eles vão para outra cidade com os pais e não retornavam para a escola ou, muitas vezes, a escola não os recebe lá (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).*

> *Eles chegam à escola, com cinco meses param de estudar e retornam no próximo ano, justamente por conta da dificuldade que é de se manter (GESTORA ESCOLAR B).*

Também, Melo (2016) em seu trabalho, ao associar as causas da distorção idade-série com a evasão e abandono escolar, aponta diferentes pesquisas que indicam como causas para esses problemas diversas variáveis, tais quais: contexto familiar, qualidade de recursos humanos, tempo médio de permanência na escola, quantidade de alunos por turma e média de horas-aula.

O autor indica, dentre outras medidas que poderiam ser implementadas como ações concretas de investimento por estudantes para maximizar seu desempenho, a prevenção de medidas de reprovação, a instituição de programas de correção de fluxo escolar, além do fortalecimento da infraestrutura do estabelecimento de ensino; o aumento do tempo de permanência dos alunos na escola e, por último e não menos importante, o redesenho orçamentário.

As taxas de reprovação no município B, conforme mostra tabela 8 também são uma problemática a contribuir com o alto índice de defasagem escolar, já que os alunos tendem a estagnar na progressão curricular (MELO, 2016).

Tabela 8: Proporção de alunos municipais dos anos finais do Ensino Fundamental com reprovação ou abandono.

Rendimento	Município A	Município B
Aprovação	98,4%	95,3%
Reprovação	1,6%	6,3%
Abandono	0,0%	5,5%

Fonte: Elaborado pela autora. INEP, 2019.

Para amenizar a situação, segundo as gestoras, é realizado um projeto de intervenção quando esses alunos retornam à escola após terem ficado uma unidade inteira fora.

> *Eles trabalham três meses para bancar o ano inteiro, é uma questão de sobrevivência. Para eles não perderem, nós temos um projeto específico com esses alunos: quando eles retornam, é um processo de acompanhamento pedagógico. Outro projeto é com um psicólogo, um terapeuta que atende nas escolas. E uma psicóloga que tem atendimento psicológico para os pais e um projeto para alunos especiais (todo aluno que tem um relatório). E aí o aluno tem um monitor só para ele na sala de aula. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).*

O projeto que a Secretária de Educação B chamou de “projeto do café” funciona com um reforço das habilidades básicas de leitura, escrita e operações matemáticas básicas no mesmo turno de aula dos alunos:

> *O professor além de trabalhar o planejamento da segunda unidade, ele faz um trabalho complementar, onde ele deixa reservado para aquele aluno por dia, uma hora e meia, na qual a supervisora trabalha com projeto de leitura, com produção de texto e as quatro operações. Porque esses alunos já vêm na base com muita dificuldade, e como eles ficam três meses fora, a gente*

> *não tem como trabalhar com a grade curricular normal. Então são conteúdos complementares das séries anteriores. Como 90% dos alunos são da zona rural e o transporte não é oferecido para vir em turno oposto, a complementação é no horário de aula. São 05 horários de manhã e 05 à tarde. Um exemplo, no matutino ele tem 05 horários e um horário é destinado a essa complementação, essa recuperação com a supervisora. A professora de Português deixa o material todo preparado com dinâmica ali dentro da aula e a supervisora aplica (GESTORA ESCOLAR B).*

A Gestora e a Secretária de Educação B também reconhecem a dificuldade de aprendizagem dos alunos como um grave problema nos anos finais do Ensino Fundamental. Segundo elas, os alunos apresentam muita dificuldade em leitura e escrita, apesar de os professores trabalharem muito com essas habilidades.

De acordo com a Meta 3 do Todos Pela Educação, 70% dos alunos deveriam apresentar aprendizado adequado em Português e Matemática. Conforme indica a tabela 9, nenhum dos dois municípios conseguiu alcançar essa meta ainda, embora seja gritante a diferença do percentual quantitativo de aprendizagem do município A para o município B, demonstrando uma maior aprendizagem no município A.

O município B apresenta uma porcentagem bem abaixo de 25%, indicando que a grande maioria dos alunos não apresentava um bom nível de aprendizagem. Já o município A apresenta uma porcentagem maior que 50%, demonstrando que a maioria dos alunos possuem aprendizado adequado (QEdu). Quando partimos para a comparação entre as escolas A e B a discrepância é ainda maior, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 9: Percentual de estudantes do 9º ano com aprendizado adequado em 2019.

Aprendizado adequado	Município A	Escola A	Município B	Escola B
Português	59%	71,4%	15%	12,7%
Matemática	54%	75,3%	4%	3,4%

Fonte: Elaborado pela autora. QEdu.

As duas entrevistadas do município B associam essa dificuldade dos alunos dos anos finais do Ensino Fundamental tanto à questão extraescolar, no qual veremos no próximo tópico, quanto à origem desses alunos, oriundos de turmas multisseriadas[31] da zona rural.

[31] O município B tem 47 escolas municipais. Destas, somente 03 estão na sede, sendo 01 dos anos finais do Ensino Fundamental que atende a maior parte dos alunos oriundos da zona rural. Das 44 restantes, tem mais uma escola em cada um dos dois distritos do município, totalizando 06 escolas de ensino seriado e 41 escolas multisseriadas.

> *Quando os professores recebem o aluno no 6º ano geralmente se perguntam: quem foi o professor desse aluno? Mas na nossa realidade, infelizmente o professor pergunta: esse aluno é do campo? Porque são alunos remanescentes de escolas multisseriadas e que um único professor atende da educação infantil até o 5º ano do Ensino Fundamental. Então essa é a grande dificuldade que a gente vê hoje aqui, são alunos oriundos de série multisseriada e de série seriadas também aqui da sede (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).*
>
> *Como eles vêm de classes multisseriadas, muitos a gente não consegue recuperar e eles levam isso para o 8º e 9º ano (GESTORA ESCOLAR B).*

A Secretária Municipal de Educação B elenca as condições financeiras, políticas e culturais como agravantes para o problema das escolas multisséries:

> *Nós tínhamos 2.332 alunos, divididos em 47 escolas. O que acontece? Nós temos a prática do ensino multisseriado. Para resolver essa questão nós tínhamos que nuclear as escolas. Para nuclear as escolas, nós tínhamos que ter pelo menos recebido os precatórios para construir pelo menos cinco escolas de pequeno porte. A questão política também é uma agravante. Em contrapartida, o pai não quer tirar o filho do "terreiro" da sua casa para colocar no transporte escolar e enviar até a sede, é muito mais fácil aluno estudar no "terreiro" para casa. Aí vem a questão política porque o vereador tá ali naquela região abarcando sobre o olhar dele oito escolas. Tem também de certa forma, a questão do semiárido. Tirando a escola do campo, a gente vai tá deixando a margem um pouco da questão do semiárido e as propriedades que o campo traz para nós. Então é uma "faca de dois gumes". Depende do lugar de fala para defender ou acusar (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B, grifos meu).*

No município A, a Secretária relata também ter turmas multisseriadas, entretanto, afirma não ser este um problema para aprendizagem porque, além de trabalharem o mesmo planejamento do regular no sentido de alfabetizar até o 3º ano, no 4º e 5º, as turmas são nucleadas nos povoados mais próximos.

> *Hoje não tem diferença de alunos multissérie, porque hoje a gente trabalha o mesmo currículo e a gente planeja basicamente a mesma coisa, no sentido de língua portuguesa e matemática, que eu acho que é o mais importante no sentido de os meninos chegarem na escola sabendo ler e escrever, porque o restante vai adquirindo com o tempo. Então a gente faz multissérie até o 3º ano. Quando chega no 4º e 5º ano eles já foram alfabetizados e então a gente traz para cá ou para o povoado mais próximo. Agora a gente tem escolas que tem o 5º e 4º ano porque os pais não querem tirar, ou porque tem uma dificuldade de aprendizagem ou porque tem laudo. Essas coisas assim (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

Cruz (2017) afirma que a análise e o monitoramento sistemático das ações e das práticas da escola para identificar os fatores do contexto que podem comprometer a missão institucional da escola constituem um desafio ao gestor. Entretanto, segundo o autor, essas ações devem ser induzidas e agilizadas por ações organizadas de maneira sistemática, ou seja, devem ser planejadas e gerenciadas. Dessa forma, sobre o acompanhamento do desempenho escolar, tanto as entrevistadas do município B quanto do município A declararam que costumam acompanhar e monitorar o desempenho escolar dos alunos bimestralmente. Sobre isso a Gestora Escolar B relata:

> *São quatro unidades. Então a cada término da unidade nós temos um conselho de classe. No conselho de classe nós levamos fichas prontas por turmas e por alunos onde anotamos as dificuldades e as observações sobre o comportamento. Esse relatório quem faz são os professores. Nós deixamos o dia reservado só para essa reunião. A gente analisa o perfil, o avanço, o regresso da turma, para que a coordenação possa trabalhar em cima dessas problemáticas. Diante das dificuldades encontradas, primeiro nós mandamos comunicado para família, nós chamamos a família para escola para tentar compreender um pouco sobre o ambiente do aluno, se for timidez, ou outras dificuldades. Então, primeiro a gente conversa com a família, a família autorizando a gente encaminha para o psicólogo, para o psicopedagogo que auxilia muito a gente aqui, e depois nós elaboramos os projetos de intervenção, projeto de leitura (GESTORA ESCOLAR B).*

A Secretária de Educação A diz que:

> *O acompanhamento do desempenho dos alunos é bimestral. A gente aplica uma avaliação unificada da rede, essa avaliação ela é planejada pelos professores de Língua Portuguesa e Matemática. A gente avalia as outras disciplinas também, mas eu estou falando bem de Língua Portuguesa e Matemática porque a gente tem um processo, é um planejamento em cima disso. E aí a gente aplica essa avaliação em todas as escolas da rede, a mesma avaliação. Consolida essa avaliação e vai estudar: onde é que os alunos mais erraram, e onde é que esses alunos mais acertaram. E aí a gente faz um estudo com as coordenadoras pedagógicas de cada escola dentro da Secretaria e retorna para escola. Então a gente acompanha de perto os resultados para planejar as aulas, porque a gente tem planejamento unificado, avaliação unificada, planejamento unificado, avaliação unificada. Em todas as etapas, com exceção da Educação Infantil (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

A gestora escolar A diz que além do acompanhamento bimestral, é uma metodologia da escola também acompanhar no dia-a-dia junto com o professor, tanto na identificação dos alunos com diferentes níveis de aprendizagem, como com a identificação da não realização do “para casa”, agindo logo que o problema é identificado.

