

**UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL**

Renata Grinfeld

**DESIGUALDADES EDUCACIONAIS:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO ÍNDICE DE OPORTUNIDADES DA
EDUCAÇÃO BRASILEIRA (IOEB)**

**São Caetano do Sul – SP
2022**

RENATA GRINFELD

**DESIGUALDADES EDUCACIONAIS:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO ÍNDICE DE OPORTUNIDADES DA
EDUCAÇÃO BRASILEIRA (IOEB)**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado Profissional – da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Formação de professores e gestores

Orientadora: Profa. Dra. Sanny Silva da Rosa

**São Caetano do Sul – SP
2022**

FICHA CATALOGRÁFICA

GRINFELD, Renata

Desigualdades educacionais : uma análise a partir do Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (IOEB) / Renata Grinfeld. – São Caetano do Sul: USCS, 2022.
92 p.

Orientadora: Prof^a. Dra. Sanny Silva da Rosa.

Dissertação (mestrado) – USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado Profissional, 2022.

1. Oportunidades educacionais. 2. Desigualdades. 3. Justiça social. 4. Políticas públicas. I. Título. II. Universidade Municipal de São Caetano do Sul.

Reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Prof. Dr. Leandro Campi Prearo

Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa

Profa. Dra. Maria do Carmo Romeiro

Gestão do Programa de Pós-graduação em Educação

Prof. Dr. Nonato Assis de Miranda

Profa. Dra. Ana Silvia Moço Aparício

Trabalho Final de Curso defendido e aprovado em ____/ ____/ ____ pela Banca Examinadora constituída pelos(as) professores(as):

Profa. Dra. Sanny Silva da Rosa (USCS)

Prof. Dr. Paulo Sergio Garcia (USCS)

Prof. Dr. Reynaldo Fernandes (USP)

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Vera Astrachan e Hermann Grinfeld, por todas as oportunidades educacionais que tive na vida, fundamentalmente a oportunidade de escolher, decidir, errar, voltar atrás e escolher de novo; ao meu companheiro, Rogerio Cerantola, pelo apoio e paciência; ao meu local de trabalho, Comunidade Educativa CEDAC, representado aqui pelas diretoras Tereza Perez, Roberta Panico e Patrícia Diaz, que confiaram a mim o trabalho com o loeb e muito me ensinam todos os dias; pelas minhas colegas Camila Fattori, Ângela Luis, Paola Gongra, com quem aprendi fundamentos básicos a respeito da avaliação presentes neste trabalho; a Carolina Glycerio e Emily Stephano que muito me ensinaram sobre comunicação a partir de indicadores; e Margarida Gorecki e Raquel Porangaba, com quem compartilhei a autoria do estudo *Oportunidades educacionais: uma análise aprofundada em dez municípios com características predominantemente indígenas, quilombolas, rurais e de fronteira*, primeiro estudo realizado a partir do loeb pela CE CEDAC; à Ana Lima e Fernanda Império, especialistas em avaliação, com quem aprendi diversas maneiras de olhar indicadores e as infinitas possibilidades de análise; ao meu professor e amigo Rodnei Pereira, que me incentivou a fazer o mestrado e me orientou durante o primeiro ano de curso; à Profa. Dra. Sanny Silva da Rosa, que aceitou me orientar no meio do caminho e muito contribuiu para a conclusão deste trabalho; ao Prof. Dr. Paulo Sergio Garcia, que ampliou meus conhecimentos sobre avaliação em suas aulas; aos especialistas Reynaldo Fernandes e Fabiana de Felício, criadores do loeb e que muito ajudaram a ampliar minha visão sobre o índice; à Juliana Fernandes e Yasmin Blumenschein, amigas-irmãs que fizeram uma generosa leitura crítica deste documento; e a todos e todas os(as) educadores(as) deste país, que lutam diariamente para garantir o direito à educação de qualidade para todas as crianças, adolescentes e jovens.

“A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumir a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável, não fosse a renovação e a vinda dos pequenos e dos jovens.

A educação é, também, onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender algo novo e imprevisto para nós, preparando-as em vez disso, com antecedência, para a tarefa de renovar um mundo comum.”

Hannah Arendt

RESUMO

Esta pesquisa buscou responder a questionamentos sobre como as escolhas políticas podem repercutir no enfrentamento das desigualdades, considerando as oportunidades educacionais oferecidas no território. Assim, apresentou o Índice de Oportunidades da Educação Brasileira como fio condutor, articulando-o com os conceitos de território, justiça social e direito à educação de qualidade para todas as crianças, adolescentes e jovens. A pesquisa procurou compreender quais são os fatores relacionados às políticas públicas educacionais que proporcionam mais ou menos oportunidades educacionais. Para isso, constitui uma metodologia mista, composta por uma análise quantitativa que selecionou o Estado brasileiro que mais diminuiu as desigualdades de oportunidades educacionais no período entre a 1ª e a 3ª edição do Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (2015 e 2019 e, em seguida, uma análise de caso, integrada por uma análise documental. A primeira etapa selecionou o Estado do Maranhão e segunda analisou a principal política educacional implementada nesse estado no período – O Programa Escola Digna -, bem como políticas destinadas à educação do campo. Tais análises trouxeram como principais conclusões: a importância da gestão democrática, da formação continuada de professores, da participação comunitária nas decisões escolares, bem como uma avaliação contextualizada, como elementos essenciais para a ampliação das oportunidades educacionais. O produto desta pesquisa traz ações e estratégias práticas que sistematizam esses elementos fundamentais como recomendações aos gestores educacionais, a fim de apoiar a ampliação de oportunidades educacionais em seus territórios.

Palavras-chave: Oportunidades educacionais. Desigualdades. Justiça social. Políticas públicas. Território.

ABSTRACT

The purpose of this research was to assess how political choices can affect the fight against inequalities, considering the educational opportunities offered in different territories. It presents the Brazilian Education Opportunities Index (Índice de Oportunidades da Educação Brasileira) as a connecting thread, articulating it with the concepts of territory, social justice, and the right to quality education for all children, adolescents and young people. The research sought to understand which are the factors related to public educational policies that provide more or fewer educational opportunities. For this purpose, a mixed methodology was used, composed of a quantitative analysis that selected the Brazilian State that most reduced the inequalities of educational opportunities in the period between the 1st and 3rd edition of the Brazilian Education Opportunities Index (2015 and 2019), followed by a case study with documental analysis. In the first phase the State of Maranhão was selected. The second phase analyzed the main educational policy implemented in Maranhão in the period - "Escola Digna" Program - as well as policies for education in rural context. The results of the study showed the importance of democratic management, continuing teacher training, community participation in school decisions, and contextualized assessment, as essential elements for expanding educational opportunities. The product of this research brings practical actions and strategies that systematize these fundamental elements as recommendations to educational managers, in order to support the expansion of educational opportunities in their territories.

Key words: Educational opportunities. Inequalities. Social justice. Public policies. Territory.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1	Desigualdades de oportunidades educacionais por Estado em 2015.....	44
Gráfico 2	Desigualdades de oportunidades educacionais por Estado em 2015 e em 2019.....	45
Gráfico 3	Desigualdades de oportunidades educacionais por Estado em 2019...	46
Gráfico 4	Diferença na posição do Estado entre 2015 e 2019.....	47
Gráfico 5	Variação do loeb nos municípios do decil 1 entre 2015 e 2019.....	49
Gráfico 6	Caracterização dos municípios do decil 1.....	50
Gráfico 7	Variação do loeb nos municípios do decil 10 entre 2015 e 2019.....	51
Gráfico 8	Caracterização dos municípios do decil 10.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Avanços do Ideb no Maranhão – Língua Portuguesa	66
Tabela 2	Avanços do Ideb no Maranhão – Matemática	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNE	Conselho Nacional de Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFMA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IOEB	Índice de Oportunidades da Educação Brasileira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROCAMPO	Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Brasileira
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
1 INTRODUÇÃO	13
2 O IOEB E A NOÇÃO DE TERRITÓRIO	20
2.1 Indicadores do loeb	21
2.1.1 Indicadores de insumos	22
2.1.2 Indicadores de resultados	26
3 DESIGUALDADES DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS VERSUS DO DIREITO À EDUCAÇÃO	34
3.1 O conceito de justiça social e as oportunidades educacionais	36
4 DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E O DESEMPENHO DOS ESTADOS NO IOEB (2015-2019)	42
4.1 Opções metodológicas	42
4.1.1 Desempenho dos estados segundo o loeb.....	44
4.2 Caracterização dos dois grupos de municípios estudados.....	50
4.2.1 Caracterização dos municípios pertencentes ao decil 1	51
4.2.2 Caracterização dos municípios pertencentes ao decil 10	54
4.3 Algumas hipóteses preliminares	56
5 POLÍTICAS DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: O CASO DO MARANHÃO	57
5.1 A análise documental	57
5.2 Os documentos analisados	58
5.3 O Programa Escola Digna	59
5.3.1 Cadernos de Orientações – Gestão Escolar	60
5.3.2 Cadernos de Orientações – Avaliação da aprendizagem.....	66
5.4 A educação do campo no Estado do Maranhão	71
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
7 PRODUTO	84
REFERÊNCIAS	86
ANEXO A	92

APRESENTAÇÃO

Sempre tive oportunidades educacionais. Nascida em uma família de profissionais liberais, a educação sempre me foi ofertada e, mais do que isso, o direito à escolha. Tive acesso a livros, escolas particulares, professores e professoras comprometidos e atentos à minha aprendizagem. Sempre consciente do privilégio, comecei a trabalhar com educação em escolas particulares, que reproduziam as mesmas oportunidades que tive, e, portanto, não me questionava por estar em um ambiente extremamente familiar. Rompi a bolha ao decidir trabalhar no terceiro setor, viajando o Brasil adentro para fazer formações em diferentes projetos, mas sempre aprendendo sobre essas outras realidades e outros contextos que não me haviam sido apresentados até então.

Como coordenadora do Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (Ioeb) nos anos de 2020 e 2021 – um índice público, sob a gestão institucional da Comunidade Educativa CEDAC¹, onde trabalho – deparei com inúmeras possibilidades de análise relacionadas às oportunidades educacionais. Em 2020, coordenei um estudo que relaciona a diversidade com as oportunidades educacionais, ou falta delas, em territórios com características predominantemente indígenas, quilombolas, de fronteira e rurais².

Nesse estudo, entre muitas aprendizagens, a que ficou mais evidente foi o quanto as diversidades étnicas, culturais e geográficas são negligenciadas pelas políticas públicas educacionais. Ou seja, embora existam resoluções e outras normativas que deveriam assegurar tais especificidades, as diferentes dimensões de gestão estão, ainda, sob a forte influência de políticas homogêneas e hegemônicas, de forma que não contemplam tais diversidades, o que certamente impacta as oportunidades educacionais desses territórios.

Ao aprofundar meus conhecimentos a respeito do Ioeb, se fez clara a necessidade de explorar aspectos do próprio índice que, quando articulados a outros – como o próprio Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), distorção-idade série, proficiência, abandono, taxa de atendimento, entre outros – podem revelar potências e fragilidades de políticas públicas implementadas ou não, a fim de explorar

¹ CE CEDAC. Disponível em: <https://comunidadeeducativa.org.br/>. Acesso em: 07 maio 2022.

² IOEB. Disponível em: https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Oportunidades-Educacionais_Estudo-Ioeb.pdf. Acesso em: 08 fev 2021.

dimensões que aumentam ou mitigam as desigualdades educacionais. Há uma ferramenta de análise do Ioeb³ que propõe, além dessa análise mais ampla com base em variados indicadores, a formação de um comitê heterogêneo no território, a fim de escutar atores de diferentes instâncias, para que estes possam identificar potências e fragilidades em seus territórios e criar, então, um plano de ação para ampliar as oportunidades educacionais.

Essa ferramenta, quando implementada da forma adequada, seguindo a recomendação da formação desse comitê heterogêneo, revela uma outra questão: dentro de uma mesma localidade há diferentes realidades, ou seja, pode haver indicadores bem ou mal avaliados de acordo com os diferentes territórios de uma cidade, seus bairros, regiões e zonas. Assim, quando as desigualdades educacionais são identificadas em uma mesma localidade, o comitê consegue articular ações que possam mitigá-las, fazendo uso das potencialidades em áreas mais fragilizadas.

Assim, a defesa da equidade se torna uma bandeira e, ao analisarmos a diminuição da desigualdade de oportunidades em um Estado – proposta do presente trabalho – podemos vislumbrar políticas capazes de serem compartilhadas e escaladas a fim de priorizar ações que possam, de fato, garantir o direito à educação em diferentes territórios, preservando a diversidade existente em cada um deles.

³ IOEB. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Guia-de-uso-da-Ferramenta-de-ana%CC%81lise-das-oportunidades-educacionais-2021.pdf>. Acesso em: 19 fev 2022.

1 INTRODUÇÃO

Embora a desigualdade de oportunidades educacionais no Brasil não seja uma novidade, o tema está longe de ser solucionado. Há uma diversidade de estudos que evidenciam a persistência das desigualdades de oportunidades educacionais em relação à aprendizagem e ao desempenho e relativas ao crescimento da distância entre estudantes de diferentes origens socioeconômicas, bem como de diferentes grupos étnico-raciais, além das desigualdades evidenciadas regionalmente (ALVES, SOARES, XAVIER, 2016; SOARES, DELGADO, 2016; CENPEC, UNICEF, 2021).

A perspectiva que será abordada nesta pesquisa está relacionada ao conceito de território, que se refere às oportunidades educacionais existentes nas localidades – municípios, Estados ou Distrito Federal –, e baseada no Índice de Oportunidades da Educação Brasileira, o loeb⁴. Nesse sentido, se faz importante observar contextos que trazem mais ou menos oportunidades educacionais de acordo com o local onde uma criança ou jovem vive e estuda.

Quando pensamos em oportunidades educacionais, há múltiplas formas e possibilidades de materializá-las, que podem ser entendidas como tais: acesso, permanência, familiares presentes, pertencer a uma comunidade onde existam equipamentos públicos, como bibliotecas, centros culturais e escolas próximas de casa são alguns exemplos.

Com o objetivo de captar e medir as oportunidades educacionais oferecidas a crianças e jovens em um município ou Estado foi criado o loeb, que teve sua primeira edição em 2015. Trata-se de um índice público que, desde 2018, tem sua gestão realizada pela Comunidade Educativa CEDAC⁵. O loeb é composto por diferentes fatores que, juntos, representam **as oportunidades educacionais oferecidas aos estudantes de uma localidade** – município, Estado ou Distrito Federal – contemplando as redes públicas e particulares, bem como as crianças e os jovens que estão fora da escola. Sua composição está baseada em um cálculo estatístico,

⁴ IOEB. A gestão do loeb é feita pela Comunidade Educativa CEDAC desde 2018. O índice foi criado pelos economistas Reynaldo Fernandes e Fabiana de Felício, sócios da consultoria Metas Sociais, que atua na elaboração e avaliação de políticas sociais. Reynaldo e Fabiana são responsáveis pela criação de uma série de indicadores educacionais, inclusive o Ideb, desenvolvido na época em que os dois estavam no Inep – Ministério da Educação. A Metas Sociais também é responsável pela apuração de dados. A divulgação do loeb 2019 marca a terceira edição do índice, que, nas suas duas primeiras edições (2015 e 2017), estavam sob a gestão do [Centro de Liderança Pública \(CLP\)](https://ioeb.org.br/perguntas-frequentes-sobre-o-ioeb/). Disponível em: <https://ioeb.org.br/perguntas-frequentes-sobre-o-ioeb/>. Acesso em: 09 ago 2021.