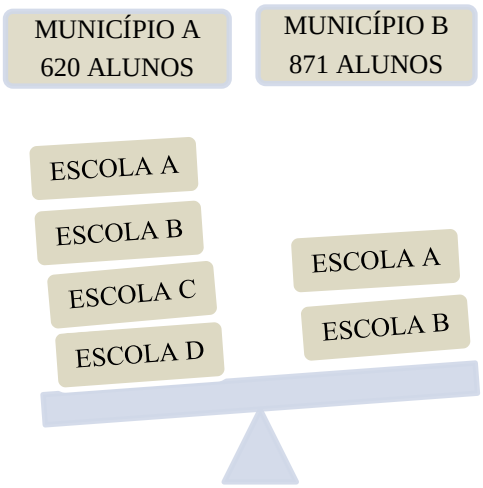
> Se a gente percebe que os alunos não fazem o "para casa" a gente manda mensagem para as mães, demonstrando preocupação com os alunos. *Enviamos o comunicado para cada pai. A gente acompanha aluno por aluno[...]. O aluno que tem dificuldade, a gente fica de olho para estar ajudando assim que possível, mesmo os alunos sem laudo. A gente recebe alunos do 6º ano com dificuldade, é um aluno que ele demonstrou alguma dificuldade lá atrás, em algum momento, e que ele não tinha alguém atento a isso e a gente já sofreu muito com isso. Esse "empurra-empurra" dos alunos gera muita dificuldade, pois às vezes chega aluno no 6º ano não sabendo fazer uma adição ou subtração, chega aqui e a gente procura resolver isso no contraturno. Teve um ano que eu mesmo peguei esses alunos e fui oferecer o reforço. O professor fez o diagnóstico e eu mesmo fui fazer o reforço. Eu fazia em parceria com a minha colega coordenadora. Aqui a gente não fica culpando o professor anterior. Chegou aqui com dificuldade, a gente procura resolver (GESTORA ESCOLAR A).*

Para melhorar a aprendizagem dos alunos e, consequentemente, o desempenho, o município A desenvolve o projeto de reforço chamado "Aprender Mais" aplicado no contraturno para os alunos do 4º, 5º, 8º e 9º anos e com os alunos de outras séries que chegam com maiores dificuldades de aprendizagem. A secretária A relata que acaba gastando muito com recursos didáticos, confecção de módulos, com contratação de pessoal que trabalha com esses alunos e na manutenção das escolas em todos os sentidos, uma vez que durante três dias na semana os alunos ficam na escola o dia todo, lá almoçam, tomam banho e trabalham as habilidades, competências e os descritores da prova Brasil.

A secretária A também relata que a falta de estrutura para atender os alunos em tempo integral é um agravante para esse projeto, porque embora considere todas as escolas com uma boa infraestrutura para atender o ensino regular, falta ainda ampliação dos espaços físicos como salas de aula e construção de quadras de esporte e auditório para fazer um atendimento em tempo integral que dê certo.

Outra iniciativa percebida no município A como indicativo de correlação positiva com o desempenho educacional é o investimento na construção de escolas dos anos finais do E. F. Segundo Chirineá e Brandão (2015), o tamanho da escola faz diferença em termos qualitativos na educação. Segundo os autores escolas menores são mais fáceis de gerenciar. É o que percebemos em comparação com a quantidade de alunos dos anos finais do E.F e o número de escolas nos dois municípios conforme mostra figura 2. Além disso, escolas mais próximas da moradia do estudante diminui o tempo de deslocamento dos alunos até a escola.

Figura 2: Quantidade de alunos dos anos finais do E.F / quantidade de escolas.



Fonte: elaborado pela autora.

Embora o município B tenha mais escolas municipais que o município A (47 e 17 respectivamente), a quantidade de escolas dos anos finais do E. F no município B é menor, mesmo tendo mais alunos que o município A. Somado a isso, o número de alunos em sala de aula no município B é maior em relação ao município A, o que coaduna com a quantidade de professores no município B, que embora tenha mais alunos no E. F tenha menos professores que o município A (município A: 1.421 alunos do E. F e 173 professores; e no município B: 1.707 alunos do E. F e 112 professores). Essa quantidade de professores também pode indicar o investimento em pessoal relatado pela Secretária de Educação A, quando se refere à contratação de professores para aulas de reforço em turno oposto.

Diante do exposto destacamos a essencialidade de não se perderem de vista os fatores presentes nas dimensões que ocorrem no âmbito intraescolar, uma vez que diversas pesquisas apontam que esses fatores afetam, sobremaneira, os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa. Portanto, as condições e os insumos oferecidos na escola se apresentam como fundamentais para a edificação de uma boa escola ou uma escola eficaz, sobretudo se estiverem articuladas às dimensões organizativas e de gestão.

5.1.3 Fatores extraescolares

Se por um lado os fatores internos à escola são essenciais na discussão sobre o desempenho de estudantes, as dimensões externas a ela não podem ser desconsideradas, posto que, estando intrinsecamente relacionadas no processo escolar, estas afetam grandemente os

processos educativos e seus resultados, influenciando, portanto, diretamente no desempenho escolar e sua gestão. Cruz (2017) sugere que a análise conjunta dessas informações pode revelar situações nas quais o desempenho dos estudantes aferido pela Prova Brasil se correlacionam positiva ou negativamente.

Segundo Cruz (2017), são os fatores extraescolares, tais como a família, as condições socioeconômicas e culturais que têm sido determinantes por toda a bagagem de conhecimento trazida pelos estudantes para o ambiente escolar.

Dessa forma, apresentamos aqui o contexto social, econômico e cultural da população dos municípios pesquisados por meio da análise dos dados do IBGE e PMEs, simultaneamente aos relatos dos entrevistados sobre a situação socioeconômica das famílias e dos alunos.

De acordo com o IBGE, em 2010 o município B estava situado na faixa de desenvolvimento humano baixo (IDH entre 0,5 e 0,599) com IDH de 0,542 e Índice Gini[32] de 0,50, enquanto o município A estava entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,6 a 0,699), apresentando um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,621 e o Índice Gini de 0,45 em 2010.

Do ponto de vista do desenvolvimento humano e econômico, em 2010 o município B estava como um dos mais pobres da região Sudoeste da Bahia, onde foi enquadrado no triângulo da fome junto com mais três municípios vizinhos, segundo a Secretária de Educação B e o PME. De acordo com o PME do município, a base produtiva e infraestrutura do local, em geral, encontram-se ainda bastante precárias, necessitando, portanto, da intervenção dos agentes propulsores de desenvolvimento a exemplo da canalização de água nos domicílios. De acordo com o Censo 2010, 60,12% das famílias do município B não tinham esse benefício, necessitando de carros-pipas para o fornecimento de água em suas residências, propriedade ou terrenos dos munícipes. Enquanto no município A, a quantidade de domicílios, propriedades ou terrenos atendidos com fornecimento de água chega a 95,16% (IBGE/Censo 2010).

O PME do município B aponta a necessidade de ações sérias e sistemáticas de combate à pobreza, ao analfabetismo e à baixa qualidade de vida no município, o que podemos observar pelos índices expostos na tabela 10 em comparação com o município A.

---

[32] O Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em um determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, ou seja, mede a desigualdade de uma região. Quanto menor é o valor numérico do coeficiente de Gini, menos desigual é uma localidade.

Tabela 10: Aspectos socioeconômicos dos municípios A e B.

Características	Município A	Município B
PIB per capta (2019)	R$ 9.395,69	R$ 6.153,41
IDH	0,621	0,542
IDHM-R(renda)	0,58	0,54
IGHM-L (Longevidade)	0,78	0,73
IGHM-E(educação)	O,53	0,41
Porcentagem de pobres	29,59	43,74
Índice de Gini	0,45	0,50
Renda per capita	299,47	224,38
Salário médio mensal dos trabalhadores formais (2019)	1,6 salários-mínimos	1,4 salários-mínimos
População ocupada (2019)	9,3 %	5,2 %

Fonte: Elaborado pela pesquisadora. IBGE/Cidades 2010; Atlas do Desenvolvimento Humano e PME do município A e B.

Uma dessas necessidades apontadas é a reivindicação da população em geral para a pavimentação das estradas que interligam os municípios aos eixos rodoviários importantes da região e a construção e implantação de estradas vicinais, o que poderiam favorecer a dinâmica e viabilização de atividades econômicas, sociais e culturais no município com a consequente melhoria na qualidade de vida da população como um todo.

Sobre os problemas socioeconômicos que afetam a educação local, segundo a Secretária de Educação B:

> *O PIB do município como um todo é baixo. Esse município já foi tido nas literaturas como fazendo parte do triângulo na miséria, e esse ranço vai ficar por um bom tempo. Você vê a situação das nossas estradas aí! Nós temos um problema terrível com água. As nossas escolas são abastecidas com carro pipa. Nossa água tem que ir todo mês para estação da Uesb. Todo mês temos problemas na água. Há pouco tempo que a gente tem água tratada no município. Então, tudo isso aí influencia no processo ensino-aprendizagem.*

De acordo com a Gestora Escolar e a Secretária de Educação B, os alunos, em sua grande maioria, têm uma situação econômica muito difícil. As depoentes associam isso ao fato da maioria dos alunos do município residirem na zona rural. De acordo com os dados do IBGE/2010, 75.87% da população do município B residem na zona rural do município e 90%

dos alunos que estudam na única escola da zona urbana que oferece os anos finais do Ensino Fundamental no município também são da zona rural, relata a Gestora Escolar B.

> *A vida deles é uma vida muito difícil, principalmente os que estão em idade-série defasada [...]. Muitos trabalham com palmas. Aqui por questão da seca é muito difícil, não são todos os lugares que têm água abundante, dependem dos carros pipas. E para criação é a palma. Então é muito difícil essa questão econômica e isso reflete na aprendizagem (GESTORA ESCOLAR B).*

A economia do município A, desde sua emancipação política em 1962, teve como força motriz do seu desenvolvimento a instalação de uma linha férrea na cidade (em 1951) e, posteriormente, a instalação de uma usina de mineração exploradora do manganês (em 1962), principal minério do município. Estes dois setores foram, durante muito tempo, a maior fonte de renda e trabalho para o município. Entretanto, as duas passaram por privatizações na década de 1990, o que ocasionou o declínio de ambas. Atualmente a linha férrea vive uma fase de recuperação, mas ainda assim assegura entradas financeiras na região, uma vez que passam trens carregados de ferro e magnesita Já a usina de mineração, que ficou desativada por um tempo, reabriu há pouco tempo e continua sendo muito importante no setor de geração de emprego e renda para o município. De acordo com a Secretária Municipal A, depois que a mineração retornou, a arrecadação do município melhorou bastante e é um gerador de empregos para os munícipes.

> *A mineração daqui, agora emprega muita gente, porque eles vieram para cá explorar o minério e está escoando muito. Então abriu muito emprego, mais de 300 empregos e a prefeitura emprega muita gente também. Agora que voltou a mineração, a gente tem melhorado muito a arrecadação (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

Entretanto, a Secretária de Educação e a Gestora escolar A chamam atenção para a dificuldade de acesso a bens culturais e a situação de insegurança alimentar enfrentada pelos alunos no município.

> *É tudo muito difícil. 50% dos nossos alunos são da zona rural por aí você já vê a dificuldade. O acesso à cultura não é muito favorável. Aqui é um distrito que não oferece quase nada de cultura. A renda que é basicamente um salário mínimo, e isso quem tem. Então é muito difícil. É uma dificuldade. O grau de escolaridade dos pais é muito baixo. Eles não têm muito acesso a bens culturais (GESTORA ESCOLAR A).*

> *Tem muita gente escondida passando fome. Tem muita gente que não fala. O IDH daqui é médio. A gente não tem meninos pedindo na rua, não tem pessoas dormindo em algum lugar da rua porque a Assistência Social cuida disso muito bem (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

De acordo com a Secretária de Educação A, a Smed ajuda muitos alunos menos favorecidos com material escolar, fardamento, almoço para os alunos que eles sabem que não têm nada para comer em casa, mesmo tendo ciência que não é só isso que vai fazer com que a situação deles melhore. Também relata que muitas pessoas do município "apadrinham" muitos alunos com ajuda material na educação.

> *Aqui tem muita parceria e tem muita gente boa no município. Então tem muita gente que ajuda muita gente. Os pais de alunos que não têm condições, nós temos os padrinhos que é um professor, é um e outro pai da escola, são os comerciantes, um vereador [...] (SECRETÁRIA DE EDUCAÇAO A).*

De acordo com Dourado; Oliveira e Santos (2007), a realidade marcada pela desigualdade socioeconômica e cultural das regiões, localidades, segmentos sociais e dos sujeitos envolvidos, sobretudo dos atuais sujeitos-usuários da escola pública constitui-se como uma barreira para a criação de condições e fatores para a viabilização de um ensino de qualidade social.

Desta forma, notoriamente percebe-se que os fatores presentes na dimensão extraescolar, associados às outras dimensões, constituem-se como fatores de peso na aprendizagem escolar e na trajetória da vida dos estudantes, influenciando significativamente no desempenho escolar.

5.2 DETERMINANTES E DESAFIOS DO DESEMPENHO DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL E SUA GESTÃO: CONTRADIÇÕES E MEDIAÇÕES

A descoberta das relações entre os processos que ocorrem nas totalidades constitutivas do objeto, sobretudo, pelas estruturas peculiares de cada totalidade se faz crucial para entendermos as conexões entre as interfaces dos fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão. Até porque sabemos que a análise processada nas singularidades imediatas dos fenômenos não nos revela pelo contato sensível, sua essencialidade concreta, por isso, faz-se necessário investigar também seus

determinantes instaurados no movimento da qualidade da educação que influencia diretamente no desempenho desta fase do ensino.

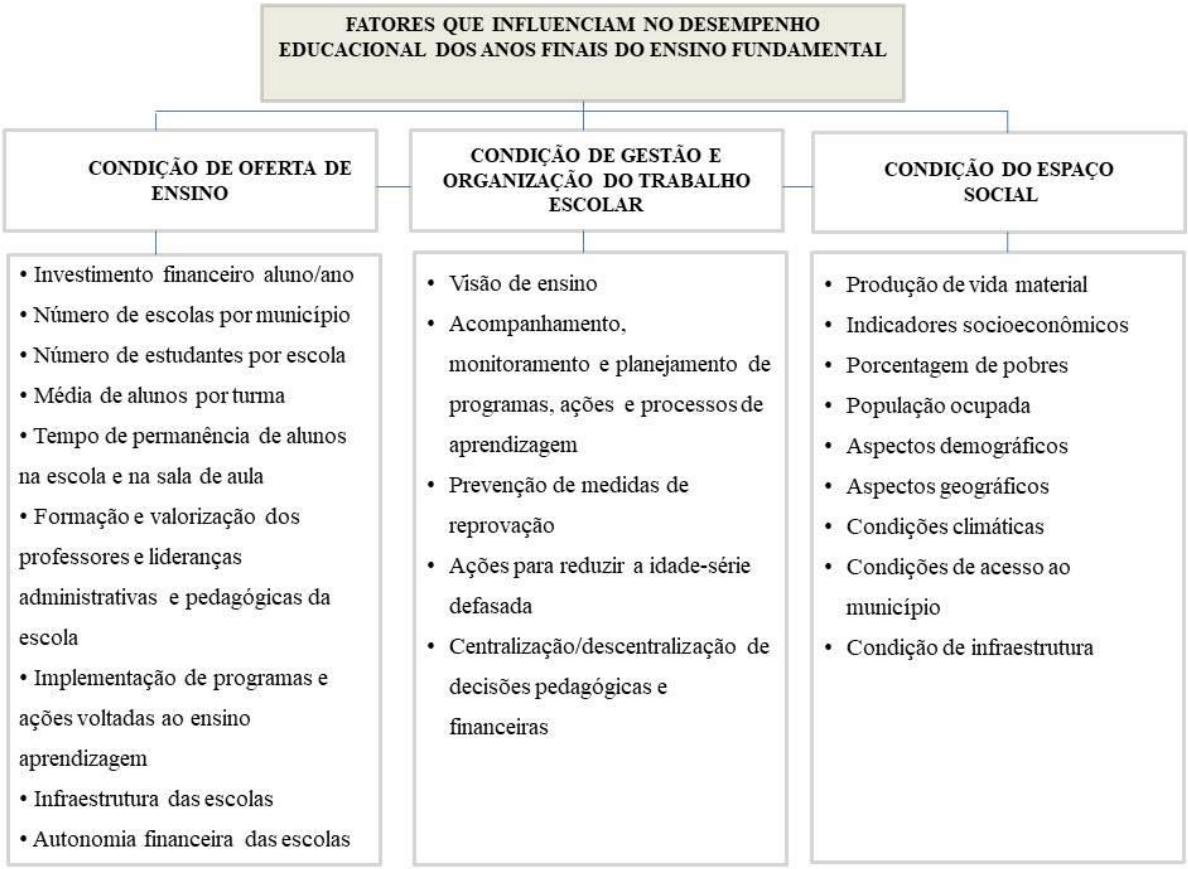
A verificação das singularidades expressas nos municípios com realidades de Ideb divergentes nos permitiu identificar alguns fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do ensino Fundamental e de sua gestão, ao mesmo tempo em que nos permite inferir, à luz da literatura, algumas contradições instauradas no processo educacional ao analisarmos tais fatores sob a ótica das condições de oferta de ensino (nível de sistema); condições da gestão e organização do trabalho escolar (nível de escola) e das condições do espaço social (situação socioeconômica).

Na figura 3 sintetizamos essas três condições com seus respectivos fatores, identificados na análise das singularidades como os que mais influenciam no fenômeno do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental ao compararmos desempenho educacional dos municípios A e B, a partir dos fatores aqui postos em análise.

Logo após, discutiremos esses fatores à luz do referencial teórico, buscando desvelar suas determinações, contradições e mediações instauradas no movimento das políticas neoliberais que impactam a educação desde os anos de 1990, imprimindo desafios à gestão do desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental tanto relacionados aos fundamentos da educação determinados pelos organismos internacionais quanto ao papel do Estado como mola propulsora desse desempenho educacional.

Ressaltamos a dificuldade em separar os processos para discussão, uma vez que os processos no contexto escolar são intrinsecamente relacionados, e o resultado de um processo passa a ser o insumo de outro processo.

Figura 3: Fatores que influenciam no desempenho educacional dos Anos finais do Ensino Fundamental e de sua gestão



Fonte: Elaborado pela autora

5.2.1 Condições de oferta de ensino (nível de sistema)

De acordo com Fernandes e Santos (2017), quando o imperativo é a viabilização das condições de ensino para a garantia do acesso e permanência de milhões de estudantes à educação, o financiamento assume centralidade para que se tenha uma escola socialmente referenciada. Assim, "o financiamento da educação está diretamente relacionado à concreta dimensão de promover materialmente o direito à educação de natureza universal" (FERNANDES; SANTOS, 2017, p.1).

Não há como negar que a política dos fundos Fundef/Fundeb[33], tem conferido avanços significativos na materialidade da qualidade da educação básica. De acordo com Araújo (2012), desde 1998, a criação desses fundos representou uma diminuição das desigualdades regionais, embora aponte a necessidade da relativização dado ao baixo peso que os recursos

[33] E mais recentemente o Fundeb permanente, aprovado em 2020.

do fundo possuem na totalidade das receitas disponíveis para os municípios brasileiros. Sobre isso, reportamo-nos à diferença relativa da média de despesas com educação em 2019 por aluno/ano dos municípios A e B (município A: R$ 5.427,06 e município B: R$ 4.698,57) e do percentual dos investimentos da receita total do município em educação (município A: 29,9% e município B: 25%).

Embora não tenhamos dados quantitativos das receitas tributárias dos municípios e nem das transferências federais totais repassadas, as informações sobre a situação econômica do município por meio da pesquisa empírica e documental nos levaram a inferir uma maior receita tributária no município A em relação ao município B, devido a indícios de maiores contribuições patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços que faz com que a arrecadação municipal aumente e, consequentemente, aumente também o montante dos recursos financeiros do município. É claro que somado a isso, também é inegável que se considere os investimentos desse financiamento na perspectiva da gestão e qualidade do gasto público (CROZZATI, 2021), ou seja, não basta ter recursos financeiros para investir, é necessário também que se tenha uma boa gestão desses recursos.

Desta forma, estamos considerando neste tópico os investimentos na educação dos municípios na perspectiva de sua contribuição para um melhor desempenho dos anos finais do E.F, analisando o contexto desses fatores identificados à luz do referencial teórico com significativa correlação com o Ideb e os desafios postos a sua gestão.

Nesta perspectiva, portanto, o município A, além de apresentar financeiramente maior investimento em educação e maior despesa aluno/ano, também apresenta uma quantidade maior de investimentos com significativa correlação de aumento do desempenho educacional mensurado pelo Ideb.

Se considerarmos tanto a quantidade de ações, quanto os objetivos das mesmas, podemos aferir, à luz do referencial teórico, pela significativa correlação com o Ideb do município A com o Ideb do município B que os fatores da dimensão intraescolar referentes ao Investimento financeiro aluno/ano (número de escolas por município; número de estudantes por escola; média de alunos por turma; tempo de permanência de alunos na escola e na sala de aula; formação e valorização dos professores e lideranças administrativas e pedagógicas da educação; infraestrutura das escolas e autonomia financeira das escolas) associados a outros fatores, influenciam no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental, tendo em vista além de maior Ideb, as taxas de aprendizagem adequada e as taxas de rendimento escolar do município A.

Melo (2016) leva em consideração que as ações relacionadas à infraestrutura e à complementação do horário escolar necessitarão de redesenho orçamentário para destinar maior investimento por aluno no domínio do setor público. E é justamente o que se aplica a todos os fatores elencados nesta pesquisa ao que se refere às condições de oferta de ensino (nível de sistema).