⁵ CE CEDAC. Disponível em: <https://comunidadeeducativa.org.br/>. Acesso em: 19 fev 2022.

que atribui diferentes pesos aos seus indicadores, divididos em indicadores de insumos e indicadores de resultados. Segundo a Nota Técnica⁶ de 2021:

O objetivo é criar um indicador municipal de oportunidades educacionais. Tal indicador combinaria tanto informações de resultados (Ideb da 1ª e 2ª etapa do ensino fundamental e taxa líquida de matrícula do ensino médio) quanto de insumos e processos educacionais (escolaridade dos professores, experiência dos diretores, número de horas- aula/dia, taxa de atendimento na educação infantil) com a finalidade de estimar uma característica latente (não mensurável diretamente), que é a qualidade das oportunidades educacionais oferecidas por cada localidade. (FELÍCIO; FERNANDES, 2021, p. 8)

Uma vez que a proposta do loeb é possibilitar uma visão ampliada sobre o que o sistema educacional de uma localidade oferece aos estudantes para que eles possam então devolver – em formato de aprendizagens - a esse mesmo sistema, esse índice contempla diferentes instâncias, para além das secretarias de educação municipais e estaduais. Dessa maneira, o loeb provoca articulações em diferentes esferas (entre diferentes secretarias, entre municípios, entre municípios e Estado, com universidades e com a sociedade civil), pois identifica as oportunidades de um território.

Para tanto, o conceito de território, que será trabalhado mais adiante, é de fundamental importância para que a análise a respeito de oportunidades educacionais possa ser feita da forma como o índice propõe. Entretanto, como tem sua base em dados secundários, o índice não reconhece os motivos pelos quais há maior ou menor desigualdade de oportunidades educacionais em cada localidade.

Barros (2018) aponta essa diferença ao trazer exemplos de diferentes políticas educacionais que, embora pontuais e localizadas, geram bons resultados. Ao analisar dados de duas redes municipais de ensino (Sobral/CE, onde o Ideb ultrapassa a meta) e Teresina/PI (onde o Ideb está aquém da meta), por exemplo, evidencia que, a depender de onde uma pessoa vive, pode chegar a ter mais ou menos oportunidades educacionais:

Uma hipótese: imagine que você, leitor, pega pelo braço uma criança de mais ou menos 10 anos de idade, que está no 5º ano do ensino fundamental, e diz a ela que vocês irão assistir juntos a um filme com duração de duas horas. Você explica que o filme começa às 17h. Praticamente todas as crianças da rede de Sobral, com exceção de três a cada cem, vão entender que o filme termina às 19h. Em Teresina, quase um terço das crianças não vai conseguir entender a que horas o filme termina. Outra hipótese: se você der quatro moedas de 50 centavos para essa criança comprar um doce e ela for

⁶ IOEB. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-tecnica-loeb-2021.pdf>. Acesso em: 19 fev 2022.

sobralense, ela tem 86% de chance de entender que aquilo equivale a dois reais. Mas, se ela for de Teresina, tem somente 34% de chance de compreender o valor dessas quatro moedas somadas. (BARROS, 2018, p. 23)

Esse exemplo, somado a análises de contexto de ambas as cidades, no qual o autor mostra como Teresina apresenta mais desafios em relação ao contexto social ao trazer dados de vulnerabilidade, traz conclusões importantes:

A discrepância entre Teresina e Sobral mostra duas coisas: 1) o quanto uma criança ou adolescente que frequenta escola pública vai aprender depende muito do local onde ele nasce; e 2) o aprendizado médio do Brasil é assustadoramente baixo. (BARROS, 2018, p. 25)

Além dessas conclusões, Barros (2018) contextualiza situações escolares que revelam esforços coletivos em Sobral. O autor comenta sobre escolas em tempo integral onde os professores, por trabalharem somente em uma escola, têm mais tempo de planejamento e conseguem formar vínculos importantes com seus estudantes. Em seu diagnóstico, traz a experiência de dois estudantes, Mariana e Wesley, que transformaram a relação com seus estudos a partir das ações implementadas pela escola.

No caso de Mariana, que não fazia ideia do que queria fazer da vida, foi na conversa com um professor de Educação física, ao falar de seus projetos de vida, que soube sobre um curso técnico de enfermagem e decidiu que seria sua porta de entrada para a medicina. Wesley, que tinha um comportamento agressivo, além de declarar querer ser traficante, não mudou depois de passar por um centro de reabilitação. A mudança ocorreu depois que o diretor da escola reuniu o estudante, seus familiares, membros do Conselho Tutelar e professores em uma conversa decisiva que, mesmo que tenha deixado o menino “revoltado”, surtiu efeito, embora a história de Wesley tenha acabado de uma maneira trágica.

Esses exemplos trazem evidências de políticas públicas que fortalecem vínculos e criam outros sentidos nas relações que os estudantes constroem com suas próprias aprendizagens. A atitude do diretor demonstra conhecimento sobre a comunidade onde a escola está localizada, bem como sobre a necessidade de articulação com outros atores sociais, o que, certamente, exige tempo de experiência para a plena realização das funções como gestor escolar.

Ao falar de Teresina, o autor traz seu contexto socioeconômico, caracterizando a capital como uma cidade pobre, mas comenta que Sobral é ainda mais pobre e

violenta, o que nos leva à conclusão de que o aspecto socioeconômico de uma cidade não é o fator determinante para o sucesso escolar de seus estudantes, mas, sim, as ações que são implementadas em suas escolas. Além do aspecto socioeconômico, Barros (2018) traz exemplos de falta de acesso a determinadas escolas muito distantes, que traz como consequência a falta de professores substitutos. Em um desses exemplos, comenta o de uma turma de 9º ano que encontrou jogando futebol porque o professor estava de licença médica um mês antes da cirurgia, e, por não haver um professor substituto, essa classe ficou mais de um mês sem aulas. O autor mostra o absentismo docente como algo cultural na cidade, o que certamente exige medidas de valorização e formação de profissionais para que estes possam se comprometer com a aprendizagem de seus estudantes.

Outra questão abordada no exemplo de uma escola em Teresina é a escolha do diretor. A diretora de uma escola que diz “não saber como resolver” a questão do absentismo docente foi indicada por sua antecessora, uma parente. Ainda segundo o autor, “a falta de capacitação dos diretores se tornou um grande problema na capital piauiense” (BARROS, 2018, p. 28).

Felício e Fernandes (2017) coordenaram a realização de dois estudos complementares a partir do IoeB. Com o título “Desafios compartilhados da Educação Brasileira”⁷, identificaram práticas educativas em 27 dos 100 melhores resultados do IoeB 2017. O primeiro estudo se faz a partir de temas, e o segundo o complementa a partir dos mesmos temas em cada um dos 27 municípios. Os temas contemplados são: atendimento; aprendizagem, monitoramento e avaliação; frequência e fluxo escolar; gestão de pessoas; gestão de recursos financeiros e físicos; colaboração entre gestores; e relação com a sociedade. Em suas considerações finais, o primeiro estudo traz como resultado o destaque de três características essenciais para a ampliação de oportunidades educacionais:

- (i) Ações preventivas, substituindo as paliativas, ou seja, muitas medidas são tomadas para evitar que problemas comuns nas escolas, como os casos dos municípios que contatam ou visitam crianças que faltam à escola sem justificativa, logo na primeira falta, evitando que as faltas fiquem recorrentes, que o estudante perca muitas aulas e tenha sua aprendizagem defasada e que o estudante abandone a escola; (ii) práticas integradas entre elas, que podem ser exemplificadas pelos planos de ação das escolas ou pela formação dos professores, que são adaptados a depender dos resultados das

⁷ IOEB. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Estudo-Parte-1-desafios-educacao-praticas.pdf>. Acesso em: 19 fev 2022

avaliações e; (iii) equilíbrio entre autonomia das escolas e centralização da gestão na Secretaria de Educação, como na elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos, que em muitos casos são desenvolvidos nas escolas e monitorados pela Secretaria, ou no caso dos resultados das avaliações que são divulgados e discutidos nas escolas, mas que são analisados também pela Secretaria, que, muitas vezes, também oferece análises gráficas e material para utilização nas escolas. (FELÍCIO; FERNANDES, 2017, p. 49)

Quando pensamos nessas três características – ações preventivas, práticas integradas e equilíbrio nas relações entre escolas e secretarias de educação – se faz evidente a necessidade de definição de território e a necessidade de múltiplas articulações capazes de colocar a educação sob um sistema de corresponsabilização, uma vez que são muitos os fatores que interferem no acesso, na permanência e na qualidade.

No segundo estudo⁸, como mencionado, os temas vistos no primeiro foram foco de entrevistas realizadas com secretários de educação dos mesmos 27 municípios, além de serem apresentados dados de contexto. No tema “aprendizagem, monitoramento e avaliação”, por exemplo, esses municípios trouxeram a articulação com as pastas de saúde e assistência social, em Sobral, ou com universidades, em Brejo Santo.

No tema “relação com a sociedade”, destacamos o município de Sobral:

Diversos canais de comunicação com a sociedade estão disponíveis: e-mail, telefone, twitter, Facebook, e há um grande número de casos atendidos pessoalmente, inclusive pelo próprio secretário, que reserva parte de sua agenda semanal para ouvir as reclamações e as necessidades dos responsáveis pelas crianças e jovens.

A sociedade se mobiliza, se envolve e considera a educação um patrimônio local. Existe um reconhecimento social de que os gestores e professores são fundamentais para atingir os resultados que orgulham os moradores de Sobral. ((FELÍCIO; FERNANDES, 2017, p. 14)

Esse destaque se faz ainda mais relevante quando o articulamos com a análise de contexto realizada por Barros (2018), para que possamos ter a dimensão da importância da compreensão do loeb como um índice do território, de uma localidade onde as pessoas se mobilizam em prol de um mesmo objetivo: garantir educação de qualidade para crianças e jovens.

Nessa perspectiva, a indagação da pesquisa traz em sua essência a realidade desigual de territórios próximos ou que apresentam contextos semelhantes e busca

⁸ IOEB. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Estudo-Parte-2-desafios-educacao-temas-de-analise.pdf>. Acesso em: 19 fev 2022.

responder à seguinte pergunta: como as escolhas políticas podem repercutir no enfrentamento das desigualdades, considerando as oportunidades educacionais oferecidas no território?

A proposta deste estudo foi, portanto, analisar dados da primeira e da terceira edição do Ioeb (2015 e 2019) a fim de selecionar o Estado que, no período dessas edições, reduziu desigualdades de oportunidades educacionais de forma mais consistente. Uma vez selecionado esse Estado, foram analisados os contextos de dois grupos de municípios dentro dele: os 10% que apresentam pior desempenho no Ioeb e os 10% que apresentam melhor desempenho no Ioeb, com o objetivo de compreender quais são suas principais diferenças e semelhanças, e, a partir dessa compreensão, analisar as políticas implementadas no período correspondente.

Assim, o objetivo geral deste trabalho constituiu-se em compreender quais são os fatores relacionados às políticas públicas educacionais que proporcionam mais ou menos oportunidades educacionais. Para isso, os objetivos específicos se organizaram da seguinte maneira: a) mapear Estados que reduziram as desigualdades educacionais entre 2015 e 2019; b) contextualizar características dos dois grupos de municípios desse Estado (os 10% que apresentam melhores oportunidades educacionais e os 10% que apresentam piores oportunidades educacionais) e; c) identificar as políticas e ações implementadas no território que possam ter contribuído para o aumento do Ioeb no período analisado.

A metodologia utilizada se caracterizou como mista; em uma primeira etapa, foram realizadas análises quantitativas – a partir de dados secundários – a fim de se encontrar o Estado que mais diminuiu as desigualdades de oportunidades educacionais no período mencionado. Na segunda etapa, com a definição do Estado realizada, foi caracterizada por um estudo de caso que investigou as ações e políticas implementadas que justificassem a diminuição das desigualdades de oportunidades educacionais.

Ao final dessa pesquisa, esperou-se identificar políticas públicas que podem ter influência na ampliação de oportunidades educacionais e, conseqüentemente, na redução das desigualdades dessas oportunidades em uma mesma localidade, neste caso, um Estado.

Como produto foi proposta uma carta de recomendações a partir das ações e estratégias encontradas nas políticas analisadas, a fim de sistematizar as boas

práticas que podem resultar em diminuição das desigualdades de oportunidades educacionais.

Esta Introdução contextualizou o problema da pesquisa e a perspectiva a respeito de como foi abordada. A seção 2 apresenta o loeb de forma mais detalhada e o vincula à noção de território, incorporando referências teóricas de Milton Santos (2005), além de importantes conceitos como os de educação integral e cidade educadora. A partir da contribuição de autores como Crahay (2013), Dubet (2004) e Cury (2002), a seção 3 aborda o conceito de justiça social em relação ao direito à educação. Na seção 4 são apresentadas as opções metodológicas, bem como os resultados correspondentes desta etapa da pesquisa. A sessão 5 traz a análise documental da principal política educacional do Maranhão no período analisado – o Programa Escola Digna. Além disso, em função da caracterização dos municípios dos decis analisados, faz-se também referência às políticas destinadas à educação do campo no Brasil e no Estado do Maranhão. A seção 6 sistematiza os principais aspectos analisados nas estratégias dos documentos analisados, bem como as possibilidades de articulação entre essas estratégias e a diminuição das desigualdades de oportunidades educacionais no Estado. Por fim, apresenta-se a proposta do produto que será desenvolvido a partir desta pesquisa.

2 O IOEB E A NOÇÃO DE TERRITÓRIO

O território são formas, mas o
território usado são objetos e ações,
sinônimo de espaço
humano, espaço habitado.
Milton Santos

Esta seção se dedica ao aprofundamento e detalhamento do loeb, bem como sua estreita vinculação com o conceito de território. Como qualquer índice, o loeb não deve ser analisado isoladamente de seu contexto, uma vez que se articula com diferentes características territoriais. A respeito de seus subindicadores, se faz importante colocar a mesma ressalva: embora tenhamos acesso aos dados de cada um deles isoladamente, foram definidos de maneira a representarem, conjuntamente, as oportunidades oferecidas por uma determinada localidade. Ou seja, a análise de cada um separadamente e a possibilidade de investimento em apenas um deles não representa o aumento de oportunidades educacionais em uma determinada localidade. A definição desses subindicadores, detalhados a seguir, obedeceu aos seguintes critérios⁹:

- que sejam derivados de fontes oficiais;
- que tenham uma periodicidade de divulgação habitual de até dois anos para permitir o cálculo bienal do loeb;
- que haja resultados divulgados pelo município, já que o índice pretende identificar a qualidade nos municípios, além de nos Estados e no Distrito Federal;
- que as variáveis sejam possíveis indicadores de resultado da educação básica, sejam eles de atendimento, de aprendizado ou de aproveitamento escolar ou de insumos educacionais, fatores determinantes de um bom resultado educacional.

Vale destacar, antes de detalhar o índice aqui utilizado, uma breve consideração a respeito do uso de indicadores para o planejamento, implementação e avaliação de Políticas Públicas. Como já mencionado, o uso de qualquer indicador deve estar atrelado a outros que compõem uma fotografia mais completa de um

⁹ IOEB. Disponível em: <https://ioeb.org.br/perguntas-frequentes-sobre-o-ioeb/>. Acesso em: 08 fev 2021.

determinado cenário. E, mesmo em uma composição, deve-se considerar o fato de que qualquer indicador, por mais objetivo que seja, não está livre de subjetividades, implícitas ou explícitas, relacionadas a valores políticos- ideológicos. Jannuzzi (2016) questiona a assertiva “dados e fatos falam por si”, e traz a perspectiva humana nas evidências científicas:

Como todo campo de conhecimento, a avaliação de políticas e programas é uma atividade humana, orientada por valores ideológicos e paradigmas diversos, regida por métodos e técnicas validadas por diferentes comunidades epistêmicas, produzindo resultados contingentes, que podem ser confirmados, refutados ou superados, em algum momento, por novas investigações. (JANNUZZI, 2016, p.118).

O autor coloca o que poderia ser considerado falha da ação técnico-científica como uma “virtude”, valorizando assim a natureza científica e não dogmática desta ação. No mesmo artigo, Jannuzzi (2016) relaciona a concepção de Estado com os tipos de Avaliação de acordo com o que cada uma prioriza. Traz então, o Estado Regulador, o Estado Liberal e o Estado do Bem- Estar, que, por sua vez, determinam os ciclos avaliativos de acordo com seus valores. A Constituição Federal de 1988, em suas diferentes dimensões intersetoriais, prima pela garantia de direitos que consolidam o bem-estar social. Neste sentido, o tipo de avaliação para esta concepção de Estado, segundo o autor, é a “Avaliação Sistêmica”, pautada pela “Eficácia Social”:

Para além da eficiência econômica e conformidade procedimental da ação pública, a Avaliação Sistêmica se pauta pro um conjunto mais amplo de valores e princípios da atuação do Estado, como cobertura e equidade de acesso a diferentes públicos, qualidade dos serviços e contribuição para promoção de acesso a direitos sociais, redução da desigualdade e maior coesão social. (JANNUZZI, 2016, p. 134)

Neste sentido, a análise de dados estatísticos para o desenho e planejamento de Políticas Sociais é extremamente relevante, porém não pode ser o único critério a ser considerado. Além disso, essa perspectiva sistêmica dialoga com a provocação do índice aqui analisado de forma a contemplar a interlocução entre diferentes áreas, entes federativos e sociedade civil, como veremos a seguir.

2.1 Indicadores do loeb

A fim de aprofundar e detalhar o loeb, se faz necessário apresentar os indicadores que o compõem, de forma a pensar como cada um deles contribui para a

oferta de oportunidades, quando parte deste conjunto de fatores. Pretende-se, assim, realizar uma articulação entre seus indicadores e o conceito de território.

Além disso, serão apontadas também algumas políticas públicas relacionadas aos indicadores, de forma que se possa compreender a importância de se tomarem decisões com base nos indicadores educacionais, bem como estabelecer medidas que possam garantir o direito a uma educação de qualidade com equidade.

De forma geral, o Ioeb é composto por quatro indicadores que representam insumos – escolaridade dos professores, jornada escolar, taxa de atendimento na educação infantil e experiência dos diretores (mais de três anos/mais de seis anos) – e três indicadores que representam resultados – Ideb ajustado¹⁰ dos anos iniciais, Ideb ajustado dos anos finais e taxa de matrícula líquida do ensino médio. O cálculo do índice pode ser consultado no documento Nota Técnica – Índice de Oportunidades Educacionais do Brasil Ioeb 2019¹¹. A seguir são apresentados detalhadamente cada um dos indicadores, junto a reflexões que trazem suas contribuições para a garantia das oportunidades educacionais:

2.1.1 Indicadores de insumos

- **Escolaridade dos professores**

Lamentavelmente, ainda é possível encontrar professores em sala de aula que apenas completaram o ensino médio ou não finalizaram a formação superior. O indicador Escolaridade dos Professores se refere a todos os professores (rede pública e privada) com pelo menos o superior completo¹², e a unidade de referência é o município. O cálculo desse indicador por Estado é a média dos municípios. Dessa forma, estabeleceu-se um indicador que varia de zero a dez, revelando, assim, a proporção de professores com nível superior no município. Por exemplo: no Estado do Maranhão, esse indicador, seguindo o Censo Escolar 2017, é 5,8. Isso significa que ao menos quatro professores não concluíram o ensino superior. Outro dado interessante a esse respeito é que, em 2017, 68 municípios do Estado do Maranhão

¹⁰ IOEB. Sobre o Ideb ajustado: “Esse ajuste é feito para aproximar o indicador do que se quer mensurar: o valor adicionado da educação oferecida às crianças e adolescentes do município/Estado, neutralizando o efeito da maior ou menor escolaridade de seus pais. Disponível em: <https://ioeb.org.br/perguntas-frequentes-sobre-o-ioeb/>. Acesso em: 09 maio 2022.

¹¹ IOEB. Disponível em: https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Nota-Tecnica-loeb-2019_atualizada-junho-2021.pdf. Acesso em: 24 jul 2021.

¹² Fonte: Censo Escolar – base docentes 2018 (para Ioeb 2019).

apresentaram um indicador menor ou igual a 5,0. Ou seja, nesses municípios, mais de 50% dos professores não finalizaram cursos superiores.

A pergunta que fica é: qual a importância da formação de professores para a garantia da qualidade e da equidade educacional? A formação de professores em nível superior indica melhor qualificação profissional e, quanto maior for o número de profissionais qualificados, maior será a possibilidade de aprendizagem das crianças, adolescentes, jovens e adultos. Embora seja uma discussão relevante, este estudo não discutirá a qualidade dos cursos superiores, uma vez que as análises realizadas estão baseadas em dados secundários. Nesse sentido, o que se pretende garantir é uma formação mínima que seja capaz de gerar a seguinte equação: quanto maior a proporção de profissionais com nível superior, melhores os resultados de aprendizagem dos estudantes. Como consequência, há maior respeitabilidade e valorização da carreira docente pela sociedade e, portanto, melhores condições de trabalho (entre elas salários mais atrativos), o que, por sua vez, impacta a qualidade dos cursos superiores oferecidos. Ou seja, é preciso falar da escolaridade dos profissionais que estão diariamente com crianças e jovens, bem como da qualidade de formação (inicial e continuada) que lhes é oferecida.

Embora esse indicador faça referência à proporção de docentes da educação básica que possui formação completa até o ensino superior, a discussão sobre a formação inicial e continuada de professores é relevante. Em relação à formação inicial, há uma problemática curricular que se distancia das práticas escolares cotidianas (GRIGOLI et al., 2010). As políticas públicas educacionais não focalizam, de forma exclusiva, a qualificação docente como uma questão fundamental para a garantia da qualidade ofertada. Entretanto, a qualidade da formação pode ter impactos muito mais amplos, como a diminuição das taxas de reprovação, que, por sua vez, baixam as taxas de distorção idade-série, e estas, conseqüentemente, reduzem as taxas de evasão escolar. Ou seja, as políticas públicas precisam ser elaboradas de forma a conectar diferentes aspectos e impactos.

Um exemplo prático na educação básica é a necessidade de destinar 1/3 da carga horária docente para planejamento e formação. Mas o que, de fato, ocorre nesse tempo? Muitas vezes, professores trabalham em diferentes escolas e precisam fazer uso desse tempo para descolamento, ou o tempo é utilizado para informes burocráticos. Enfim, como garantir que essa política seja destinada efetivamente à

formação e ao planejamento, de forma a impactar a atuação docente em sala de aula e, conseqüentemente, os resultados de aprendizagem?

Portanto, a existência de políticas de incentivo à formação superior e de processos de seleção que privilegiem a formação dos educadores nas redes de ensino podem significar e indicar melhores práticas dos professores nas escolas e de um ensino mais qualificado aos estudantes, não deixando nenhum para trás e contribuindo para que tenham mais e melhores oportunidades educacionais.

- **Jornada**

Jornadas escolares mais longas sintetizam esforços políticos, pedagógicos e financeiros para criar infraestrutura física e curricular, visando ao direito de aprendizagem e ao desenvolvimento integral dos estudantes. Maior tempo de atividades na escola, maiores oportunidades de ensino e aprendizagem aos estudantes. Barros (2018) traz alguns estudos sobre fatores determinantes para o melhor desempenho escolar, entre eles o do economista Naercio Menezes Filho (2007), *Os determinantes do desempenho escolar no Brasil*, onde o tempo de aula é fator-chave: “uma das únicas variáveis que afetam consistentemente o desempenho do aluno é o número de horas-aula, ou seja, o tempo de permanência na escola” (MENEZES *apud* BARROS, 2018). Se faz importante ressaltar que, embora o tempo dentro da escola seja relevante, o fator que mais impacta é o uso desse tempo:

Ao mesmo tempo que deve instigar o jovem, esse tempo estendido precisa se traduzir em mais aprendizado. E isso parece ter ficado em segundo plano no projeto de Darcy Ribeiro dos anos 1980 e 1990. A lógica do passado era garantir que a criança e o adolescente permanecessem entre as grades de uma unidade educacional sob o argumento popular de que “é melhor estar na escola do que na rua”. Colocar o aprendizado em segundo plano significa perpetuar a desigualdade de oportunidades que os estudantes de escola pública carregam desde o berço. (BARROS, 2018, p. 212)

- **Atendimento na educação infantil**

Koslinski e Bartholo (2020) apontam, ao realizar um estudo longitudinal, que o atendimento escolar a crianças desde muito pequenas cria condições para o desenvolvimento integral, e avaliam o impacto do efeito do acesso à escola de educação infantil nos resultados de aprendizagem nos primeiros anos do ensino fundamental:

Esse resultado deve ser interpretado com cautela, mas sugere que o sistema pode ampliar as desigualdades educacionais nos primeiros dois anos da escolarização obrigatória.

Há aqui algumas reflexões importantes a serem feitas. A primeira é que, quando pensamos em políticas educacionais, em especial aquelas focadas na primeira infância e no ensino fundamental, é importante olhar individualmente para cada município. A formulação e implementação de programas podem apresentar grande variação, o que tem potencial para explicar certos resultados. O segundo ponto reforça mais uma vez que a política educacional importa e parece explicar pelo menos parte da variação observada na desigualdade educacional. (KOSLINSKI; BARTHOLO, 2020, p. 234)

Cabe ainda a reflexão sobre o acesso à educação como direito constitucional, presente no artigo 208 da Constituição Federal e no artigo 30 da Lei de Diretrizes e Bases, que garantem que crianças de 4 e 5 anos devem frequentar a educação infantil. Além disso, segundo a meta 1 do Plano Nacional de Educação, de 2014, esse direito deveria estar assegurado a todas as crianças até 2016:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014)

- **Experiência do diretor**

A experiência do gestor escolar é um fator relevante quando pensamos na importância do conhecimento da realidade do entorno, do contexto, das pessoas e de como fazer articulações que são necessárias para a tomada de decisões, como vimos nos exemplos trazidos por Barros (2018), em Sobral, bem como para a elaboração de um projeto político-pedagógico coerente e responsável com essa mesma realidade. Além disso, ao conhecer a comunidade do entorno, o gestor escolar tem maior probabilidade de manter ações que funcionam em determinado contexto, muitas vezes interrompidas pela troca de gestão. Isso também impacta o clima escolar, ao favorecer mais oportunidades de diálogo e abertura da escola em relação à sua própria comunidade. A gestão democrática, embora não seja foco desta pesquisa, também se alinha aos argumentos citados acima. Isso porque, para que possa, de fato, acontecer, mesmo que seja pauta garantida constitucionalmente¹³, preza pela participação da comunidade escolar em diferentes esferas, o que nem sempre ocorre:

A gestão democrática pressupõe a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar – pais, professores, estudantes e funcionários – em

¹³ BRASIL. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_04.06.1998/art_206_.asp. Acesso em: 03 ago 2021.

todos os aspectos da organização da escola. Esta participação incide diretamente nas mais diferentes etapas da gestão escolar (planejamento, implementação e avaliação), seja no que diz respeito à construção do projeto e processos pedagógicos quanto às questões de natureza burocrática (CREI, 2014)

Ou seja, esse tipo de participação exige do diretor grande conhecimento a respeito de sua comunidade escolar, de modo a possibilitar relações de confiança e a formação de vínculos que possibilitem às lideranças abrir espaços para o diálogo e diferentes perspectivas. E isso se alcança por meio do tempo de experiência. Mas é preciso estar atento, porque apenas ter mais tempo de experiência não garante melhor gestão. O gestor precisa estar conectado com o que acontece na escola e na comunidade, buscando sempre melhorar as condições para que todas as crianças, adolescentes e jovens possam aprender.

2.1.2 Indicadores de resultados

- **Matrícula líquida no ensino médio**

A Taxa de Escolarização Líquida representa a razão entre a população de 15 a 17 anos que frequenta a escola no nível de ensino adequado para a idade – ensino médio – e o total da população de 15 a 17 anos.

Segundo a Nota Técnica do Ioeb 2021¹⁴:

Esse é um indicador muito importante a respeito da qualidade da educação e ainda se trata de um desafio para o ensino médio, por indicar a eficiência do sistema em manter os jovens de 15 a 17 anos na escola seguindo o fluxo desejado para a vida escolar, ou seja, atingindo o ensino médio nessa faixa etária. Optou-se, então, por criar, a partir dos dados disponíveis, um indicador com o mesmo objetivo do oficial, ou seja, verificar a eficiência do sistema educacional em conseguir que os jovens concluam a educação básica no tempo adequado. Para isso, o indicador de matrícula líquida usa a razão entre a população de 15 a 17 anos que frequenta a escola no nível de ensino adequado para a idade deles – ensino médio, e o total da população de 15 a 17anos. (FELÍCIO; FERNANDES, 2021, p.14)

Dessa forma, esse indicador contempla também a população que não está matriculada, revelando maior ou menor falta de oportunidades educacionais. Portanto, representa, entre outros fatores, a criação de sentido e o sentimento de pertencimento para que a permanência na escola seja viável. Aqui entramos no tema da permanência, um dos eixos para a garantia dos direitos educacionais. Não basta

¹⁴ IOEB. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-tecnica-ioeb-2021.pdf>
Acesso em: 20 fev 2022.

garantir acesso, que, como veremos, tem se expandido ao longo dos anos e está se aproximando das metas, embora com certo atraso.

A permanência também revela desigualdades, como um dos fenômenos que geram abandono e evasão escolar, a distorção idade-série, consequência da repetência escolar. Ou seja, as trajetórias dos estudantes começam a ficar cada vez mais difíceis, tornando a permanência algo insustentável.

O IBGE 2019¹⁵ aponta que 12,5% dos adolescentes de 11 a 14 anos apresentam atraso ou então abandonam a escola. Esse número cresce para 28,6 quando os estudantes passam a ter de 15 a 17 anos.

As desigualdades são explícitas quando se tomam por base os sistemas públicos e privados, ou mesmo diferentes regiões do país. Freire (*apud* HADDAD, 2019, p. 201), quando questionado sobre evasão escolar, disse algo revelador sobre o sistema: “Eu gostaria de recusar o conceito de evasão, as crianças populares brasileiras são expulsas das escolas, é a estrutura mesma da sociedade que cria uma série de impasses e dificuldades”.

- **Ideb ajustado anos iniciais e finais**

O Ideb, índice que mede proficiência e fluxo, é ajustado para isolar fatores socioeconômicos das famílias dentro do território. É feito um ajuste pelo background familiar usando como fator de ajuste escolaridade média dos pais dos estudantes¹⁶. Dessa maneira, revela a proficiência e o fluxo dos estudantes independentemente das condições mais ou menos favoráveis das famílias.

Para além da compreensão e do detalhamento dos subindicadores que compõem o loeb, a compreensão do índice como um fator de corresponsabilização no território é de extrema importância. Também na Nota Técnica de 2021, Felício e Fernandes (2021) esclarecem:

Destacamos que, ao trazer este ponto de vista, tratar territórios e não redes de ensino, promovemos uma importante mudança de abordagem da qualidade da educação. O loeb muda, por exemplo, o agente a ser responsabilizado, que deixa de ser o dirigente da respectiva rede de ensino, e passam a ser responsabilizados todos os dirigentes educacionais das três esferas de governo, além da sociedade local. Se, por um lado, é interessante

¹⁵ AGÊNCIA IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>. Acesso em: fev 2021.