Ao constatarmos a presença ou ausência de fatores que refletem o investimento em educação e que, de acordo com a literatura, influenciam no desempenho educacional, e ao apontarmos estes investimentos como relevantes para explicar a variância dos desempenhos das redes dos municípios A e B, este estudo lança uma pequena luz para duas discussões: a primeira é a de como os investimentos públicos poderiam ser mais bem aplicados para gerar a desejada eficiência e eficácia das redes de ensino. A segunda é a discussão da importância de rever a atuação do pacto federativo levando em conta uma das marcas do federalismo brasileiro que, de acordo com Araújo (2012, p. 50), é "o enfrentamento das características desiguais do desenvolvimento das diversas regiões". De acordo com o autor,

> O federalismo na área educacional teria como um dos seus suportes a atuação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio da sua função redistributiva e supletiva. A função redistributiva irá desembocar no estabelecimento de uma política de fundos complementados por recursos federais. A função supletiva é operacionalizada por programas federais, sejam aqueles de incidência direta nas escolas, sejam aqueles que necessitam de conveniamento com os entes federados subnacionais (ARAÚJO, 2012, p. 51).

Araújo, ainda em 2012, afirmava que os indicadores educacionais comprovavam a ineficiência do federalismo para uma consistente redução das desigualdades territoriais. Mesmo após a implementação de diversos instrumentos legais concebidos após a Constituição Federal de 1988 - como a LDB de 1996; o Fundef em 1996 e seu sucessor, o Fundeb em 2007; o PNE 2001-2010; o PDE em 2007 com o PAR como seu instrumento de ação, tido como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar os problemas da desigualdade, focando prioritariamente nos níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país (SAVIANE, 2007) com possibilidade de minimização dos riscos da tradicional descontinuidade nas políticas educacionais (MACHADO; OLIVEIRA, 2019); - nenhum, embora reconheçamos seus avanços, ainda foi capaz de diminuir de forma significativa as desigualdades regionais.

Ainda hoje, curiosamente observamos, uma década após a afirmação de Araújo, que mesmo após a efetivação e quase fim de outro importantíssimo instrumento legal a favor da

educação - o PNE 2014/2024 - que essa ineficiência continua ativa, uma vez que as condições financeiras propostas na meta 20 desse PNE para a garantia das demais metas, logo no alvorecer de sua implementação foi inviabilizado ao se implementar a Emenda Constitucional 95/2016, referente aos limites orçamentários para as despesas primárias, implicando a redução do quantitativo dos recursos da educação pública.

5.2.2 Condição da gestão e organização do trabalho escolar (nível de escola)

Nesta discussão procuramos imprimir o olhar atento acerca da articulação da gestão sobre os fatores das dimensões intra e extraescolares nos processos de organização e gestão da educação de forma a apreendê-los no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade. Desta forma, levando em consideração que o princípio polissêmico de qualidade na educação implica em um ajuizamento de valor e está intrinsecamente associado à definição do que se entende por educação e, sendo este um conceito dinâmico que se vincula às demandas sociais de um dado processo, é que partimos da visão subjetiva de educação dos condutores da gestão educacional dos dois municípios, percebida nas entrelinhas de seus relatos sobre a educação local e do PME, cuja linguagem nos permitiu fazer uma leitura do real ajudando a organizar o real existente em novas bases.

De acordo com Libâneo (2016), a definição de objetivos e funções da escola incide diretamente, dentre outras ações nas formas de organização e gestão, na necessidade de formação continuada de professores, nos modos de assistência pedagógica aos professores, na dinâmica da sala de aula, nas formas de avaliação do sistema, na avaliação escolar, etc. Estes e outros pontos são objetivos também que orientam a definição das políticas e diretrizes da educação nacional. Aqui observamos esses pontos sob a ótica do acompanhamento, monitoramento e planejamento estratégico de programas, ações e processos de aprendizagem dos alunos, de medidas de prevenção de reprovação e de defasagem idade-série e da centralização/descentralização de decisões financeiras e pedagógicas.

Libâneo (2016) aponta que estudos recentes indicam a institucionalização de políticas de alívio da pobreza expressas numa concepção de escola como lugar de acolhimento e proteção social como uma das orientações mais presentes nos documentos do Banco Mundial - na perspectiva dos princípios neoliberais para educação. Segundo o autor, são políticas carregadas de desfiguramento da escola como lugar de formação cultural e científica, em consequência da desvalorização do conhecimento escolar significativo. Também Libâneo (2018), ao discutir sobre finalidades educativas estabelecidos em documentos produzidos por

organismos internacionais, afirma que o neoliberalismo institui seus fundamentos nas teorias gerenciais da qualidade assegurados pelos princípios da eficiência, competitividade e produtividade.

Todos os quatro gestores participantes da pesquisa demonstraram viva percepção de finalidades educacionais pautadas em determinações de políticas neoliberais na qual a eficácia e a eficiência do desempenho baseiam-se na responsabilização e na meritocracia como explicação de "sucesso" ou "insucesso" do desempenho educacional, ou seja, imprimem essa visão sob a ótica da condição social do aluno e da família, a exemplo dos relatos da gestão educacional do município B: "são em maioria alunos de zona rural", "apresentam muita dificuldade socioeconômica", "as famílias precisam estar mais presentes".

Não diferentemente, o município A também imprime essa responsabilização: "as famílias não conseguem controlar os filhos", "as famílias precisam acompanhar melhor as tarefas de casa", "alguns alunos são indisciplinados", "os alunos precisam se empenhar mais".

Esses discursos estão centrados na responsabilização dos alunos e famílias pelo "baixo desempenho" discente, o que de acordo com Leão e Ribeiro (2018) é uma percepção da escola pública como instituição compensatória dos mais desfavorecidos que estavam distantes do sucesso escolar. Segundo o autor, "as causas do fracasso estariam atribuídas a um contexto desfavorável do aluno, nesse caso, sua falta de empenho e a falta de apoio da família" (p. 198).

Embora tenhamos ciência do impacto gerado pelos fatores extraescolares no desempenho educacional, o que segundo Cury (2002), faz com que haja problemas na escola que não são da escola e por isso mesmo não se deva desprezar o impacto desta situação de fato sobre o conjunto do sistema educacional, não podemos perder de vista que não se deve conceber um baixo desempenho relacionado somente às condições de vida material, ao auxílio das famílias e ao mérito individual dos alunos de forma simplista, ora culpando o aluno e a família individualmente pelo seu fracasso, ora responsabilizando somente as escolas e os professores pelos maus resultados obtidos.

Isso porque ao mesmo tempo em que o município A imprime essa visão de responsabilização aos alunos e às famílias, o discurso também inclui a responsabilização do desempenho ao professor e à gestão escolar: "tem escolas que falta gestão [...], tem outras que já falta professor com perfil" (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A). Assim como também a Gestora Escolar A busca para si a responsabilidade do desempenho:

> *A gente colocou na cabeça que a gente vai precisar resolver os problemas. Na primeira semana de diagnóstico, quem está bem, ótimo; quem não está escrevendo, interpretando, fazendo as quatro operações direitinho, a gente vai tomar logo a providência, esses alunos vão para o reforço.*

De acordo com Cruz (2017, p.103, grifos do autor), em se tratando do âmbito público, deve-se sempre "refletir sobre o 'como podemos melhorar', ou seja, o método adequado de gerir processos, e, desse modo, encontrar o caminho para se alcançar o resultado desejado".

A visão de formação humana pautada pela Secretária de Educação B demonstra uma visão de educação neoliberal fundamentada no gerenciamento da diversidade sociocultural, orientação presente nos documentos internacionais e tema recorrente em documentos do MEC que compõem uma parte das orientações voltadas para a redução de problemas e conflitos sociais, razão pela qual a escola precisa promover valores de solidariedade e reconhecimento humano, visando à prevenção e apaziguamento desses conflitos (LIBÂNEO, 2016). De acordo com Libâneo (2012), esta visão está assentada nas premissas pedagógicas humanistas. Sobre isso o autor ressalta que:

> As premissas pedagógicas humanistas por trás das quais estão critérios econômicos, formulou-se uma escola de respeito às diferenças sociais e culturais, às diferenças psicológicas de ritmo de aprendizagem, de flexibilização das práticas de avaliação escolar – tudo em nome da educação inclusiva. Segundo o autor, não é que tais aspectos não devessem ser considerados; o problema está na distorção dos objetivos da escola, ou seja, a função de socialização passa a ter apenas o sentido de convivência, de compartilhamento cultural, de práticas de valores sociais [...] (LIBÂNEO, 2012, p. 23).

O processo de organização do trabalho de gestão da educação do município A por meio dos processos de monitoramento, acompanhamento e gerenciamento das ações e das práticas da gestão pedagógica por meio da unificação dos projetos e ações em todas as escolas do município, a exemplo o planejamento das escolas; as avaliações institucionais; a orientação para evitar as reprovações; as medidas para reduzir a defasagem idade-série e consequente evasão escolar; a formação constante das lideranças escolares associada à extrema preocupação em aumentar cada vez mais o Ideb, demonstra uma visão de educação neoliberal fundamentada nas teorias gerencialistas de qualidade, pautadas nos princípios da eficiência, competitividade e produtividade (LIBÂNIO, OLIVEIRA; TOUSCHI, 2018).

> *Até eu fico besta de falar. A gente trabalha, trabalha e o Ideb não sai do lugar [...]. O rendimento não é ruim. Mas eu acho insatisfatório [...] (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

> *Mas a gente vem lutando para que a gente melhore a cada dia, porque se eu tenho uma nota de 6.8 eu não posso dizer que a gente está perfeita, porque a gente ainda quer muito mais (GESTORA ESCOLAR A).*

Sobre isso, Pessoni e Libâneo (2018) complementam que estas teorias que seguem a lógica gerencial cujos critérios de qualidade na educação são baseados em resultados vêm demarcando as políticas educacionais no mundo todo desde as décadas 1980-1990 seguindo as exigências de reestruturação produtiva do mundo capitalista globalizado e consagrando a escola num modelo de educação que prioriza os resultados de testes padronizados e não os processos de aprendizagem, com a preocupação em dar respostas ao sistema por meio dos índices. A parceria com iniciativas privadas para compartilhar as responsabilidades educativas públicas reforça essa afirmativa.

Partindo dessa visão, Chirineá e Brandão (2015) ao comentarem sobre a regulação da qualidade por meio de testes padronizados afirmam:

> Entende-se que escolas e sistemas de ensino, principalmente os municipais, sentindo a pressão imposta pelas avaliações externas, contratam grandes grupos educacionais para se enquadrar nas exigências impostas pelos testes ou, no limiar de uma saída "estratégica", para burlar o IDEB, treinam os alunos para a realização das provas (p. 476, grifos das autoras).

Sobre todas as políticas neoliberais para a escola, Libâneo (2018) argumenta que nenhuma delas promove a qualidade de educação, ao contrário, são restritivas à promoção do desenvolvimento humano especialmente as expressas em documentos do Banco Mundial e da Unesco, que representam distanciamento de uma visão que busca, pelo processo educativo, o desenvolvimento humano e a autonomia do sujeito tendo em vista a formação para a cidadania crítica.