¹⁶ IOEB. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-tecnica-loeb-2021.pdf>. Acesso em: 17 fev 2021.

a abordagem dos resultados por rede de ensino, de um responsável único, pois dificulta que os gestores se eximam de suas responsabilidades, por outro, a corresponsabilização, assumida pelo loeb coloca em evidência questões pouco abordadas: (i) um dirigente municipal de educação, bem como um prefeito, é gestor de todos os seus municípios e, mais especificamente no tema em questão, é responsável pela educação de todas as crianças e jovens residentes na localidade. (...); (ii) do ponto de vista das crianças e jovens em idade escolar, as oportunidades educacionais devem ser garantidas para todos com qualidade, e em todas as etapas de ensino, independentemente de quem as oferta. (...); (iii) também não é aceitável que uma rede estadual transfira a responsabilidade parcial ou total pela educação em municípios que não apresentem condições necessárias para a oferta de educação de qualidade ao menos semelhante àquela ofertada pela rede estadual. (FELÍCIO; FERNANDES, 2021, p. 5)

A fim de dialogar com o loeb, apresenta-se a seguir o conceito de território, que se pretende vincular à própria compreensão do índice.

Milton Santos (2005) traz uma abordagem que dialoga com a perspectiva de território que se deseja expor neste trabalho. Para ele, território é um espaço dinâmico, integrador e mediador, uma vez que cria a possibilidade da formação de redes e, portanto, possibilita a ação solidária. Nesse sentido, o geógrafo traz a importância do espaço para a construção e a articulação entre as diferentes políticas.

Ao pensar nas oportunidades educacionais oferecidas por uma localidade – seja um município, um Estado ou o DF –, se faz necessário ampliar a visão para além da gestão educacional dessa localidade. E é essa a provocação que o loeb faz: é preciso que o gestor municipal se articule com o gestor estadual e que a gestão educacional se articule com a gestão da saúde, da cultura e da assistência social. É preciso que também ocorra a articulação das parcerias com universidades e com organizações não governamentais. Dessa forma, se possibilita a formação de redes para a geração de uma corresponsabilização social pela educação, o que nos leva ao conceito de *cidade educadora*, definido pelo Centro de Referência de Educação Integral (CREI)¹⁷ como:

A concepção de **Cidade Educadora** remete ao entendimento da cidade como **território educativo**. Nele, seus diferentes espaços, tempos e atores são compreendidos como agentes pedagógicos, que podem, ao assumirem uma intencionalidade educativa, garantir a perenidade do processo de formação dos indivíduos para além da escola, em diálogo com as diversas oportunidades de ensinar e aprender que a comunidade oferece. (CREI, 2014)

¹⁷ CENTRO DE REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/glossario/cidade-educadora/>. Acesso em: 20 mar 2021.

A partir dessa perspectiva de território, na qual a responsabilidade pela educação ultrapassa as fronteiras das gestões educacionais e escolares sem que estas deixem de cumprir seus papéis de fundamental importância, a própria educação passa a ter um significado mais amplo: aprendemos dentro e fora da escola, durante toda a vida. E aqui incorporo um outro conceito complementar e fundamental: o de Educação Integral, que, segundo o mesmo CREI¹⁸, se define como:

A Educação Integral é uma concepção que compreende que a educação deve garantir o desenvolvimento dos sujeitos em todas as suas dimensões – intelectual, física, emocional, social e cultural, e se constituir como projeto coletivo, compartilhado por crianças, jovens, famílias, educadores, gestores e comunidades locais. (CREI, 2014)

Em complementaridade com o conceito de Educação Integral, Singer (2015)¹⁹ traz importantes contribuições para a compreensão do conceito de território educativo:

Nós identificamos o território como o conjunto de usos que se fazem de um determinado espaço. Já o que o caracteriza como educativo são quatro condições básicas: um projeto para que ele seja educativo, criado pelas pessoas dali em um espaço participativo de construção (...). A segunda condição é que ele tenha escolas que reconhecem seu papel de transformar um território em educativo. Não é central, mas é importante ter uma escola que assume essa vocação e se reconhece com o território, que o vê como campo de pesquisa, currículo, lugar de estudo, que se envolve com as questões locais e propõe-se a ajudar na sua transformação. Essa postura da escola fortalece os outros dois elementos: que as oportunidades educativas se multipliquem, com agentes que oferecem espaços de aprendizados não só para crianças, mas também para adultos, ao propor processos permanentes de participação. E o quarto elemento, que é a rede de proteção – formada pela educação, desenvolvimento social, saúde, cultura –, que atende os jovens e se articula numa perspectiva integrada, buscando alinhamentos comuns para atender às pessoas daquele território e não apenas encaminhando-as de um serviço para o outro. (PORTAL APRENDIZ, 2015)

Portanto, para que uma localidade possa oferecer o máximo de oportunidades educacionais a suas crianças, adolescentes e jovens, são desenhadas algumas possibilidades, como: a articulação entre diferentes instâncias e setores, a criação de redes e a consciência a respeito das diferentes responsabilidades em relação à educação em prol de uma sociedade mais equitativa e de um território mais solidário e harmonioso.

¹⁸ CENTRO DE REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/conceito/>. Acesso em: 20 mar 2021.

¹⁹ Em entrevista para o Portal Aprendiz, disponível em: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2015/04/06/territorios-educativos-como-aprender-na-cidade/> Acesso em 03 set 2022

Ainda nessa mesma perspectiva, Bicalho (2021), em seu recente artigo “Escolas do Campo e Movimentos Sociais no Brasil: possíveis interfaces”²⁰, aborda as relações das populações rurais, o território, diretrizes da educação do campo e movimentos sociais. Entre outros aspectos, traz a importância da formação docente e discente a respeito da valorização de suas identidades:

Importante ressaltar a contribuição das diretrizes nacionais por uma educação do campo, marco nos debates sobre as políticas públicas em educação do campo, defendidas pelos diversos movimentos sociais na formação política e pedagógica de pescadores, ribeirinhos, quilombolas, acampados e assentados da reforma agrária, caiçaras, entre outros sujeitos históricos e sociais envolvidos com a luta pela terra, as memórias e identidades presentes nas escolas do campo. Entendemos que as histórias de vida de educadores e educandos poderão contribuir para ressignificar as relações sociais, a construção coletiva e emancipadora do conhecimento, como espaços alternativos de produção crítica dos saberes. (BICALHO, 2021, p. 90)

Não menos importante é a intersecção refletida no artigo de Bicalho (2021), a respeito da educação integral, conceito já colocado aqui como fundamental para a compreensão do território como parte integradora da educação. Stédile (1999, *apud* BICALHO, 2021) sintetiza tal integralidade de maneira precisa:

Não estamos somente preocupados com a conquista de um pedaço de terra, mas com a formação integral de toda nossa base social. Queremos ser libertos e construir comunidades bonitas, com outras relações sociais, baseadas na amizade, na solidariedade. Enfim, comunidades desenvolvidas no sentido pleno da palavra. (BICALHO, 2021, p. 91)

A fim de ampliar o debate sobre educação integral, Moll e Leclerc (2012) agregam questões relevantes sobre como as escolhas políticas podem ter ingerência nas desigualdades de oportunidades educacionais. As autoras trazem, para além do conceito em si, a abordagem histórica da construção do mesmo conceito e citam o Manifesto dos Pioneiros de 1932 como um importante documento que, já em seu tempo, colocava a educação integral como uma tentativa de aproximar os direitos declarados da prática efetiva desses direitos:

Educação integral remete ao legado de diferentes movimentos teóricos e políticos que buscaram respostas para os problemas de seu tempo, considerando a lacuna entre direitos preconizados e sua realização, legado notadamente expresso no Manifesto dos Pioneiros de 1932; nas formulações de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro sobre a superação do caráter parcial e fragmentado do tempo e da oferta educativa propiciados aos estudantes, docentes e trabalhadores da educação; e no diálogo entre Paulo Freire, os

²⁰ Disponível em: http://flacso.org.br/files/2021/07/Caderno_N19.pdf. Acesso em: 25 jul 2021.

movimentos sociais e as experiências governamentais. E remete a esse legado mediante o fato de que crianças, adolescentes e jovens em contextos de vulnerabilidade têm suas liberdades cerceadas, em um ciclo que muitas vezes se estende à vida adulta e em cadeia intergeracional. (MOLL; LECRERC, 2012, p. 22)

Assim, quando pensamos em oportunidades educacionais, podemos aludir ao conceito de educação integral como um direito. E, sendo um direito, o acesso ao tempo, espaço e pertencimento escolar, dentro e fora dos muros, se faz cada vez mais urgente quando temos um país com tamanha desigualdade social e educacional. Entretanto, para que uma política tenha seus ganhos vinculados à diminuição das desigualdades, se faz necessário pensar na utilização desse tempo extra, de forma a oferecer qualidade nas atividades propostas, incluindo as dimensões intelectual, física, emocional, social e cultural. Nesse sentido, a educação integral pressupõe sua inserção em territórios educativos, onde há uma consciência coletiva a respeito da necessidade de corresponsabilização social pela educação, da colaboração entre diferentes entes.

Há, portanto, mais um conceito fundamental a ser abordado: o da intersetorialidade. Gouveia (2009) traz a perspectiva da intersetorialidade como estratégia de gestão educativa que potencialize a educação integral, trazendo os direitos das crianças e adolescentes como recentes conquistas e foco dessa abordagem:

A integralidade da proteção prevista no ECA supõe que seja assegurado um conjunto de direitos: o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. É necessário, pois, que as diferentes políticas sociais estejam conectadas em torno de propósitos comuns, uma vez que, na ótica da garantia de direitos, não há hierarquia entre elas. Assim, do ponto de vista jurídico, a proteção integral é o solo que reveste de pertinência a gestão intersetorial nos tempos atuais. (GOUVEIA, 2009, p. 12)

A perspectiva sistêmica e intersetorial é também parte da provocação que o loeb traz ao revelar as oportunidades oferecidas por uma determinada localidade. Assim, torna-se ainda mais relevante a proposta de se olhar cuidadosamente para um índice que considera diferentes aspectos com um objetivo comum de melhorar a qualidade educacional disponibilizada nos diferentes territórios brasileiros.

Pode-se pensar, como um exemplo de política pública que abordava esses conceitos, o Programa Mais Educação²¹, criado pelo governo federal em 2007, pela Portaria Interministerial nº 17/2007. O Programa tinha objetivos que dialogavam diretamente com os conceitos aqui trabalhados, como os de educação integral e territórios educativos, como os de “ampliar espaços, tempos e oportunidades educativas; ofertar novas atividades educacionais e reduzir a evasão, a repetência e distorções de idade-série, por meio de ações culturais, educativas, esportivas, de educação ambiental, de educação em direitos humanos e de lazer”. Além disso, também se articulava com este olhar mais amplo e integrado que o loeb também provoca:

Diferentes experiências pedagógicas indicam o papel central que a escola tem na construção de uma agenda de Educação Integral articulando, a partir da ampliação da jornada escolar, políticas públicas, equipamentos públicos e atores sociais que contribuam para a diversidade e riqueza de vivências que tornam a Educação Integral uma experiência inovadora e sustentável ao longo do tempo (...) O Programa conta, em sua estrutura, com Comitês Metropolitanos ou Regionais, constituídos por representantes das secretarias, gestores escolares e outros parceiros, entre os quais as universidades, e Comitês Locais, formados por sujeitos do Programa Mais Educação na escola e representantes da comunidade escolar e do entorno. Essa estratégia de implementação e fortalecimento do Mais Educação constitui-se como espaço de articulação das ações e experiências e de construção de planos de ação coletivos. A definição de um paradigma contemporâneo de educação integral entende que o território da educação escolar pode expandir-se para além dos muros da escola, alcançando seu entorno e a cidade em suas múltiplas possibilidades educativas. É desejável que os conteúdos da base nacional curricular, Lei nº 9.394/96 (LDB), dialoguem organicamente com temas estruturantes e contemporâneos para a vida em uma sociedade que se afirma como republicana e democrática. (BRASIL, site)

Mas, infelizmente, a partir de 2016, o Programa foi substituído pelo Novo Mais Educação²², que, embora também amplie a jornada escolar, foca somente no desempenho das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, o que limita as aprendizagens de forma a não mais compreender essa perspectiva sistêmica introduzida pelo programa anterior.

Esta seção trouxe, portanto, a proposta do loeb como um índice provocador de articulações em prol da colaboração intersetorial – incluindo diferentes esferas da sociedade e entes federativos –, a fim de conscientizar a respeito da

²¹ BRASIL, Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32787-mais-educacao?start=100>. Acesso em: 13 jun 2022.

²² BRASIL, Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>. Acesso em: 13 jun 2022.

corresponsabilização social para que todas as crianças, adolescentes e jovens possam acessar o direito a uma educação de qualidade. Incorporado à proposta do próprio índice, que são os conceitos de território e de educação integral, que agregam e ampliam conhecimentos necessários para que, de fato, possa haver transformações sociais capazes de gerar essa corresponsabilização social. A próxima seção trabalha conceitos que se apoiam na compreensão das desigualdades educacionais, realidade moldada historicamente por políticas – ou falta delas – que acompanham interesses individuais e não coletivos, e, portanto, não garantem o direito à educação de forma igualitária a todas as crianças, adolescentes e jovens, como concebe a Constituição Federal (1988).

3 DESIGUALDADES DE OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS VERSUS DIREITO À EDUCAÇÃO

Anísio Teixeira, em seu artigo “Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras”, de 1962, já alertava sobre o que chamou de “dualismo”, ao esclarecer a maneira como a instituição escolar foi transplantada de um modelo, já anacrônico, europeu. Dualista, portanto, no sentido de fornecer qualidade educacional a poucos, embora o acesso, recentemente, esteja alcançando a meta na maior parte do país.

Naturalizamos essa dualidade ao aceitar que as diferentes redes coexistem de forma tão desigual, confirmando o que Anísio Teixeira declarava. Nesse artigo o autor defende que, historicamente, desde quando o Brasil foi colonizado, não houve um projeto de país, algo construído para os que aqui residiam, mas, sim, de exploração e descaso. A partir dessa ideia, nos traz a formação de uma sociedade sem identidade, que copia modelos estrangeiros sem que haja uma mínima integração com o contexto local:

A verdade é que a escola, como instituição, não pode verdadeiramente ser transplantada. Tem de ser recriada em cada cultura, mesmo quando essa cultura seja politicamente o prolongamento de uma cultura matriz. (TEIXEIRA, 1962, p. 63)

E, ao referir-se à ampliação do acesso à essa instituição, reforça como o Estado criou maneiras de garantir diferentes oportunidades a diferentes classes sociais:

Ao iniciar-se, com efeito, a nossa expansão escolar, e a fim de obstar a que tal expansão gerasse perturbadores deslocamentos sociais, não faltou o cuidado de se desenvolver, como na Europa, dois sistemas educacionais: um pequeno, reduzido, acadêmico, destinado à classe dominante; e outro, primário, seguido de escolas normais e profissionais, destinado ao povo, com a amplitude que fosse possível. Os dois sistemas, paralelos e independentes, ainda mais afastados ficariam se o primeiro fosse predominantemente particular. E assim se fez, evitando-se, desse modo, qualquer perigo de ascensão social mais acelerada. (TEIXEIRA, 1962, p. 68)

O tema é denso e já foi bastante estudado. Como este estudo tem o objetivo de trazer políticas públicas educacionais que possam mitigar e, por que não, contribuir para superar as desigualdades sociais, se faz necessário trazer a discussão sobre eficácia escolar. Pesquisas sobre a eficácia escolar, como a de Brooke e Soares

(2008), foram realizadas a fim de evidenciar o impacto da escola na redução das desigualdades sociais.

O relatório Coleman (1966) iniciou a discussão e gerou grandes contradições, uma vez que, colocado aqui de maneira bastante sucinta, trouxe os fatores socioeconômicos dos estudantes como grandes influenciadores do desempenho escolar. Ou seja: a escola podia fazer pouco para mudar a realidade e funcionava como reprodutora das desigualdades. Essa conclusão gerou reações à pesquisa realizada por Coleman, e muitos artigos organizados por Brooke e Soares (2008) relatam que, embora o fator socioeconômico tenha influência na aprendizagem, não é possível admitir que a escola não tenha impactos importantes no desempenho dos estudantes. Na introdução deste livro (2008), os organizadores relatam a intenção de estudar as razões pelas quais algumas escolas têm maior eficácia que outras, independentemente de seus contextos socioeconômicos:

(...) embora parte importante da explicação dos baixos níveis de desempenho dos alunos esteja em fatores extraescolares, há uma enorme variação entre resultados de escolas de um mesmo sistema que atendem alunos muito similares em termos socioeconômicos. Ou seja, a unidade escolar frequentada pelo aluno pode fazer diferença significativa na sua vida escolar. (BROOKE; SOARES, 2008, p. 9)

A pesquisa INCLUD-ED²³ (2012), realizada pelo núcleo de investigação da Universidade de Barcelona CREA²⁴ – Community of Research on Excellence for All – aconteceu entre 2006 e 2011 com o objetivo de “analisar estratégias educacionais que contribuem para a coesão social e estratégias educacionais que levam à exclusão social, no contexto da sociedade europeia baseada em conhecimento, proporcionando elementos-chave e linhas de ação para melhorar as políticas educacionais e sociais.” O relatório resultante traz uma conclusão oposta à de Coleman: o fracasso escolar não pode estar associado ao contexto. Ou seja, a importância dada às escolas para a superação de desigualdades depende, principalmente, das ações ali realizadas:

O projeto INCLUD-ED identificou atuações de êxito que ajudam a superar o fracasso escolar: agrupamento heterogêneo com a reorganização de recursos humanos existentes, ampliação do tempo de aprendizagem, e certos tipos de educação de familiares e da comunidade. Essas atuações de

²³ COMUNIDADE DE APRENDIZAGEM. Disponível em: <https://www.comunidadeaprendizagem.com/uploads/materials/12/740922c2359d3ca752de853bbb798930.pdf>. Acesso em: 14 fev 2021.

²⁴ CREA. Disponível em: <https://crea.ub.edu/index/about/>. Acesso em: 14 fev 2021.

êxito mostraram como são equivocados os tipos de discurso que culpam os alunos ou seu ambiente pelo fracasso escolar, especialmente os filhos de imigrantes ou de minorias. Pelo contrário, descobriu-se que, quando essas ações são implementadas em escolas em áreas desfavorecidas com uma predominância de alunos de origem imigrante e minoritária, seus resultados melhoram. Portanto, o que é crucial não é a composição do corpo discente e, sim, o tipo de ação educacional implementada. (CREA, 2012, p. 71)

Essa perspectiva corrobora a proposta provocativa do loeb, que traz a corresponsabilidade sistêmica e intersetorial para toda a comunidade escolar e não a individualiza no estudante e em suas condições socioeconômicas. Ou seja, os resultados escolares dos estudantes de escolas localizadas em regiões vulneráveis e desfavorecidas, embora impactados pelas condições extraescolares, podem melhorar a depender das ações implementadas pelas escolas, que, por sua vez, dependem de políticas públicas que apoiem determinadas ações.

3.1 O conceito de justiça social e as oportunidades educacionais

Ao traçar uma linha histórica do conceito de *justiça social*, Crahay (2013) aborda três princípios que se diferenciam entre si em seus fundamentos mais básicos. O primeiro deles, “a justiça igualitária”, traz a ideia de que todos os seres humanos têm o igual direito a aspectos básicos, como proteção civil, saúde e educação. O segundo, “a justiça meritocrática”, traz a ideia de que cada pessoa seria recompensada de acordo com seus próprios méritos, ou seja, quem tem mais recebe mais. E, por último, “a justiça corretiva”, que trabalharia para dar mais a quem tem menos, e, portanto, a quem mais precisa, promovendo, assim, a equidade.

Em um país tão desigual como o Brasil, o princípio da justiça igualitária não contempla as diferentes necessidades de cada região ou território. Um exemplo dessa justiça, ou falta dela, aparece no estudo anteriormente mencionado, “Oportunidades Educacionais, uma análise aprofundada em dez municípios com características predominantemente indígenas, quilombolas, rurais e de fronteira” (CEDAC, 2020).

Nesse estudo, uma das pessoas entrevistadas, em um município localizado no norte do Estado do Amazonas com fortes características indígenas, descreve como as políticas públicas são pensadas de forma homogênea, desconsiderando as peculiaridades culturais e geográficas do território:

O Brasil não conhece o Brasil, infelizmente essa é a verdade. E ainda tem o sistema, que também às vezes não consegue enxergar, a gente se depara com legislações que não atendem às especificidades locais. O Censo Escolar é comum para todo o Brasil, o dinheiro da merenda escolar é comum para

todo o Brasil, tem alguma diferença mínima, mas não consegue atender, para a gente entregar merenda nas comunidades indígenas, a gente gasta muito mais dinheiro do que o recurso com que a gente compra merenda escolar. (CEDAC, 2020, p. 11)

Em consonância com esse relato, na recente dissertação de mestrado intitulada “Reformas educacionais de terceira geração e sua efetividade: o debate teórico à luz dos casos cearense e pernambucano”, Olavo Nogueira Batista Filho (2021) discute a desigualdade educacional a partir das reformas educacionais e traz justamente essa questão sobre a homogeneidade das políticas públicas em um país tão heterogêneo como o Brasil:

O problema da “política de caráter uniforme” em redes de grande porte vai além da falta de aderência local. Em situações de alta heterogeneidade territorial, a aplicação universal faz com que contextos mais vulneráveis, que exigem maior esforço, recebam a mesma dose de investimento do que locais menos vulneráveis. Melhorar a qualidade das escolas, de modo geral, já é muito difícil em qualquer lugar. Melhorar a qualidade de escolas em contextos vulneráveis – que é o caso de parte significativa das escolas brasileiras – é tarefa ainda mais complexa. Em particular, quando essas escolas fazem parte de redes de grande porte. (BATISTA FILHO, 2021, p. 53)

Em relação ao princípio da justiça meritocrática, podemos pensar que tampouco serve ao contexto brasileiro, dada a tamanha desigualdade que se inicia no berço e, impossibilitando igualdade de condições. Ou seja, para que a justiça meritocrática pudesse fazer algum sentido, todas as crianças, adolescentes e jovens, independentemente de suas condições socioeconômicas e contextos regionais e culturais, deveriam ter as mesmas oportunidades educacionais.

O impacto socioeconômico na educação é amplamente conhecido e estudado por diversos autores, entre eles Alves (2020), que nos traz importantes contribuições ao observar que os investimentos em educação não se convertem, necessariamente, em redução das desigualdades sociais:

Em uma pesquisa com dados da Prova Brasil de 2005 a 2013, observamos dois fenômenos importantes sobre a evolução do desempenho escolar (Alves, Soares e Xavier, 2016). Primeiro, mostramos que o aprendizado dos alunos das escolas públicas de ensino fundamental melhorou substancialmente nesse período; e, segundo, revelamos que, apesar do avanço médio, as diferenças entre grupos de alunos discriminados por gênero, raça/cor e nível socioeconômico (NSE) aumentaram. Ao que parece, os investimentos para a melhoria da educação pública, que cresceram no país a partir de 2003 (Cavalcanti e Oliveira, 2019), contribuíram para elevar a média educacional de uma forma geral, mas a melhoria não beneficiou igualmente os grupos sociais. (ALVES, 2020, p. 193)

Assim, a justiça só poderia ser considerada como tal se toda a população brasileira partisse de um mesmo patamar socioeconômico, algo impensável em uma sociedade estrutural e historicamente tão desigual.

Nos resta, portanto, o princípio de justiça corretiva. Ou seja, para que possamos alcançar algum patamar mínimo de igualdade de oportunidades educacionais, as políticas públicas precisam privilegiar as populações mais vulneráveis a fim de “corrigir” tais desigualdades. Nas palavras de Crahay (2013):

Nessa perspectiva, então, acharemos justo que o Estado socorra os mais desfavorecidos e, de maneira mais geral, se esforce para promover a máxima igualdade para todos, recorrendo eventualmente a procedimentos corretivos voltados para os mais fracos. Quanto à escola, caberia a ela lutar contra o peso das desigualdades de origem social, levando todos os indivíduos a adquirir os aprendizados fundamentais. Essa concepção pedagógica nos leva a considerar justo que se dê mais atenção àqueles que enfrentam as dificuldades mais significativas. (CRAHAY, 2013, p. 12)

Bourdieu (1966, apud CRAHAY, 2013), já trazia essa problemática revelando a perversidade do discurso igualitário em sociedades tão desiguais:

(...) para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é preciso – e basta – que a escola ignore no conteúdo do ensino transmitido, nos métodos e nas técnicas de transmissão e nos critérios de julgamento as desigualdades culturais existentes entre as crianças de diferentes classes sociais. Em outras palavras, ao tratar todos os aprendizes, por mais desiguais que sejam, como iguais em direitos e deveres, o sistema escolar é levado a sancionar, de fato, as desigualdades iniciais diante da cultura. (BOURDIEU, 1966, apud CRAHAY, 2013, p. 336-7)

Em diálogo com essa perspectiva de justiça social, Lima e Gandin (2017) discutem esse conceito a partir das contribuições complementares de Gewirtz e Young (2006), que trazem as ideias de justiça relacional e o modelo de conexão social, respectivamente. Ao desenvolverem uma abordagem política mercadológica, acrescentam outro conceito, o de justiça curricular:

Mas talvez os desdobramentos mais importantes em termos de justiça social no âmbito das escolas tenham a ver com o conceito de justiça curricular. R. W. Connell (1993) defende a ideia de que, para que exista justiça social no âmbito da escola, é crucial que exista justiça curricular. Esta concepção avança, no campo da educação escolar, as posições de Young (2006) e Gewirtz (2006a; 2006b). Para que uma justiça curricular se consolide, Connell (1993) afirma que três princípios precisam ser vividos: a defesa dos interesses dos menos favorecidos, a garantia da participação e de um currículo comum, sem privilégios para alguns grupos, e a caminhada para a produção da igualdade. (LIMA; GANDIN, 2017 p. 938)

Ponce e Araújo (2019) contribuem ao aprofundarem o conceito de justiça curricular, em constante construção. Trazem a ideia de currículo como território de luta, de conflito de interesses e o quanto as políticas públicas ainda priorizam princípios meritocráticos, homogêneos e hegemônicos, que descaracterizam e desconsideram diversidades. Os autores constroem três dimensões da justiça curricular - o conhecimento, a convivência e o cuidado – que, articulados entre si, fundamentam a importância da valorização de diferentes fontes epistemológicas e culturais, das relações interpessoais e da participação democrática, bem como dos processos de formação, de docentes e discentes, da constituição de políticas que garantam o pleno direito à educação e o bem-estar individual e coletivo:

Utiliza-se a expressão justiça curricular, e não currículo justo, para expressar uma construção cotidiana de justiça por meio da prática curricular. Na expressão, a justiça é o substantivo. Ela pode e deve ser buscada em todos os momentos da vida humana, em gestos e palavras, em vários espaços da vida social. Um dos espaços é o do currículo escolar, que- defende-se –tem potencial para isso. O currículo pode e deve fazer a sua opção. A busca desse caminho faz-se a partir de políticas (sociais, em geral, e educacionais, especificamente) e dos sujeitos, da confiança neles. (PONCE; ARAÚJO, 2019, p. 1055)

Nesta mesma perspectiva, Dubet (2004) questiona a eficácia da meritocracia em sociedades desiguais e traz dimensões interdependentes, que se articulam e se atravessam, como é o caso das desigualdades socioeconômicas e educacionais. Assim, pondera as contradições do conceito de “igualdade de oportunidades”, uma vez que, em um sistema educacional que produz vencedores e fracassados – à luz da meritocracia – reproduz as desigualdades em vez de mitigá-las. Ademais, o autor comenta sobre a crueldade inerente a esse sistema e nos brinda com reflexões sobre uma verdadeira escola justa. Ao ponderar sobre as dificuldades da meritocracia do sistema escolar, aborda a injustiça da competição, intrínseca à meritocracia, imposta dentro da diversidade cultural e social, considerando que os estudantes não aprendem os mesmos conteúdos no mesmo ritmo.

Abro aqui um breve parêntese a fim de articular esta ideia ao conceito de “cronologia de aprendizagem” ou “monocronia” (TERIGI, 2010), que pressupõe essa homogeneização dos tempos de aprendizagem construída e edificada nas raízes do sistema escolar e ao qual a autora propõe rupturas. Sobre as dificuldades do modelo meritocrático, voltamos às objeções colocadas por Dubet (2004):

O modelo de igualdade de oportunidades implica sérios problemas pedagógicos. O princípio meritocrático pressupõe que todos os alunos estejam envolvidos na mesma competição e sejam submetidos às mesmas provas. Ora, as diferenças se aprofundam rapidamente, e alguns alunos parecem incapazes de continuar competindo. Na competição com os outros, eles perdem, se desesperam e desanimam seus professores. Deixados de lado, são marginalizados em currículos diferenciados e ficam cada vez mais enfraquecidos. No final das contas, o sistema meritocrático cria enormes desigualdades entre os alunos bons e os menos bons. Mas isso é próprio de todas as competições, mesmo que sejam justas quanto a seus princípios. (DUBET, 2004, p. 543)

Ao se falar em justiça, portanto, se faz necessário considerar uma série de fatores que considerem as desigualdades e diversidades, sejam socioeconômicas, geográficas, culturais ou de outra ordem. Cury (2002), ao escrever sobre o direito à educação, traz, além de um histórico que fundamenta a importância do direito em si, também as perspectivas social, econômica e política que se sobressaem ante a obrigatoriedade do Estado na garantia desse direito. Estabelece uma relação dialética entre o direito à igualdade e o direito à diferença, contribuição que se articula com a justiça – ou falta dela – e a desigualdade de oportunidades educacionais mencionadas anteriormente:

A dialética entre o direito à igualdade e o direito à diferença na educação escolar como dever do Estado e direito do cidadão não é uma relação simples. De um lado, é preciso fazer a defesa da igualdade como princípio de cidadania, da modernidade e do republicanismo. A igualdade é o princípio tanto da não discriminação quanto ela é o foco pelo qual homens lutaram para eliminar os privilégios de sangue, de etnia, de religião ou de crença. Ela ainda é o norte pelo qual as pessoas lutam para ir reduzindo as desigualdades e eliminando as diferenças discriminatórias. Mas isso não é fácil, já que a heterogeneidade é visível, é sensível e imediatamente perceptível, o que não ocorre com a igualdade. Logo, a relação entre a diferença e a heterogeneidade é mais direta e imediata do que a que se estabelece entre a igualdade e a diferença. (CURY, 2002, p. 255)

A partir dessas contribuições conceituais, esta pesquisa buscou aportar para a conscientização a respeito da necessidade de se pensarem políticas públicas com base nos conceitos aqui articulados e trazer uma discussão sobre, essencialmente, justiça educacional. A escola não alcança tal justiça quando baseada na meritocracia (DUBET, 2004) e precisa, portanto, propor políticas com base na justiça corretiva (CRAHAY, 2013), que implica tratar de forma desigual as desigualdades existentes no país, somada aos conceitos de justiça curricular, justiça relacional e modelo de conexão social, esta última que traz a corresponsabilização social e dialoga com a proposta de território educativo e educação integral na medida em que propõe um

olhar territorial e contextualizado, assim como a proposta do próprio índice utilizado neste estudo, o Ióeb. A escolha metodológica desta pesquisa – apresentada na seguinte seção – buscou identificar, a partir de uma análise do Ióeb, o Estado brasileiro que mais reduziu as desigualdades educacionais entre seus municípios em um determinado período e articular essa diminuição com as políticas implementadas neste período que possam ter contribuído para isso de forma a dialogar com os conceitos trabalhados até o momento.