O "apadrinhamento" da comunidade em relação à ajuda com material didático, livros, fardamento escolar que acontece com os alunos do município A, citado pela Secretária de Educação, nos chama atenção ao papel do Estado em dividir com a sociedade e as comunidades as responsabilidades pela escola pública. A constituição de 1988 admite que a escola é direito de todos e dever do Estado, mas, ao mesmo tempo o que se percebe é a reconfiguração do dever do Estado a novos papéis destinados à sociedade civil (LIBÂNEO, 2018).

Outra reconfiguração desse dever do Estado, percebido no município A, é a parceria com instituições privadas para formar e orientar o ensino público pela tomada de

metodologias docentes e formas de gerenciamento pautado na eficiência, orientação e condução dos trabalhos pedagógicos e administrativos na educação. Isso reforça o modelo de políticas alicerçadas no viés do redimensionamento do papel do Estado, marcas de uma educação de caráter historicamente filantrópico, o que Saviani (2018, p. 45) conceitua como "à demissão do Estado em consonância com a ideia de Estado mínimo", o que se traduz na tendência em imputar à sociedade a responsabilidade pela educação e não propriamente ao Estado, reforçando a visão remota de que, se a educação é pública, necessariamente ela não é estatal, abrindo precedentes de desobrigação do Estado para com a escola pública. A respeito da reconfiguração do Estado e de novos papéis destinados à sociedade civil Libâneo (2016, p. 56) afirma que:

> Trata-se de postular uma democracia baseada na formação do consenso social, na solução pacífica dos problemas e conflitos sociais, por meio de relações solidárias, cooperativas, participativas, com base nas relações comunitárias e parcerias público-privadas.

Não pretendemos aqui desconsiderar a ação de parcerias com a iniciativa privada realizada pelo município A, até porque as entrevistadas, o PME e o próprio Ideb do município apontam como positiva a parceria ao que se pretende o objetivo de educação do município, no qual se percebe uma racionalidade técnica de gestão e sua governabilidade para aumentar o desempenho educacional referenciado pelas metas determinadas pela avaliação externa. Como diz a Secretária de Educação A: "é uma parceria que está dando certo".

Também o PME do município A afirma que:

> *O Município foi um dos parceiros do Instituto Ayrton Senna que alcançou bons índices educacionais nos últimos anos. A proposta é que a cidade passe a integrar uma rede com o objetivo de compartilhar experiências e construir iniciativas para seguir avançando na qualidade do ensino. A evolução dos índices de aprendizagem e a melhora registrada nas últimas avaliações do Ideb levaram o município a ganhar um reconhecimento de mérito do Instituto pelo trabalho desenvolvido na área educacional [...] (p. 62).*

Também, as taxas de desempenho e fluxo escolar, assim como o índice de alunos em idade-série defasada, a nota de proficiência de Português e Matemática em comparação com as do município B, estão bem melhores, embora a taxa de aprendizagem do município A também ainda não esteja de acordo com a Meta 3 do Todos pela Educação que é de 70%.

O que pretendemos aqui é evidenciar a ação responsável do Estado, ou melhor, dizendo, a fragilidade desta no que se refere aos anos finais do E.F para com sua competência

nos municípios estabelecida pelo sistema federativo, o que poderia neste caso, pelo modelo do regime de colaboração técnica e cooperação recíproca previstos no artigo 211 da CF de 1988, na LDB de 1996 e no artigo 7º do PNE 2014/224, oferecer a todos os municípios as mesmas condições que visem aumentar o desempenho educacional dos anos finais do EF oferecidas pela iniciativa privada: formação das liderança educacionais, formação continuada para professores, projetos e ações que visam à permanência e aprendizagem dos alunos na escola, dentre outras. Entretanto, o que percebemos é uma desigualdade de oportunidades gerada pela desarticulação do sistema federativo.

Ao responderem sobre os programas e ações específicas aos anos finais do Ensino Fundamental oferecidas pelo governo Federal e/ou pelo Estado e/ou pelo Município, as Secretárias falaram sobre o regime de colaboração e cooperação técnica de forma a transparecer uma ação que não nos pareceu tão recíproca. As gestoras educacionais dos dois Municípios relataram que o município oferece espaço e funcionários de apoio, e por vezes, até professores para o ensino médio em distritos do município, além do transporte escolar[34]. Entretanto, a reciprocidade da colaboração por parte do estado, relatada no município B, nos parece mais unilateral, pois os relatos nos dão conta de que se dá pelo oferecimento de "favores" esporádicos do Núcleo Territorial de Educação (NTE).

> *Eu sinto falta dessa cooperação técnica que existia antes. Eu não estava ainda Secretária, mas eu já fui Coordenadora da escola do estado cedida pelo município pelo termo de cooperação técnica. Hoje é tudo muito solto, não em termos de prática, como as coisas acontecem, como por exemplo, eu precisei de carteiras para a realização de um concurso aqui e o diretor do NTE me ajudou. Mesmo não sendo sistema, o NTE nunca deixou de amparar o município. Enquanto Direc, nunca deixou de amparar (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).*
>
> *A gente tem um bom termo de cooperação técnica. A gente tem professores do município nas escolas do estado, e a gente tem ocupado alguns espaços que são do estado [...].Então existe essa cooperação. Essa cooperação técnica todos os anos a gente faz um termo e esse termo é assinado pelo Prefeito e pelo Secretário de Educação do estado. Agora em relação a programas voltados para os anos finais do E.F, o único foi esse de formação para gestores que começou a partir do final de 2019 (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO A).*

[34] O estado transfere recursos financeiros diretamente aos Municípios para que estes realizem o transporte dos alunos do Ensino Médio nas suas respectivas áreas. Entretanto, os recursos do Programa Estadual do Transporte Escolar no Estado da Bahia (PETE/BA) demoram a chegar aos municípios.

O Município B também não tinha nenhum programa, projeto ou ação federal e/ou estadual direcionado aos anos finais do Ensino Fundamental no período de 2015-2019, apenas o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)[35] destinado ao ciclo de alfabetização (1º ao 3º ano do ensino Fundamental), programa também citado pela Secretária de Educação A. O Município A, além do PNAIC, citou o Programa Novo Mais Educação[36] para os anos finais do Ensino fundamental. Entretanto, a Gestora Escolar A relatou que os recursos eram insuficientes e era preciso complementação do Município para atender a demanda do programa. O Município B não tinha o Programa Novo Mais Educação.

A Secretária de Educação B cita o PAR como um Plano que se apresentou com propostas de melhorias para os municípios em nível de política de estado e que realmente deu certo inicialmente. Todavia, ela relata que após o ano de 2018, o PAR se tornou um "jogo político":

> *Eu vim de um PAR onde o que valia era o que tinha no papel, bem-feito. Hoje eu faço parte de um PAR que se eu não tiver um parlamentar para me empurrar, eu não recebo nada. E sabe o que eu recebi do PAR nessa gestão? Nada! De um PAR que eu sei que tem meu dedo lá. Que é construção. Que hoje se nós temos uma creche inaugurada aqui porque na época corremos atrás por meio do trabalho, do plano. Hoje eu estou com um PAR que desconheço. Tá ali no meu sistema, tudo verdinho e quando eu vejo ao redor, só gente recebendo. Para o ônibus escolar chegar aqui, do caminho da escola, eu precisei falar com o prefeito: "pelo amor de Deus, é o seu deputado que acabou de dar ali numa cidade vizinha, nosso plano tá aqui e nós não recebemos nada"! Na outra semana o carro chegou. Então, são esses entraves, essas dificuldades que faz com que a gente desacredite até do processo propriamente dito da política de estado (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO B).*

Percebe-se que o que era para ser uma política implementada com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração no sentido de diminuir as desigualdades e amparar os municípios na oferta de uma política educacional voltada para o acesso e a melhoria da qualidade da educação pública como direito de todos, mostra-se como um "balcão de negócios", marcado pelos meandros político-partidários. O que sinaliza a necessidade de uma análise maior do PAR em outros municípios após o ano de 2018.

---

[35] O PACTO/PNAIC é um compromisso firmado entre o governo federal, estados e municípios cujo objetivo é proporcionar proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática a todas as crianças, ao final do terceiro ano do Ensino Fundamental da educação básica pública.

[36] Programa do Ministério da Educação cujo objetivo era melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, otimizando o tempo de permanência dos estudantes na escola.

5.2.3 Condições do espaço social

Tomando como ponto de análise que o ato educativo escolar se dá em um contexto de posições e disposições no espaço social, Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam que para se pensar com profundidade em uma escola de qualidade não se pode perder de vista este espaço social, ou seja, o acúmulo de capital econômico, social e cultural dos sujeitos usuários da escola. Os autores também evidenciam a influência significativa de variáveis da dimensão socioeconômica e cultural no desempenho escolar e no sucesso dos alunos. Também, Cury (2002) aponta que é indispensável para uma análise adequada das políticas educacionais considerar as questões socioeconômicas, uma vez que firmar a determinação socioeconômica sobre a educação não é negar as determinações internas a ela, é considerar e ver esse contexto como suscetível de superação.

Marx, em sua teoria, indica que a humanidade se define por sua produção material e que a história da humanidade é a história da luta de classes, colocando, assim, as classes sociais como opostas. No município B, não percebemos uma divisão de classes bem marcada no interior do município, assim como no município A, bem como entre os dois municípios, até porque os dados da pesquisa não dão conta disso. No entanto, os dados analisados nos permitem inferir que no município A as condições de trabalho são melhores que no município B – ao que se refere à quantidade e a possibilidade de trabalho permanente. Essas condições de produção dos meios materiais geram contradições na condição de vida social e material dos estudantes.

Também, ao comparar os dados do município A com os do município B, analisando tanto as entrevistas, quanto a pesquisa documental, os dados estatísticos como o índice Gini; o IDH[37]; o PIB[38] e os demais aspectos socioeconômicos; as condições de infraestrutura básica (como água encanada e condições das estradas); os aspectos geográficos e demográficos; as condições climáticas; a porcentagem de pobres; a população ocupada e o modo de produção de vida material e as condições materiais da vida social, percebemos que as condições do

[37] O IDH é um índice que mede o desenvolvimento humano e leva em consideração a expectativa de vida da população, a taxa de mortalidade, os investimentos públicos em saúde e o nível de desigualdades. Vai de 0 a 1. Um índice até 0,499 significa um baixo desenvolvimento humano. De 0,5 a 0,799 representa um desenvolvimento médio e, quando ultrapassa 0,8, o desenvolvimento é considerado alto.

[38] O produto interno bruto representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado. É um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de quantificar a atividade econômica de uma região.

espaço social no município A são um pouco melhores que as condições do espaço social do município B e nos dão conta da desigualdade socioeconômica entre os municípios e o nível da influência e interferência no desempenho do último.

Cury (2002), ao apontar os condicionantes da educação básica no Brasil após a Constituição Federal de 1988, relaciona os fatores socioeconômicos como a distribuição de renda e a desigualdade como preliminares importantes para determinar o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Pode estar aí também uma das causas que leva aos altos índices de distorção-idade série existentes no município B (33,8%) em comparação com as do município A (9,8%), uma vez que a literatura aponta como principais causas da distorção idade-série as ausências frequentes às aulas, as mudanças sucessivas de escola, a repetência, o abandono e a evasão com posterior reingresso após dois ou mais anos, explicando a condição relatada pela Secretária de Educação e pela Gestora escolar B sobre estes constantes problemas enfrentados pelos alunos do município B, em períodos sazonais, em busca de melhores condições de vida material.

Desta forma percebe-se que as desigualdades advindas do espaço social, constituem-se como importantes fatores influentes no desempenho educacional, fazendo com que haja problemas na escola, que não são da escola e por isso mesmo não se podem desprezar o impacto desta situação sobre o desempenho educacional não somente dos anos finais do E.F como de todas as etapas da educação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e os desafios de sua gestão, ao que se objetivou esta pesquisa, nos permitiu identificar o padrão de investimento por aluno, a visão de ensino, e o espaço social como fatores determinantes para o desempenho educacional dos Anos finais do E.F. Ao mesmo tempo, a pesquisa aponta que tais fatores, apresentando-se de forma diferenciada em distintas realidades de Ideb expressa contradições na legislação educacional ao se constatar que a seguridade garantida pelo Estado em termos de igualdade de condições educacionais para todos continua sendo uma retórica, o que se põe como um complexo desafio da gestão para a materialização do desempenho educacional de toda a educação.

Ao identificarmos esses fatores manifestos nas condições de oferta de ensino, nas condições de gestão e organização do trabalho escolar e nas condições do espaço social, respectivamente, percebemos que estes se apresentam de forma mais favorável no município com maior Ideb. Notamos também, em referência ao que indicaram os dados da pesquisa empírica e documental, que esse favorecimento parte tanto das condições financeiras próprias que o município dispõe para investimento na educação e assim poder oferecer melhores condições de ensino, quanto da visão de educação neoliberal fundamentada nas teorias que seguem a lógica gerencial cujos critérios de qualidade na educação são baseados em resultados que os impulsionam na inter-relação das condições de gestão e organização do espaço escolar, tencionando aumentar cada vez mais a nota no Ideb, além das melhores condições do espaço social em que vivem os alunos e famílias desse município.

Desta forma, partindo desses pressupostos, identificamos dois determinantes que se põem como desafios da gestão de todas as etapas da educação no Brasil, em especial, as do desempenho dos anos finais do E.F: os fundamentos das políticas neoliberais determinadas pelos organismos internacionais presente de forma diferenciada na visão de educação de cada município e desse modo conduzindo a gestão e organização do trabalho escolar; e o papel do Estado como mola propulsora do desempenho educacional, porém agindo como Estado mínimo, percebido nas condições de oferta de ensino e nas condições do espaço social dos dois municípios pesquisados.

No município com maior Ideb, percebemos fundamentos da educação neoliberal firmada nas teorias gerencialistas de qualidade, pautadas nos princípios da eficiência, competitividade e produtividade, o que de fato vêm demarcando as políticas educacionais no mundo todo desde a década de 1990, seguindo as exigências de reestruturação produtiva do

mundo capitalista globalizado. Enquanto que no município de menor Ideb percebemos fundamentos das políticas neoliberais pautados no gerenciamento de diversidades, orientações voltadas para a redução de problemas e conflitos sociais.

Abordando essas políticas neoliberais para a escola, Libâneo (2018) argumenta que nenhuma promove a qualidade de educação, ao contrário, são restritivas a objetivos voltados à solução de problemas sociais e equilíbrio econômico para a garantia da acumulação do capital. Dessa forma, compromete o papel da educação em relação a suas finalidades prioritárias de ensinar conteúdos com bases científicas e promover o desenvolvimento das capacidades intelectuais e morais dos alunos. Tais políticas conduzem à decadência da escola e prejudicam a qualidade do processo educacional dos alunos, operando, muitas vezes, na exclusão social dos alunos na escola, antes mesmo da exclusão social gerada na sociedade.

Sobre o Estado como mola propulsora do desempenho educacional dentro dos municípios, constata-se a demissão do Estado em consonância com a ideia de Estado mínimo ao engendrar uma reconfiguração do seu dever a novos papéis destinados à sociedade civil, o que se observa no "apadrinhamento" da comunidade para com os alunos e na parceria com instituições privadas no município de maior Ideb para formar, orientar e implementar projetos e ações ao ensino público.

Além disso, contata-se também a condição de Estado mínimo ao perceber a fragilidade das políticas educacionais até aqui estabelecidas pelo Pacto Federativo que se pretende eficiente na sua função redistributiva e supletiva para a redução das características desiguais do desenvolvimento das diversas regiões como, por exemplo: o PDDE, que, embora significativo para as escolas mostra-se insuficiente para autonomia financeira das mesmas; o Fundeb, que, mesmo tendo trazido uma significativa melhoria dos efeitos de diminuição das desigualdades regionais no que se refere a educação, ainda apresenta falhas em repartições de modo a resolver as diferenças; o PDE e seu instrumento de planejamento estratégico, o PAR, que, embora estivesse caminhando bem, apesar de seus pontos frágeis nos municípios, tornou-se um "balcão de negócios" após o ano de 2018, diminuindo as chances da esperançosa política de Estado. A estas constatações cabem maiores investigações em um campo maior de amostragem.

Além disso, em acordo com outras pesquisas direcionadas aos anos finais do E.F, corroboramos a ausência de programas e ações direcionadas a essa etapa de ensino até 2019.

Importante sinalizar, em nível de informação e possíveis pesquisas futuras, que ações voltadas aos anos finais do E.F começaram a ser implementadas nos municípios da Bahia no

final do ano de 2019, como o projeto “Formação Continuada Territorial” [39]. Outro projeto, a nível federal destinado aos anos finais do E.F após o ano de 2019 é o “Brasil na Escola” [40].

No mais, espera-se que o Estado retome suas obrigações como principal provedor e fomentador de ações educativas para a implementação de programas, projetos e ações com forte potencial de mudanças na adequação das condições de oferta de ensino, nas condições de gestão e organização do espaço escolar e nas condições do espaço social para que estes sejam fortalecidos. Espera-se também que as ações promovidas estejam atentas à diversidade das características geográficas, demográficas, sociais, econômicas e culturais dos diversos municípios espalhados pelo Brasil para que forneçam a todos os estudantes, em todas as etapas e modalidades de ensino iguais condições de acesso, permanência e aprendizagem significativa na escola, favorecendo assim um melhor desempenho educacional.

Devemos considerar também que, para isso, é necessário um trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre os entes federados, associados às boas práticas de gestão local que possam culminar na busca da harmonia das finalidades educacionais com equidade de padrões de qualidade de ensino, de cooperação técnico-administrativa, de redistribuição de recursos onde se fizer necessário e de compartilhamento de responsabilidades para formular políticas e obter resultados satisfatórios.

Esperamos que este estudo possa suscitar outras pesquisas acadêmicas ampliando o conhecimento sobre essa problemática tão abrangente e multifacetada que é o desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e sua gestão. Almejamos também, que seus achados possam incentivar gestores, coordenadores e professores no sentido de (re) pensar novos paradigmas do devir da práxis pedagógica/política/administrativa, com vistas a contribuir para a diminuição das desigualdades que se põem diante destes e de tantos outros fatores que influenciam no desempenho educacional dos anos finais do Ensino Fundamental e os desafios de sua gestão.

---

[39]Promovido em regime de colaboração, a formação é direcionada especificamente aos coordenadores(as) pedagógicos(as), gestores(as) escolares dos anos finais do E.F, equipes técnicas das redes municipais e aos educadores do Ensino Médio e é promovida pela Secretaria da Educação da Bahia e Instituto Anísio Teixeira com o apoio da União dos Municípios da Bahia (UPB), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a parceria do Itaú Social.

[40]Um programa federal cujo objetivo é melhorar a qualidade dos estudos, evitar a evasão escolar e ampliar o apoio técnico e financeiro às escolas dos anos finais do E.F.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, v. 28, p. 253-267, 2007.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz. A organização do ensino fundamental em ciclos: algumas questões. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, p. 35-50, jan./abr. 2009.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Est. Aval. Educ**., São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan./abr. 2013.

AMADO, João; FERREIRA, Sonia. Técnicas de Recolha de Dados. *In*: AMADO, João (cord). **Manual de investigação qualitativa em educação**. 2. ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, outubro de 2014. p. 205-232. <Disponível em: https://digitalisdsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/35271/1/Manual%20de%20investiga%C3%A7%C3%A3o%20qualitativa%20em%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 24 de novembro de 2021.

ARAÚJO, Herton Ellery; CODES, Ana; UDERMAN, Leonardo**. O Ideb como instrumento de Gestão para uma educação de qualidade** – a educação brasileira vista pelas lentes do Ideb. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9236/1/TD_2474.PDF>. Acesso em 18 de junho de 2021.

ARAÚJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun.2012.

AZEVEDO, Fernando de.*et al***.** Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959). Recife: **Fundação Joaquim Nabuco**, Editora Massangana, 2010.

AZEVEDO, Giselle Ferreira Amaral de Miranda; AZEVEDO, Abraão Neiver de Miranda. Gestão da Educação Brasileira: concepções e princípios. *In :*OLIVEIRA, Antonella Carvalho de. (org). **Grandes Temas da Educação Nacional 2.** Belo Horizonte- MG: Atena Editora, 2018.p.67-77.

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Evolução da Ordem Econômica no Contexto Político-econômico das Constituições Brasileiras**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 10 de abril de 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 07 de abril de 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 12 abril de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 8 fevereiro de 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 12 de abril de 2022.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 07 abril de 2022.

BRASIL. **Decreto de Lei nº 4.244 de 9 de abril de 1942**. Lei orgânica do ensino secundário. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 de maio de 2022.

BRASIL**. Decreto-Lei n.º 6.141, de 28 de dezembro de 1943**. Lei Orgânica do Ensino Comercial. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 de maio de 2022

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. – Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <dehttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm>. Acesso em 15 de abril de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas

suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em 15 de junho de 2022.

BRASIL**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015a. (Série legislação; n. 193).

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1961.** Não paginado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>. Acesso em: 25 de janeiro de 2022.

BRASIL, Lei. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 10369, 1968.

BRASIL, Câmara dos Deputados; BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário oficial da União**, n. Sec. 1, 1971.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação nacional. 2 ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. Disponível em: <LDB: Lei de diretrizes e bases da educação nacional (senado.leg.br)>. Acesso em 20 de fevereiro de 2022

Brasil. Lei n. 11.274, 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº. 11.114/2005. Altera os arts. 6º; 30; 32 e 87 da Lei nº 9.394/96, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. DOU 17/05/2005. **Diário Oficial**, Brasília, 2005.