4 DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E O DESEMPENHO DOS ESTADOS NO IOEB (2015-2019)

Esta seção se dedica a apresentar o percurso e as escolhas metodológicas que possibilitaram a identificação do Estado brasileiro que mais reduziu as desigualdades de oportunidades educacionais entre 2015 e 2019 – Maranhão – para então caracterizar dois grupos de municípios deste Estado: o dos que apresentavam menos oportunidades educacionais e o dos que apresentavam mais oportunidades educacionais. A partir dessas caracterizações, realizou-se uma análise documental das principais políticas educacionais implementadas a fim de responder à pergunta original desta pesquisa: como as escolhas políticas podem repercutir no enfrentamento das desigualdades, considerando as oportunidades educacionais oferecidas no território?

4.1 Opções metodológicas

Tendo em vista o objetivo geral deste estudo – compreender quais são os fatores relacionados às políticas públicas educacionais que proporcionam mais ou menos oportunidades educacionais – adotou-se uma metodologia de natureza mista: em um primeiro momento foi realizada uma análise quantitativa com base no loeb, e, em seguida, uma análise documental que fundamenta o estudo de caso do Estado identificado na análise quantitativa.

Na primeira etapa, foi realizada uma análise quantitativa, a partir de dados secundários, com o objetivo de selecionar um Estado brasileiro que tenha diminuído de forma expressiva a distância entre os piores e melhores desempenhos do loeb de seus municípios no período entre 2015 e 2019 (primeira e terceira edições do índice).

Em seguida, a partir dessa seleção, foram caracterizados dois grupos de municípios: o dos que apresentaram piores desempenhos do loeb (e se encontravam no decil 1) e o dos que apresentaram melhores desempenhos no loeb (e se encontravam no decil 10). Dessa maneira, foi possível olhar para as principais diferenças e semelhanças entre esses dois grupos de municípios dentro do Estado selecionado, a fim de entender, a partir da segunda etapa, quais foram as ações realizadas no período que permitiram a diminuição da distância entre os municípios que apresentaram melhor e pior desempenho no loeb.

Na segunda etapa, portanto, foi adotada a metodologia de estudo de caso com o objetivo de analisar as decisões tomadas no Estado do Maranhão – Estado identificado na primeira etapa como o que mais reduziu as desigualdades no período entre a primeira e terceira edições do Ipea (2015 e 2019) – fazendo uso de uma análise documental que permitiu visualizar tais decisões. Segundo Yin (2015), um estudo de caso pode ter muitas variáveis, mas precisa implicar, de uma forma ou de outra, dois aspectos-chave:

- investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real;
- especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes. (YIN, 2015, p. 17)

Yin (2015) coloca ainda que:

(...) a necessidade diferenciada da pesquisa de estudo de caso surge do desejo de entender fenômenos sociais complexos. Em resumo, um estudo de caso permite que os investigadores foquem um “caso” e retenham uma perspectiva holística e do mundo real – como no estudo dos ciclos individuais da vida, o comportamento dos pequenos grupos, os processos organizacionais e administrativos, a mudança de vizinhança, o desempenho escolar, as relações internacionais e a maturação das indústrias. (YIN, 2015, p. 4)

Assim, a fim de compreender o fenômeno – diminuição da desigualdade de oportunidades no Estado selecionado, entre 2015 e 2019 – será considerada, além da contextualização de ambos os grupos de municípios (decil 1 e decil 10) – que trarão o contexto – uma análise documental, a fim de investigar as políticas públicas educacionais implementadas no período correspondente, de forma a articulá-la com a redução da referida distância das desigualdades educacionais nessa localidade. Faz-se necessário introduzir, portanto, a análise documental a partir do conhecimento do contexto a ser analisado.

Segundo Cellard (2012):

(...) o analista não poderia prescindir de conhecer satisfatoriamente a conjuntura política, econômica, social, cultural que propiciou a produção de um documento determinado. Tal conhecimento possibilita apreender os esquemas conceituais de seu ou de seus autores, compreender sua reação, identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos aos quais se faz alusão, etc. Pela análise de contexto, o pesquisador se coloca em excelentes condições até para compreender as particularidades da forma, da organização, e, sobretudo, para evitar interpretar o conteúdo do documento em função de valores modernos. (...) Uma boa compreensão do contexto é, pois, crucial em todas as etapas de uma pesquisa documental (...). (CELLARD, 2012, p. 299)

É importante considerar que a análise de dados secundários produzidos estatisticamente revela tendências, e não necessariamente a realidade de cada contexto. Por exemplo: o estudo “Oportunidades educacionais, uma análise aprofundada em dez municípios com características predominantemente indígenas, quilombolas, rurais e de fronteiras” – já mencionado na Introdução desta pesquisa – teve em sua primeira etapa o objetivo de responder à pergunta sobre como o loeb se comportava nesses territórios, revelando uma fotografia. Entretanto, ao realizarmos a segunda etapa para investigar o que de fato se configuravam como oportunidades educacionais para essas populações, conversando com atores locais, obtivemos informações que mostraram como dados oficiais muitas vezes excluem essas mesmas populações de suas coletas. Ou seja, ao olharmos para a fotografia revelada na primeira etapa, a partir da análise dos dados secundários, chegamos a conclusões que desconsideravam realidades invisibilizadas pelos dados estatísticos.

Nesse sentido, esta pesquisa buscou também esclarecer a relevância dos dados estatísticos como ponto de partida para a realização de diagnósticos mais amplos, como tendências que apoiem a compreensão do que é prioritário para a tomada de decisões, como aponta Tim May (2004):

Estatísticas como essas permitem-nos entender a dinâmica da sociedade (...) assim como cartografar as tendências na mesma (daí o título de uma das publicações governamentais mais detalhadas, o Tendências Sociais – Social Trends. Essas informações fornecem ao governo e aos formuladores das suas políticas dados nos quais basear as suas decisões, como indicou o prefácio do Eurostat, assim como os meios para prever e avaliar o impacto de novos tipos de provisão na área das políticas sociais. (MAY, 2004, p. 90)

Embora reconheça a importância dos dados estatísticos, Tim May alerta para possibilidades de interesses políticos ou de mercado. De qualquer maneira, o que fica para este estudo é a possibilidade de demonstrar como a variação expressiva de um índice em um determinado período se articula com aspectos da análise documental que será detalhada mais adiante, ou seja, revela tendências, aponta caminhos.

4.1.1 Desempenho dos estados segundo o loeb

As desigualdades por Estado foram calculadas a partir da razão entre as médias do loeb dos municípios pertencentes ao decil com maior desempenho e dos

municípios pertencentes ao decil com menor desempenho em 2015 e em 2019²⁵. Essa razão nos dá uma medida de proporção que independe da magnitude dos valores originais, e, assim, é possível comparar a medida de desigualdade entre dois momentos do tempo. Além disso, a proporção criada pelo índice a partir das médias dos grupos de distribuição nos dá uma dimensão da distância da equidade. Quanto mais próximo de 1, quando a razão entre as médias é 1, não há desigualdade, e, conseqüentemente, quanto mais próximo de 0, há maior desigualdade de oportunidades educacionais.

Para isso, o primeiro movimento foi a realização de uma análise das desigualdades existentes em cada Estado, a partir do decil 1 (10% dos municípios com piores resultados no loeb) e decil 10 (10% dos municípios com melhores resultados no loeb), a fim de se observar onde as desigualdades de oportunidades diminuíram, aumentaram ou ficaram estáveis ao longo do período das três edições do índice (entre 2015 e 2019).

Essa análise foi realizada com base em cálculos realizados pela Metas Sociais, identificados nos itens 1 a 6, a seguir:

1. Cálculo da média dos 10% de municípios com piores desempenhos em 2015.
2. Cálculo da média dos 10% de municípios com melhores desempenhos em 2015.
3. Cálculo da razão entre as médias dos melhores e piores em 2015, o que nos dará um resultado de desigualdade em 2015.
4. Cálculo da média dos 10% de municípios com piores desempenhos em 2019.
5. Cálculo da média dos 10% de municípios com melhores desempenhos em 2019.
6. Cálculo da razão entre as médias dos melhores e piores em 2019, o que nos dará um resultado de desigualdade em 2019.
7. Comparação entre os resultados de 2015 e 2019 para verificar em quais estados as desigualdades de oportunidades aumentaram, diminuíram ou se mantiveram estáveis.

²⁵ A tabela de desigualdades por Estado foi elaborada pela Metas Sociais. Ver tabela em Anexo A.

8. Seleção do Estado onde as desigualdades de oportunidades diminuam de forma mais relevante.

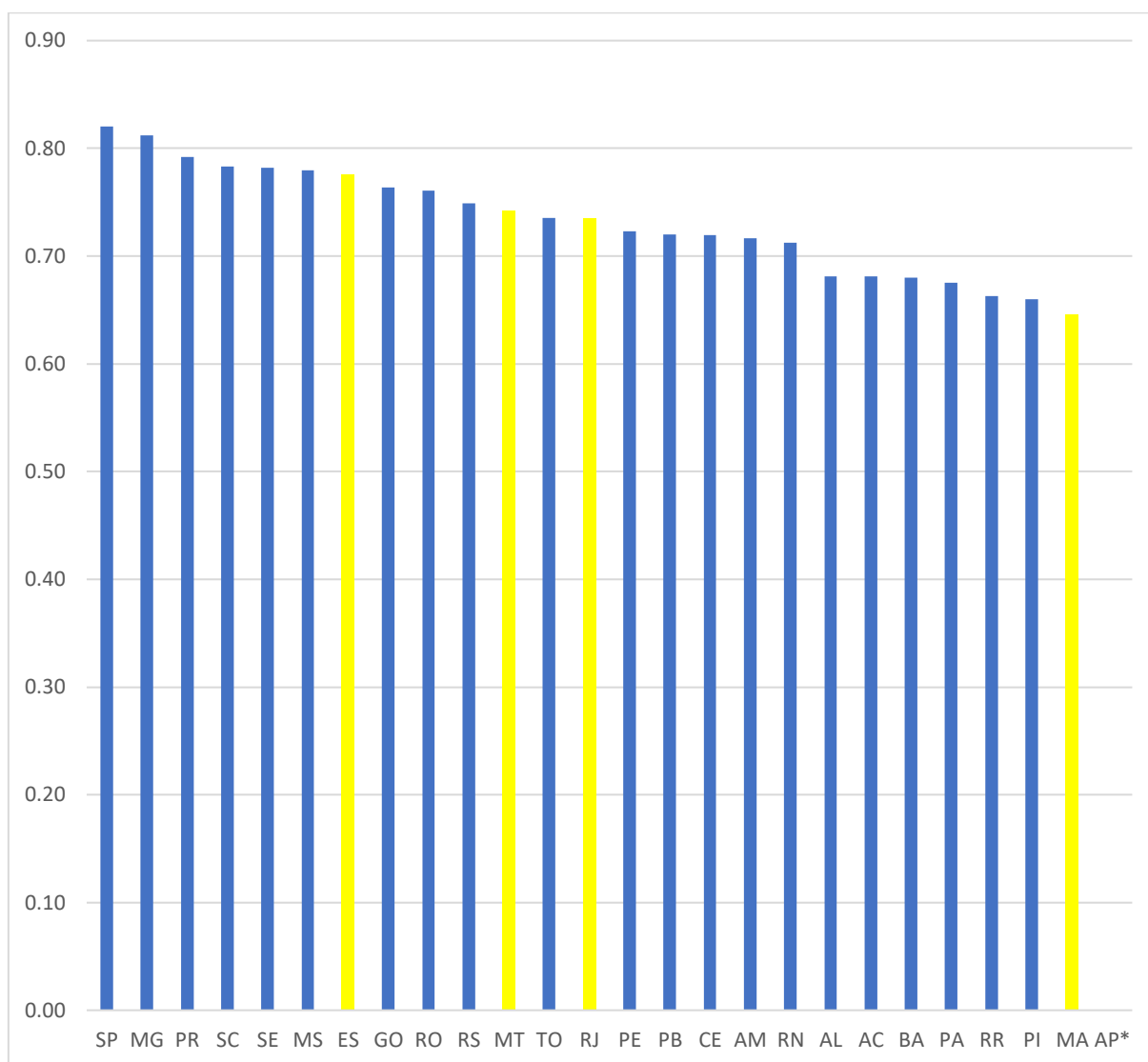
Outro ponto importante considerado nesta seleção diz respeito às possibilidades do que pode ter ocorrido para que a distância entre as médias dos piores e melhores desempenhos do IPE tenha diminuído:

1. A média do grupo de municípios pertencentes ao decil com menor desempenho aumentou ao longo do período, enquanto a média do grupo de municípios do decil com maior desempenho ficou estagnada, diminuindo a diferença entre ambos.
2. As médias de ambos os grupos melhoraram, mas o grupo de municípios do decil de pior desempenho apresentou maior crescimento do que o grupo de municípios do decil de melhor desempenho.
3. A média do grupo de municípios do decil de pior desempenho ficou estagnada, enquanto a média do grupo de municípios do decil de melhor desempenho baixou.
4. Ambas as médias baixaram, mas a média do grupo do decil de melhor desempenho apresentou maior queda no desempenho.

Como o interesse desta pesquisa está voltado para a diminuição das desigualdades de oportunidades educacionais, foram priorizados os estados onde ambos os grupos de municípios (decil 1 e decil 10), apresentaram crescimento do índice e a diminuição da distância entre eles, como reflete o item 2 descrito acima.

A seguir, apresentam-se quatro gráficos que ilustram a metodologia utilizada para a seleção do Estado que foi estudado pela diminuição da distância entre os grupos dos municípios com menor e maior desempenhos no período referente às edições de 2015 e 2019.

GRÁFICO 1 – Desigualdades de oportunidades educacionais por Estado em 2015



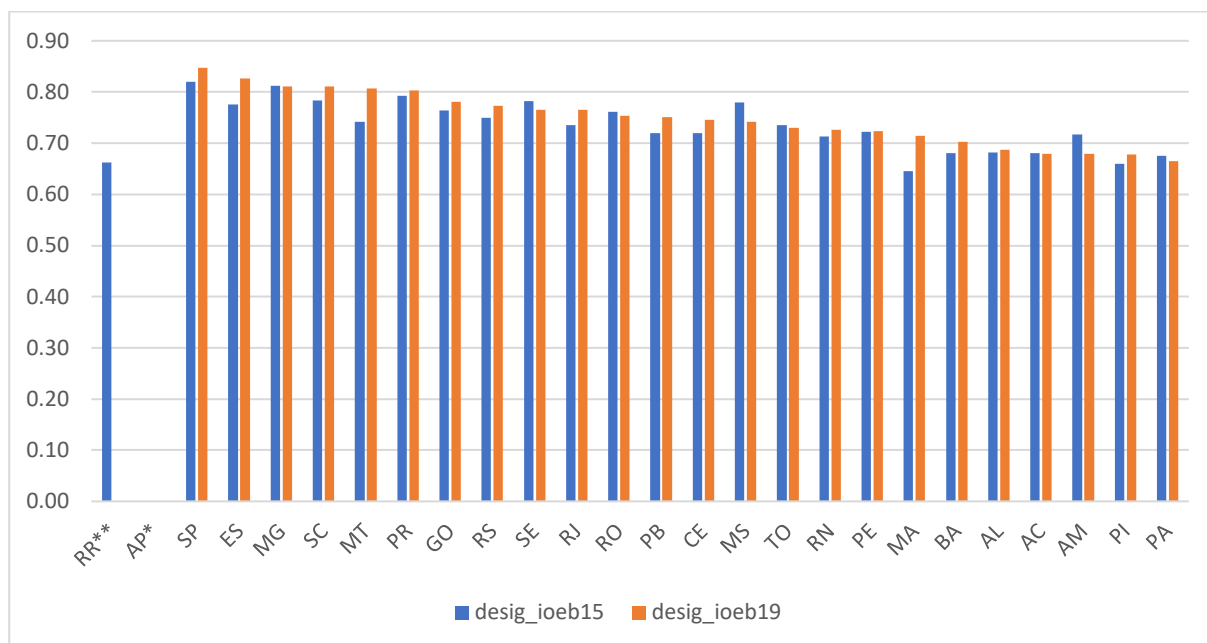
Fonte: elaboração própria com base nos dados do IOEB 2015 calculados pela Metas Sociais (Anexo A).