BRASIL. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 4024/61**. Brasília: 1961.

CAMPOS, Maria Malta. A qualidade da Educação em Debate. **Estudos Em Avaliação**, São Paulo, n.22, p. 5-36, 2000. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2215>. Acesso em 22 de maio de 2022.

CAPUTO, Romeu Weliton. **Análise do Investimento nos Anos Finais do Ensino Fundamental e Desempenho Educacional**. Orientador: José Henrique Paim Fernandes. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

CASIMIRO, Aline Marques. **Estruturas de governança das escolas municipais de Castanhal, Pará**. Orientadora: Ligia T. L. Simonian. 2017. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém/Pará, 2017.

CASTANHA, André Paulo. **O Ato Adicional de 1834 e a educação elementar no Império**: descentralização ou centralização? Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Convite a Filosofia**. São Paulo: Ática, 1994.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 23, p. 461-484, 2015.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: avaliação, Política Pública em Educação**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a05.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2021

CRUZ, Soraya Regina de Hungria. **Maturidade de Processos e Ações Escolares**: referencial de qualidade educacional. Orientador: Alexandre Moraes Ramos. 2017. Dissertação (Mestrado em Métodos e Gestão em Avaliação) - Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

CUNHA, Eudes Oliveira; DANTAS, Lys Maria Vinhães; VERHINE, Robert Evans. Subsídios teóricos para estudos sobre implementação de políticas educacionais nas redes/escolas municipais no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 12, n. 23., nov. de 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n.80, p. 168-200, set.2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Qualidade em Educação como Direito. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, out/dez. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição**. 7 ed. São Paulo: Cortez editora, 2000.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”?.**Educ. Soc**., Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DAMASCENO, Jeane, Barbosa. **Distorção Idade Ano nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Escola Estadual Esperança** – Manaus/AM. Orientador: Eduardo Magrone. 2016. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

DAVIS, Claudia Leme Ferreira; *et al*. Anos finais do Ensino Fundamental: aproximando-se da configuração atual. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, Fundação Victor Civita, São Paulo, n. 3, p.103-195, nov. de 2012.

DINIZ, Célia Regina; SILVA, Iolanda Barbosa da.**Metodologia científica**– o método Dialético e suas possibilidades reflexivas. Campina Grande; Natal: UEPB/UFRN - EDUEP, 2008. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em maio de 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; DE OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação conceitos e definições. **Textos para discussão**, n. 24, p. 69-69, Brasília: MEC, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil. **Educ. Soc**., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

FERRAZ, Ana Emília. Cidades pequenas no Território de Identidade do Sudoeste Baiano. **Geopauta**, Vitória da Conquista - BA, v.4, n. 2, p. 31-52. Jul. 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5743/574363604002/html/>. Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; DOS SANTOS, Maria de Fátima Martins. A Meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 7, 2017.

FERREIRA JÚNIOR, Amarílio. A influência do marxismo na pesquisa em educação brasileira. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, n. 49, p.35-44, mar 2013.

FONSECA, Marília. Políticas Públicas para a Qualidade da Educação Brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FONTANA, Felipe. Técnicas de Pesquisa. *In:* MAZUCATO, Thiago (org.).**Metodologia da Pesquisa e do Trabalho científico.** Penápolis- SP: Editora Funep, 2018. p. 59-77.

FRANÇA, Magna. **Sistema federativo e regime de colaboração**: o plano nacional de educação − demanda e investimentos, 2014. Comunicação. Disponível em: <https://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/MagnaFranca_GT5_Integral.pdf>. Acesso em: 09 de maio de 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. *In*: Minayo, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.p. 67-80.

GUSMÃO, Joana Buarque de. A construção da noção de qualidade da educação. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**., Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 299-322, abr./jun. 2013. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

HUNGARO, Edson Marcelo. A questão do método na constituição da teoria social de Marx. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abadia (orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 15-78.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça as Cidades e Estados do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 20 de novembro de 2021.

INEP. **Relatório Brasil no PISA 2018** (Versão Preliminar) - Brasil: INEP/MEC, 2019.

INEP. **Resumo técnico dos resultados do índice de desenvolvimento da educação básica** (Versão preliminar) – Brasil: Inep/MEC, 2020. 82 p.

JESUS JÚNIOR, José Expedito de**. Gestão educacional**: um estudo da dimensão pedagógica no município de Ibitirama – Bahia. Orientador: Sérgio Henrique da Conceição. 2015. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) - Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

LEÃO, Alessandra; RIBEIRO, Pollyanna Rosa. Impacto das Políticas Educacionais nas Práticas Pedagógicas de Professores de Língua Portuguesa. In: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira. (Orgs.) **Políticas educacionais neoliberais e escola pública:** uma qualidade restrita de educação escolar. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2018. p. 177-201.

LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel Aparecida Marra da Madeira. A pesquisa: repercussões de políticas educacionais na escola e na sala de aula. In: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel Aparecida Marra da Madeira**.** (Orgs.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública:** uma qualidade restrita de educação escolar. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2018.p. 22-43.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais neoliberais e escola: uma qualidade de educação restrita e restritiva: in: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra de Madeira. **Políticas educacionais neoliberais e escola pública:** uma qualidade restrita de educação escolar. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2018. p. 44-87.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de pesquisa**, v. 46, p. 38-62, 2016.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra . **Educação Escolar**: Políticas, Estrutura e Organização. 10 ed. Brasil: Editora Cortez. 2018.

LIRA, Débora Amélia N. de; SOUZA, Antônio Lisboa L. de. **O Estado Brasileiro e as Desigualdades Educacionais no Meio Rural: um Estudo a partir do RN**. 2011. Disponível em:https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0127.pdf . Acesso em 27 de novembro de 2022.

MACHADO, Célia Tanajura; OLIVEIRA, Maria Lúcia Santana. Planejamento Educacional e Federalismo no Brasil: o lugar do Plano de Ações Articuladas (PAR). In: OLIVEIRA, João Ferreira de; ASSIS, Lúcia Maria de**. Políticas Públicas, Financiamento, Planejamento da Educação:** cooperação federativa e regime de colaboração entre sistemas na educação. (orgs.). Brasília: ANPAE, 2019. p. 23-26.

MAFASSIOLI, Andréia; MARCHAND, Patrícia Souza. Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. **Revista ambiente educação**, v. 4, n. 2, p. 134-146, 2017.

MARTINS, Lígia Márcia; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, p. 223-239, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/75VNGFj5PH5gy3VsPNp3L6t/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 de junho de 2021.

MASCARENHAS, Angela Cristina Belém. A contribuição do materialismo histórico-dialético para análise das políticas educacionais. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abadia. (Orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 177-181.

MASSON, Gisele. A importância dos fundamentos ontológicos nas pesquisas sobre políticas educacionais. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abadia. (Orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 201-225.

MATURANA R, Humberto; VARELA G, Francisco. **A Árvore do Conhecimento:** As bases biológicas do entendimento humano. Campinas- São Paulo: Editorial Psy, 1995.

MEDEIROS, Michele Hirschde; LIRA, Aliandra Cristina Mesomo. O ensino fundamental no brasil: breves reflexões sobre a trajetória histórica, as razões implícitas e implicações práticas para o ensino de 9 anos. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 11, n. 1, p. 159-178, 2016. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/4607>. Acesso em: 20 de abril de 2021

MELO Gabriel Barreto de. Política Educacional, Ensino Fundamental e Metas de Desempenho: diagnóstico da Região Nordeste e propostas de ação. Orientador: Napoleão dos Santos Queiroz. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão – SE, 2016.

MILANO, Lígia Godoy. **Políticas Educacionais, Avaliação e Desempenho Escolar**: a rede municipal de educação de Goiânia. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia- GO, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. *In:* MINAYO, Maria Cecília de Sousa (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.p.09-31.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. *In:* **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.p. 7-9.

MORAES, Raquel de Almeida. O Método Materialista Dialético e a Consciência. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abadia. (Orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 79-96.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 661-690, 2007.

PARO, Vitor Henrique. Administração Escolar: introdução crítica. 16. ed, São Paulo, Cortez, 2010.

PASQUALINE, Juliana Campregher; MARTINS, Lígia. Dialética singular-particular-universal: implicações do método materialista dialético para a psicologia. **Psicologia & Sociedade**, São Paulo, SP, v.2, n. 27, 2015. p. 362-371.Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/WFbvK78sX75wDNqbcZHqcPj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 de Abril de 2022.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra de. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista – Bahia - Brasil, v. 15, n. 31, p. 38-57, jan./mar. 2019.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã editora, 2003.

PESSONI, Lucineide Maria de Lima; LIBÂNEO, José Carlos. Finalidades da Educação Escolar e Critérios de Qualidade de Ensino: as Percepções de Dirigentes Escolares e Professores. *In*: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira. (org). **Políticas educacionais neoliberais e a escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar.** Goiânia – Goiás: Editora Espaço Acadêmico, 2018. p.151-177.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. Pesquisa Social: contribuições do método materialista histórico-dialético. *In*: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia (org.). **O método dialético na pesquisa em educação.** Campinas: Autores Associados, 2014. p. 131- 152.

SAINT-EXUPÉRY, Antoine de. **Cidadela**. Ruy Belo (tradutor). São Paulo: Editora Quadrante, 1969.

SANTOS, Frederico Maximiliano Vieira dos. **Reprovação escolar no ensino fundamental II**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) –

SANTOS, Marcos Oliveira. **Monitoramento e Gestão das Avaliações Externas e do Ideb no Âmbito Municipal**. 2020. Dissertação (Mestrado Educação) – Universidade Estadual do sudoeste da Bahia, Vitória da conquista, 2020. (rever a ordem alfabética)

SANTOS, Maria Olímpia Beatriz; CORRÊA, Silvina Fonseca. **Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental e Médio**. Montes Claros – MG: Editora Unimontes, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **A lei da educação:** LDB: trajetória, limites e perspectivas. 12. ed. Campinas, São Paulo: Autores associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. O paradoxo da educação escolar: análise crítica das expectativas contraditórias depositadas na escola. In: **O Lunar de Sepé**. Campinas: Autores Associados, 2014, p. 85-99.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 1231-1255, out.2007.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** significado, controvérsias e perspectivas. 2. ed.rev. e ampl. São Paulo: Autores Associados, 2018.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual.; NARDI, Elton Luiz. O IDEB e as condições locais de desenvolvimento de políticas e gestão da educação básica no Brasil. *In* **Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação**. 2012.p. 1-15. Disponível em: <https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarildaPasqualSchneider_res_int_GT2.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2022.

SILVA, Anne Patrícia Pimentel Nascimento da; SOUZA, Roberta Teixeira de; VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. O Estado da Arte ou o Estado do Conhecimento. **Educação**, v. 43, n. 3, p. 1-12, set/dez de 2020.

SILVA, Vandré Gomes. **Por um Sentido Público da Qualidade da Educação**. 2008. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

TARTUCE, Gisela Lobo; ALMEIDA, Patrícia Albieri. **Panorama de Projetos relativos aos Anos Finais do Ensino Fundamental**. Palestra (2019) Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pesquisa/catedras-e-convenios/catedra-de-educacaobasica/panorama-de-projetos-relativos-aos-anos-finais-do-ensino-fundamental>. Acesso em: 25 de junho de 2021.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Tailândia, 1990.

UNESCO, Orealc. **Educação de qualidade para todos**: um assunto de direitos humanos. 2. ed. Brasília, DF: Unesco; Orealc, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001505/150585por.pdf>. Acesso em: 22 de Fevereiro de 2022.

UNICEF. **Reprovação, distorção idade-série e abandono escolar**: dados do Censo Escolar 2018 publicados no site da estratégia Trajetórias de Sucesso Escolar do UNICEF e parceiros. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/6151/file/reprovacao_distorcao_idadeserie_abandono_escolar_2018.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 202.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos**, v. 88, n. 219, p. 291-309, mai./ago. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. 2. ed. Fortaleza : EdUECE, 2015.

VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos; ROMANOVSKI, Joana Paulin. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista diálogo educacional**. Curitiba, v. 14, n. 41, p. 165-189, jan./abr. 2014

APÊNDICE A - Roteiro para entrevista semiestruturada: Secretário (a) de Educação Municipal

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Recredenciada pelo Decreto Estadual Nº 16.825 de 04/07/2016

Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UESB

ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA GESTÃO DO SEU DESEMPENHO

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA
SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO

1 INFORMAÇÕES PESSOAIS

1 - Qual a sua formação inicial e acadêmica?

2 - Há quanto tempo você está Secretária de educação neste município? Já atuou como secretária em outro município?

3 - Quais sua experiência no contexto educacional antes da função como Secretária de Educação?

p.s. Para responder as questões abaixo, gostaria que a senhora pensasse no período anterior à pandemia. Em especial aos anos compreendidos entre 2015 a 2019.

2 INFORMAÇÕES SOBRE A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SMED)

2.1 - Quantos funcionários diretamente ligados às atividades pedagógicas existem na SMED? Descreva suas funções?

3 DOS RECURSOS FINANCEIROS

3.1 - Descreva como acontece a gestão dos recursos financeiros da educação no município (autonomia para gerir)

3.2- Descreva a respeito dos investimentos realizados para os alunos do município?

3.3 -Fale um pouco mais dos recursos financeiros da educação em seu município.

4 DA INFRAESTRUTA DAS ESCOLAS

4.1- Você considera as escolas de seu município com infraestrutura adequada (sala de aula, biblioteca, laboratório de informática, quadra de esportes, etc.) e equipamentos (Datashow, computadores com acesso à internet, lousa interativa, livros didáticos e de literatura) suficientes para as atividades pedagógicas? Como o município contribui para isso?

5 DA FORMAÇÃO DOCENTE

6.1 - A Secretaria de Educação oferece formação continuada aos professores da rede? Com que frequência? Essa formação costuma acontecer de que forma? (Todos juntos ou separados por fases do ensino).

6 DE AÇÕES ESPECÍFICAS AOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMETAL

5.1 - No período de 2015 a 2019 o município recebeu alguma ação e/ou projeto Federal ou do estado direcionado ao Ensino fundamental? Se sim? Quais? Se não, por quê?

5.2 - E direcionado especificamente aos anos finais do Ensino fundamental? Se sim, quais? Fale um pouco sobre o recebimento dessa ação, sua implementação e desenvolvimento. Se não, por quê?

5.3 - O município, com recursos próprios, desenvolveu algum projeto específico aos anos finais do Ensino fundamental com o objetivo de melhorar o seu desempenho?

5.4 - Como você descreve o apoio/parceria/cooperação do Estado em relação à educação do Ensino Fundamental no município? Gostaria que falasse um pouco mais sobre esse apoio direcionado aos anos finais do ensino fundamental?

7 DO ACOMPANHAMENTO DO DESEMPENHO ESCOLAR

7.1 - A Smed costuma monitorar o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental? Se sim, de quanto em quanto tempo acontece esse monitoramento? Detalhe como acontece esse monitoramento, especialmente do Ensino fundamental II.

7.2 - Quais ações costumam ser realizadas pela Smed diante dos resultados desfavoráveis ao baixo rendimento escolar?

7.3 - Quais são as principais dificuldades dos anos finais do Ensino Fundamental detectadas pela Smed do município?

7.4 - Como você analisa o rendimento escolar dos anos finais do Ensino Fundamental em seu município? A que você atribui esse rendimento?

7.5 - Em sua opinião, o que é necessário para a obtenção de um melhor desempenho dos alunos nos anos finais do ensino fundamental? Isto está sendo possível? Se sim, como? Se não, por quê?

7.6- A Smed costuma desenvolver alguma medida de prevenção para reprovação escolar? Se sim, fale um pouco sobre. Se não, por quê?

7.7 - A Smed implementa programas de correção de fluxo escolar? Se sim, fale um pouco sobre. Se não, por quê?

7.8 - Como você descreve a qualidade do processo de ensino aprendizagem em seu município?

8 DA DIMENSÃO EXTRAESCOLAR

8.1 - Você conhece o contexto social, econômico e cultural da maioria dos familiares e alunos de sua rede? Poderia descrever um pouco sobre o que você percebe? (o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a Internet, a escolarização dos pais, os hábitos de leitura dos pais, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do aluno, a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante, as atividades extracurriculares).

Deseja deixar registrado alguma consideração sob o seu ponto de vista sobre os desafios e possibilidades em gerir os anos finais do ensino fundamental em seu município?

APÊNDICE B - Roteiro para entrevista semiestruturada: Gestor escolar

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Recredenciada pelo Decreto Estadual Nº 16.825 de 04/07/2016

Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UESB

ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA GESTÃO DO SEU DESEMPENHO

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

GESTORA ESCOLAR

1 INFORMAÇÕES PESSOAIS

1.1 - Qual a sua formação inicial e acadêmica?

1.2 - Há quanto tempo você atua na função de Gestor escolar? E como gestor desta escola?

1.3 - Descreva acerca de sua experiência no contexto educacional antes da função como gestor escolar.

2 INFORMAÇÕES SOBRE A ESCOLA

2.1 - A escola funciona somente com turmas do Ensino fundamental II?

2.2 -Sua escola sempre foi municipal? Se não, quando aconteceu a municipalização?

2.3 - Quantos alunos são matriculados em sua escola?

2.4 - Em quantos turnos funcionam a escola?

2.5 - Qual o tempo de permanência dos alunos na sua escola?

2.6 - Qual a quantidade média de alunos por turma?

2.7 - Qual a média de horas-aula diária?

2.8 - Como você descreve o nível de segurança dos alunos e dos profissionais de educação na escola (relacionada ao clima escolar)?

2.9 - Como você descreve o nível de segurança de sua escola (infraestrutura)?

3 DOS RECURSOS FINANCEIROS

3.1 - Descreva a respeito dos recursos financeiros de sua escola. (De onde vem? ; Se é suficiente?; Como acontece a gestão?; A escola tem autonomia financeira e de gestão?).

4 DA INFRAESTRUTA DA ESCOLA

4.1- Você considera sua escola com infraestrutura adequada (sala de aula, biblioteca, laboratório de informática, quadra de esportes, etc.) e equipamentos (Datashow, computadores com acesso à internet, lousa interativa, livros didáticos e de literatura) suficientes para as atividades pedagógicas?

4.2 - Quais os recursos escolares existentes em sua escola que você considera que mais contribuem para o ensino aprendizagem dos seus alunos?

5 DA FORMAÇÃO DOCENTE

6.1 - Qual é o nível de formação docente da maioria dos professores de sua escola?

6.2 - Os professores de sua escola costumam participar de formação continuada? Se sim, com que frequência e como acontece essa formação?

6 DE AÇÕES ESPECÍFICAS AOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMETAL

5.1 - No período de 2015 a 2019 sua escola recebeu alguma ação e/ou projeto Federal ou do estado, ou da secretaria de educação municipal de educação direcionado aos anos finais do Ensino fundamental? Se sim? Quais? Fale um pouco sobre o recebimento dessa ação, sua implementação, desenvolvimento e efetividade.

Se não: a escola, por iniciativa própria, desenvolveu algum projeto específico aos anos finais do Ensino fundamental com o objetivo de melhorar o seu desempenho? Detalhe um pouco mais sobre.

5.2 - Que tipo de suporte sua escola recebe da Smed para melhorar o rendimento escolar dos alunos?

7 DO ACOMPANHAMENTO DO DESEMPENHO ESCOLAR

7.1 - Como você descreve a qualidade do processo de ensino aprendizagem em sua escola?

7.2 - Vocês costumam monitorar os resultados das turmas de sua escola? Se sim, de quanto em quanto tempo acontece esse monitoramento? Como acontece esse monitoramento? Diante dos resultados desfavoráveis ao baixo rendimento escolar, quais ações costumam ser realizadas?

7.3 - Como você analisa o rendimento escolar dos anos finais do Ensino Fundamental em sua escola? A que você atribui esse rendimento?

7.4 - Em sua escola existem muitos alunos em distorção idade-série? Se sim, o que é feito para reduzir esse quantitativo?

7.5 - Sua escola costuma realizar planejamento estratégico por parte da coordenação pedagógica e da gestão escolar? Se sim, com que frequência e como acontece esse planejamento?

7.6 - Como você descreve a atuação dos professores de sua escola para melhorar o desempenho escolar dos alunos?

7.7 - Quais são as principais dificuldades em relação a aprendizagem dos alunos dos anos finais do Ensino Fundamental em sua escola que você considera como significativas?

7.9 - Diante das dificuldades consideradas, quais são as ações implementadas para superá-las?

7.10 - Em sua opinião, o que é necessário para a obtenção de um melhor desempenho dos alunos nos anos finais do ensino fundamental? Isto está sendo possível? Se sim, como? Se não, por quê?

8 DA DIMENSÃO EXTRAESCOLAR

8.1 - Você conhece o contexto social, econômico e cultural da maioria dos familiares e alunos de sua escola? Poderia descrever um pouco sobre o que você percebe? (o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a Internet, a escolarização dos pais, os hábitos de leitura dos pais, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do aluno, a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante, as atividades extracurriculares).

8.2 - Como você descreve o interesse dos alunos de sua escola pelos estudos?

8.3 - Como você descreve o acompanhamento das famílias nos estudos dos alunos de sua escola?

Deseja deixar registrado alguma consideração sob o seu ponto de vista sobre as possibilidades e desafios da gestão dos anos finais do ensino fundamental?