*O Estado do Amapá (AP) não apresentou dados suficientes para o IOEB em 2015.

** Estados em amarelo registram os dados dos estados selecionados para comparação em função dos dados obtidos a partir do gráfico 3, que traz os dados de 2019.

Em 2015, o Estado do Maranhão ocupava a última posição, apresentando, portanto, o maior índice de desigualdade de oportunidades educacionais, muito perto dos estados do Piauí, Roraima, Pará, Bahia, Acre e Alagoas. Rio de Janeiro ocupava a 13ª posição, Mato Grosso, a 11ª, e o Espírito Santo, a sétima posição.

GRÁFICO 2 – Comparação entre as desigualdades de oportunidades educacionais por Estado de 2015 e de 2019



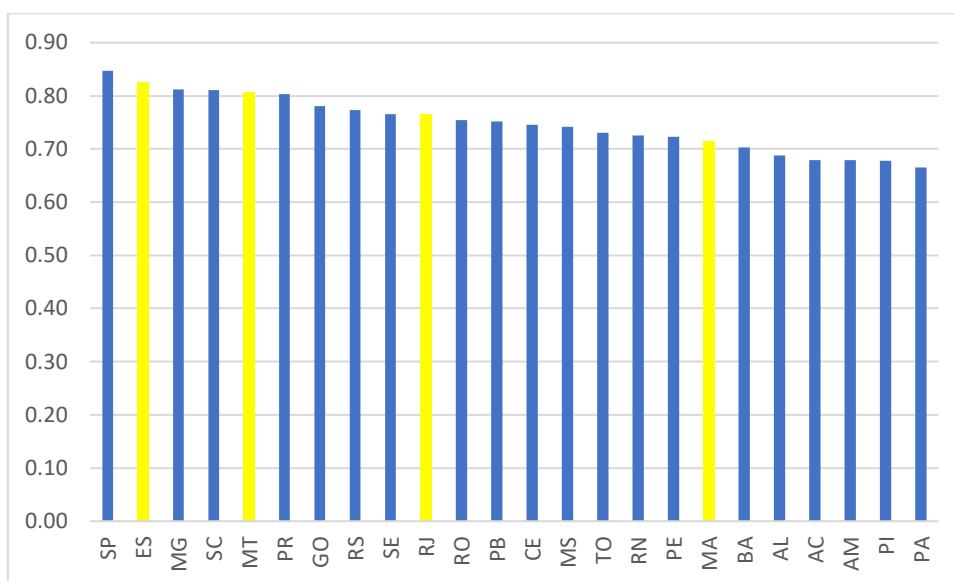
Fonte: elaboração própria com base nos dados do loeb 2015 e 2019 calculados pela Metas Sociais (Anexo A).

* O Estado do Amapá (AP) não apresentou dados suficientes para o loeb em 2015 e em 2019.

** O Estado de Roraima (RR) não apresentou dados suficientes para o loeb em 2019.

O segundo gráfico coloca os indicadores da primeira e terceira edições (2015 e 2019) lado a lado. Aqui é possível notar que os estados do Espírito Santo, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Maranhão foram os que mais diminuíram a distância entre os municípios com piores e melhores desempenhos de oportunidades educacionais. Embora não sejam os que mais se aproximem do número 1, e, portanto, ainda não garantam a equidade, foram os que, nesse período, conseguiram mitigar as distâncias de forma mais expressiva. A variação do crescimento nestes quatro estados foi bastante similar. Portanto, voltamos ao gráfico das desigualdades em 2019 para olhar as posições de cada um desses estados em relação à posição em 2015.

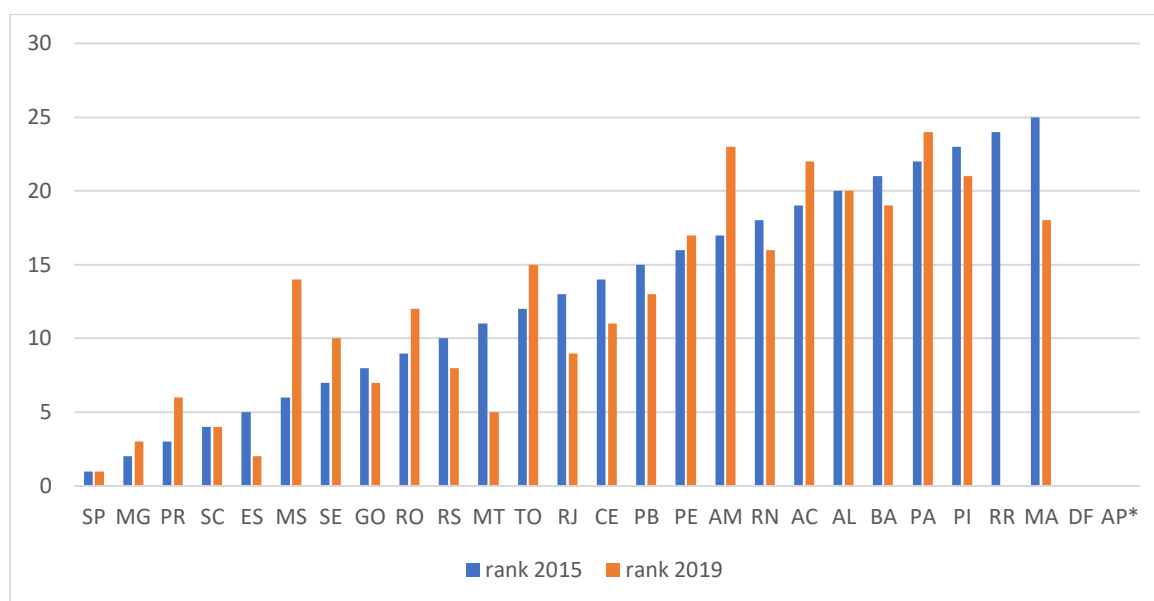
GRÁFICO 3 – Desigualdades de oportunidades educacionais por Estado em 2019



Fonte: elaboração própria com base nos dados do loeb 2019 calculados pela Metas Sociais (Anexo A).
 * Os Estado do Amapá (AP) e de Roraima (RR) não apresentaram dados suficientes para o loeb em 2019, por isso não aparecem no gráfico.

Nota-se que, em 2019, quando comparamos com 2015, o Estado do Espírito Santo avançou cinco posições; Rio de Janeiro, três; Mato Gross, seis; e Maranhão, sete. Embora o Estado do Maranhão ainda esteja mais distante de alcançar o número 1, e, portanto, de proporcionar oportunidades educacionais de forma mais equitativa, o esforço empreendido no período revelou-se expressivo.

GRÁFICO 4 – Comparação entre as posições do Estado em 2015 e em 2019



Fonte: elaboração própria com base nos dados do loeb 2015 e 2019 calculados pela Metas Sociais (Anexo A).

* O Estado do Amapá (AP) não apresentou dados suficientes para o loeb em 2015 e em 2019.

Este gráfico revela as diferenças, por Estado, entre os indicadores de desigualdades educacionais calculados pela Metas Sociais (Anexo A) de 2015 e de 2019. Ao observar a diferença entre as posições dos Estados em 2015 e em 2019, nota-se claramente como o Maranhão se sobressai ao baixar sua posição, o que, neste caso, significa melhorar seu empenho. Ou seja, o Estado do Maranhão saiu da última posição em 2015 e passou a se posicionar em 18º lugar em 2019, o que expressa como avançou na diminuição das diferenças de oportunidades educacionais entre os municípios que apresentavam piores e os que apresentavam melhores desempenhos.

Portanto, esta pesquisa passa a investigar as políticas públicas educacionais que foram implementadas no Estado do Maranhão, no período analisado, a fim de articulá-las com essa relevante redução de desigualdades de oportunidades educacionais.

4.2 Caracterização dos dois grupos de municípios estudados

Em um primeiro momento, foram analisados os municípios que fazem parte do decil 1, ou seja, aqueles que obtiveram pior desempenho no loeb, embora, como veremos, tenham apresentado grandes avanços ao longo da série histórica do índice.

Em seguida serão analisados os municípios que representam o decil 10, ou seja, aqueles que apresentaram melhores desempenhos do IPE em 2015, e, embora tenham, em sua maioria, avançado ao longo da série histórica, não impediram a diminuição da distância entre os dois grupos.

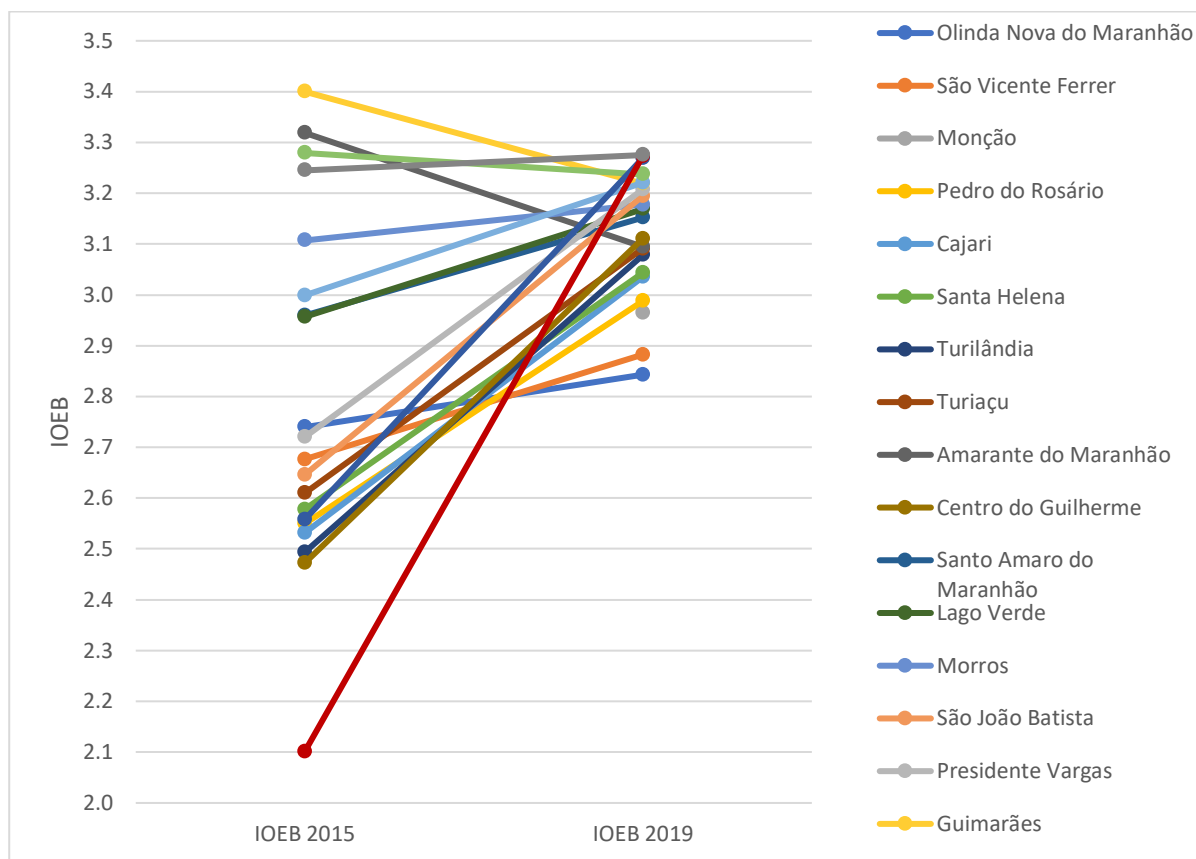
Os critérios de análise estão baseados em dados secundários do Censo Escolar 2018. Ao observar os dados disponíveis, a pesquisadora observou algumas diferenças significativas entre os dois grupos no que se refere aos seguintes dados:

1. Porcentagem de escolas rurais;
2. Porcentagem de matrículas de população rural;
3. Porcentagem de escolas municipais;
4. Porcentagem de escolas estaduais;
5. Porcentagem de escolas em territórios remanescentes de quilombos;
6. Porcentagem de matrículas quilombolas.

Esses dados nos permitem analisar a perspectiva das políticas voltadas para a educação do campo, assim como aquelas que são destinadas à educação escolar quilombola. Além disso, ao se pensar em oportunidades educacionais, se faz necessário olhar para o regime de colaboração, representado aqui pelos dados de escolas municipais e estaduais, já que o acesso ao ensino médio representa, geralmente, um gargalo em comunidades rurais.

4.2.1 Caracterização dos municípios do decil 1

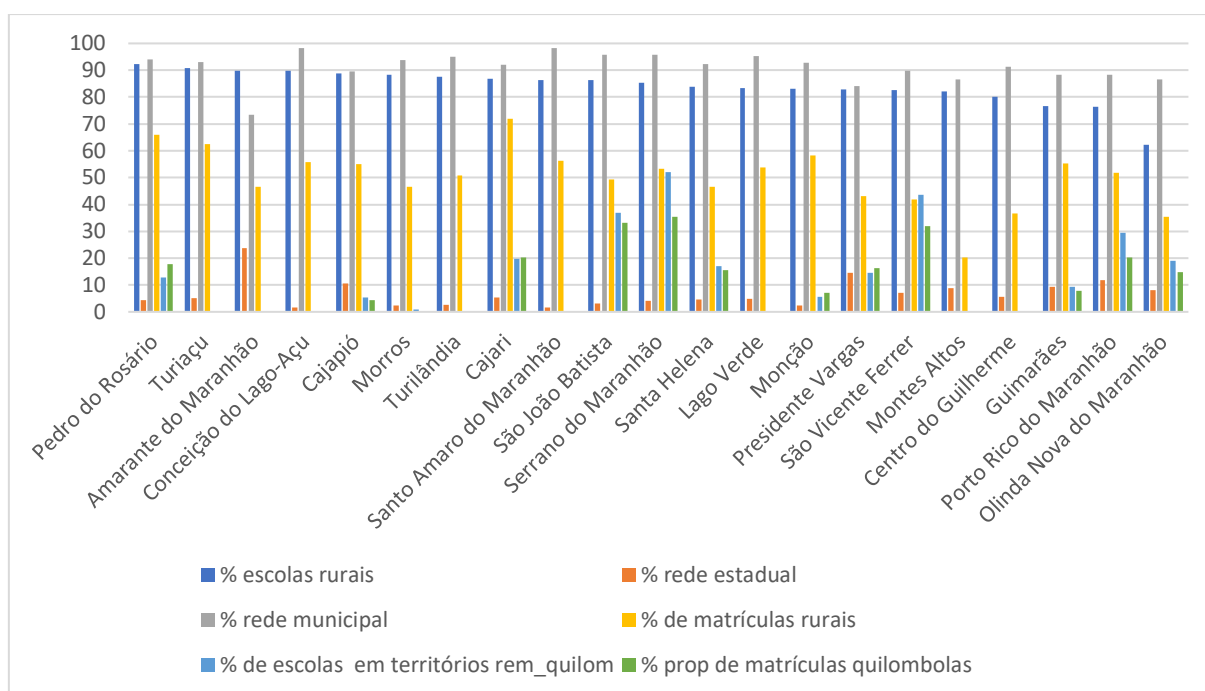
Em primeiro lugar, vale ilustrar como esses municípios aumentaram seus índices a partir do seguinte gráfico:

GRÁFICO 5 – Variação do IOEB nos municípios do decil 1 entre 2015 e 2019

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IOEB 2015 e 2019.

Nota-se que a maior parte dos municípios deste grupo – 18 dos 21 que compõem os 10% do decil 1 – melhoraram seus índices de oportunidades educacionais no período. Apenas três deles tiveram uma queda nesse período.

Agora, vejamos um gráfico que contextualiza esses municípios a partir de dados oficiais (Censo Escolar 2018/INEP):

GRÁFICO 6 – Caracterização dos municípios do decil 1

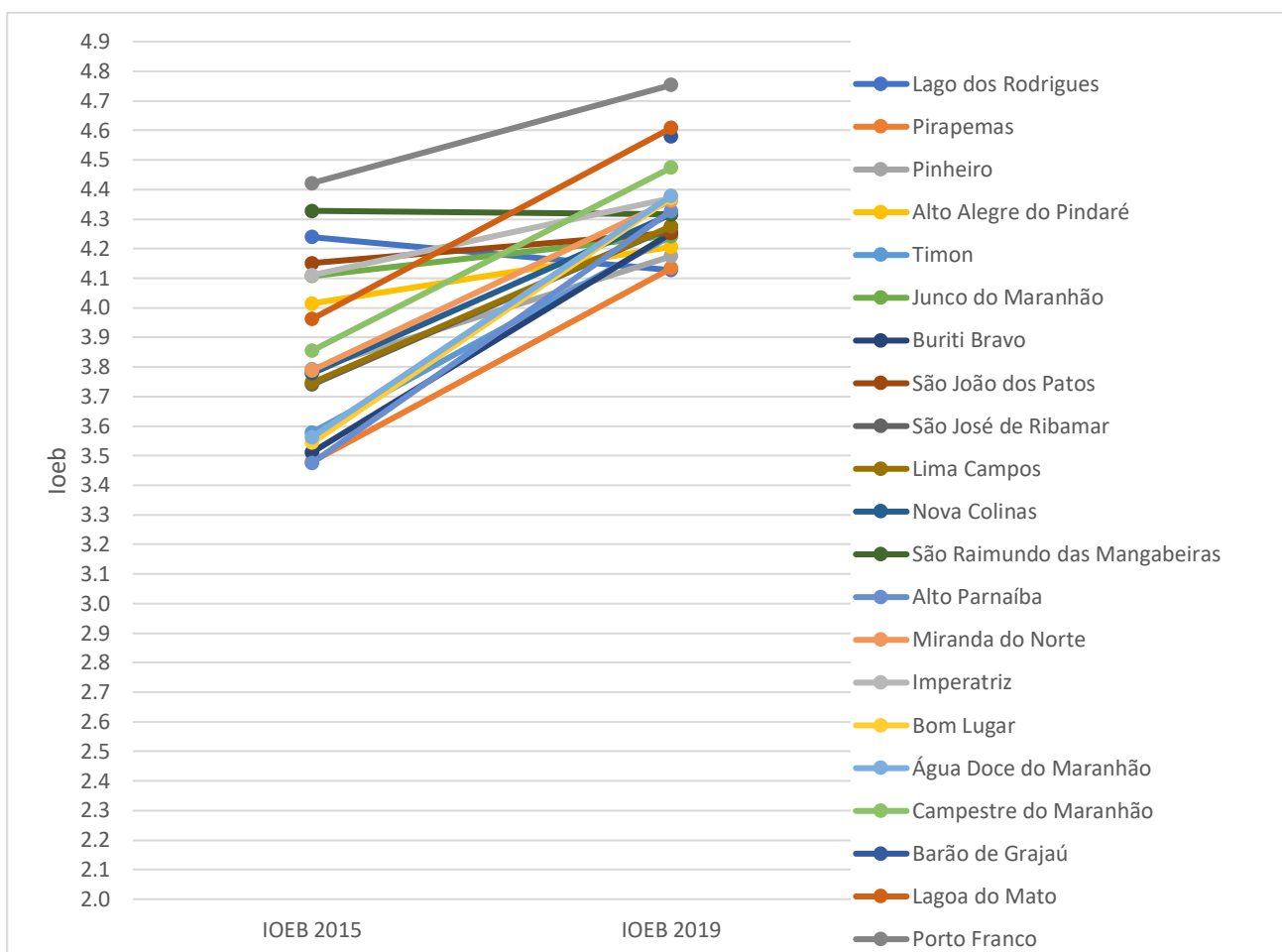
Fonte: elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2018.

Desses municípios, 86% têm mais de 80% de suas escolas em áreas rurais e 43% contemplam boa parte dessas escolas em territórios remanescentes de quilombos. Outro dado que salta aos olhos é a diferença da proporção das escolas sob responsabilidade estadual e municipal: 62% desses municípios têm mais de 90% de suas escolas sob responsabilidade da rede municipal, enquanto apenas 19% deles têm mais de 10% de suas escolas sob responsabilidade da rede estadual. Sabe-se que o gargalo entre os segmentos dos anos finais do ensino fundamental para o ensino médio é muito grande, e isso pode acontecer por vários motivos: políticas de repetência que geram distorção idade-série e consequente evasão, abandono escolar, necessidade de trabalho, entre outros problemas sociais. Entretanto, na zona rural esse gargalo é ainda maior, e seus motivos aumentam, somando-se, entre os já citados, a falta de oferta educacional no próprio município. É possível que, para estudar, adolescentes precisem se deslocar para outros municípios, saindo de suas casas de madrugada e voltando muito tarde. Ainda se a questão da distância fosse o único problema, restariam perguntas como: o poder público oferece transporte e alimentação a esses estudantes?

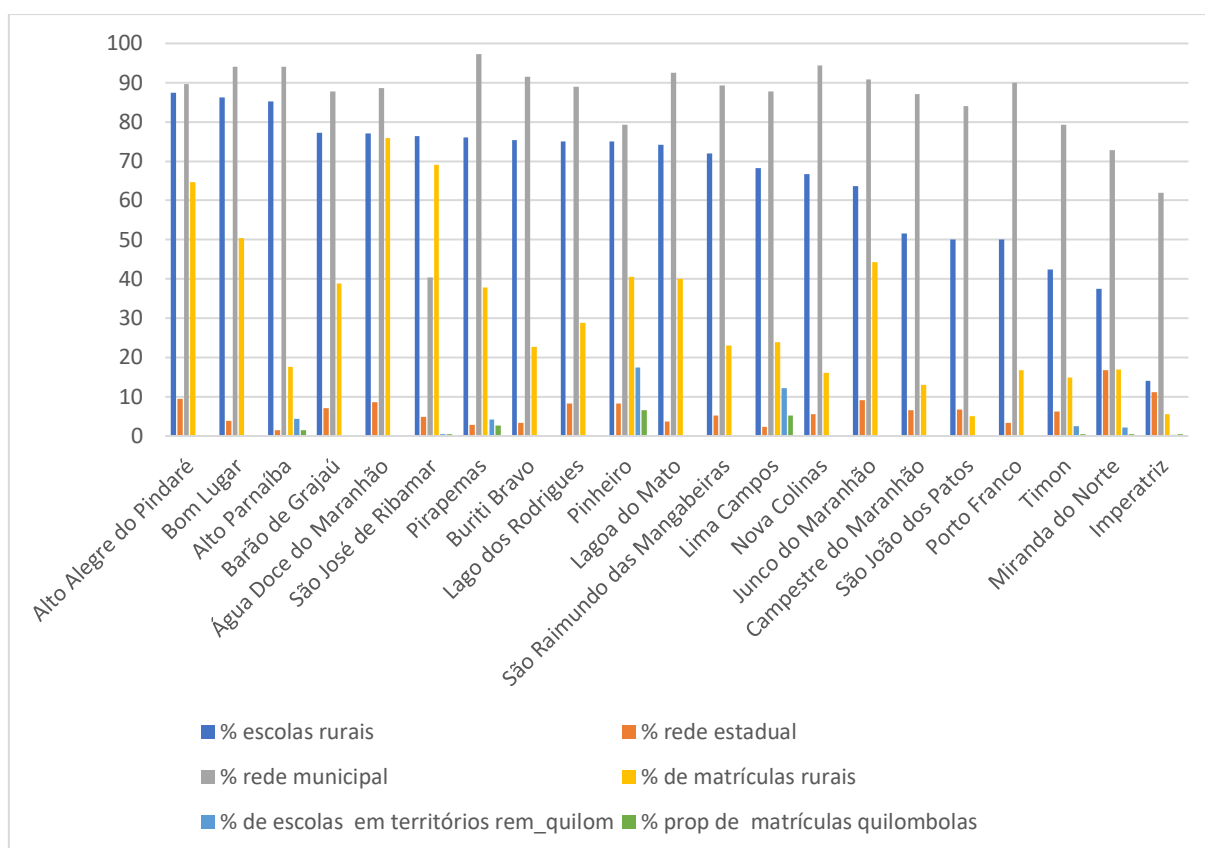
4.2.2 Caracterização dos municípios do decil 10

Ao se analisar a variação do loeb nos municípios que representam as melhores oportunidades educacionais, nota-se que, diferentemente dos que representam as piores oportunidades educacionais, embora a maior parte deles demonstre alguns avanços, estes não foram tão expressivos como nos municípios do decil 1. Observa-se, inclusive, a queda do índice entre a primeira e a terceira edição em 10% e sua estagnação em 20% desses municípios, como demonstra o Gráfico 7.

GRÁFICO 7 – Variação do loeb nos municípios do decil 10 entre 2015 e 2019



Fonte: elaboração própria com base nos dados do loeb 2015 e 2019.

GRÁFICO 8 – Caracterização dos municípios do decil 10

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Censo Escolar 2018.

No Gráfico 8 observa-se que, nos municípios do decil 10, somente em 14% deles há mais de 80% de escolas rurais, enquanto em 23% desses municípios há menos de 50% de escolas rurais. Apenas 28% dos municípios desse grupo contemplam a educação escolar quilombola, e as taxas de matrículas e o número de escolas dessa modalidade são expressivamente menores do que as apresentadas no grupo de municípios do decil 1. Seguindo a lógica da análise do grupo de municípios do decil 1, embora todos os municípios apresentem grande parte de suas escolas sob responsabilidade da rede municipal – o que é compreensível em função da quantidade de anos destinados a educação infantil e ensino fundamental (anos iniciais e anos finais) e, portanto, o número de alunos –, neste grupo, 38% dos municípios têm mais de 90% de suas escolas sob responsabilidade da rede municipal, e apenas 9% deles têm mais de 10% de suas escolas sob responsabilidade da rede estadual. Não se pretende, aqui, fazer comparações entre as redes, uma vez que as oportunidades educacionais são representadas pela oferta da localidade, ou seja, de todas as redes disponíveis. Por isso vale a observação de que o diálogo entre as redes e a efetividade

do regime de colaboração são diretamente proporcionais ao aumento das oportunidades educacionais.

4.3 Algumas hipóteses preliminares

A partir dessas primeiras caracterizações, podemos chegar a dois contrapontos entre os dois grupos de municípios: o primeiro consiste na diferenciação das oportunidades educacionais quando há um número muito alto de escolas em territórios urbanos, no caso do decil 10, e rurais, no caso do decil 1.

Isso nos faz questionar, ao mesmo tempo, quais são as políticas destinadas à educação do campo e, dentre elas, o que mudou nesse período que proporcionou avanços significativos nas oportunidades educacionais desses municípios. Ainda na questão rural, mas podendo se configurar como um segundo contraponto, está a presença de comunidades e escolas quilombolas de forma muito mais expressiva no grupo de municípios do decil 1. Assim, se faz necessário, além de olhar para as políticas destinadas à educação do campo, uma análise relacionada às diretrizes relacionadas à educação escolar quilombola.

Por fim, uma relação que pode se configurar como um ponto comum entre os dois grupos de municípios diz respeito ao fato de que em ambos se verifica maior responsabilização das redes municipais em relação às estaduais. Esse ponto comum pode estar relacionado à oferta do segmento de ensino médio, e, portanto, a indicadores de abandono e distorção idade-série.

5 POLÍTICAS DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: O CASO DO MARANHÃO

Com o objetivo de responder à pergunta – como as escolhas políticas podem repercutir no enfrentamento das desigualdades, considerando as oportunidades educacionais oferecidas no território? – esta seção se dedica, uma vez selecionado o Estado do Maranhão e realizadas as caracterizações dos dois grupos de municípios deste Estado (os 10% que apresentam melhores oportunidades educacionais e os 10% que apresentam piores oportunidades educacionais), a identificar e analisar as políticas e ações implementadas no território que possam ter contribuído para o aumento do loeb no período analisado.

5.1 A análise documental

A partir do momento em que esta pesquisa encontrou o Estado que mais diminuiu as desigualdades de oportunidades educacionais entre os grupos de municípios que apresentavam melhores e piores desempenhos, foi então realizada uma análise documental que teve como objetivo trazer à luz as ações que fomentaram tal avanço: o que aconteceu nessa localidade, nesse intervalo de tempo, que possibilitou tal avanço? Para isso, vale destacar algumas características da análise documental, que, neste caso, será a metodologia de aprofundamento para compreender o que aconteceu.

Poupart et al. (2012) trazem a perspectiva de uma análise indutiva e, ao mesmo tempo, dedutiva:

De fato, as duas se conjugam. Assim, a escolha de pistas documentais apresentadas no leque que é oferecido ao pesquisador deve ser feita à luz do questionamento inicial. Porém, as descobertas e as surpresas que o aguardam às vezes obrigam-no a modificar ou a enriquecer o referido questionamento. (POUPART et al., 2012, p. 303)

Dessa maneira, ao refletir sobre a natureza da documentação que será analisada neste estudo, se faz necessário pensar também em seus contextos de produção. Como serão resoluções e normativas dirigidas à educação – no âmbito estadual –, dar a perspectiva histórica e social da realidade educacional da localidade selecionada, bem como inserida em um contexto mais amplo, é de suma importância para a análise que será realizada. Por exemplo: este estudo já identificou algumas diferenças entre os dois grupos de municípios (decil 1 e decil 10) que se relacionam

com a quantidade de escolas localizadas em zonas rurais. Nesse sentido, serão analisadas normativas a respeito de resoluções sobre a educação do campo, bem como a perspectiva do Regime de Colaboração, uma vez que o loeb tem uma natureza territorial, independente das redes que ofertam as diferentes etapas educacionais.

Foucault (1969 *apud* POUPART et al., 2012) traz novidades à abordagem analítica ao considerar a desconstrução e reconstrução como parte do processo. Ou seja, tal abordagem não se dá a partir de fatos históricos incontáveis, mas, sim, a partir de uma recombinação deles com o objetivo de responder o questionamento do pesquisador:

A história mudou de posição em relação ao documento: ela se atribui, como tarefa primeira, não mais a interpretar nem a determinar se ele diz a verdade e qual é o seu valor expressivo, mas, sim, a trabalhá-lo internamente e elaborá-lo; ela organiza, recorta-o, distribui-o, ordena-o, reparte-o em níveis, estabelece série, distingue o que é pertinente do que não é, identifica elementos, define unidades, descreve relações. Portanto, o documento não é mais para a história essa matéria inerte, por meio da qual ela tenta reconstruir o que os homens fizeram ou disseram, o que é passado, e do qual somente o rastro permanece: ela busca definir, no próprio tecido documental, unidades, totalidades, séries, relações. (POUPART et al., 2012, p. 304)

Assim, pode-se pensar em uma construção de categorias que serão analisadas para que os questionamentos iniciais desta pesquisa possam ser respondidos.

5.2 Os documentos analisados

Esta análise buscou documentos que pudessem contribuir para as reflexões sobre a gestão do período que possibilitou o avanço das oportunidades educacionais tanto nos municípios que apresentavam pior desempenho como nos municípios que apresentavam melhor desempenho. Embora ambos os grupos de municípios tenham apresentado avanços, os pertencentes ao decil 1 apresentaram crescimento mais expressivo, o que possibilitou, assim, a diminuição das desigualdades de oportunidades educacionais no Estado do Maranhão.

Desde 2015, a maior política implementada no Estado foi o Programa Escola Digna, e, por essa razão, será o principal objeto de análise colocado em foco nesta pesquisa. É importante esclarecer que os resultados do loeb de 2015 têm suas bases de cálculo em dados de 2013 (Ideb) e 2014 (Censo Escolar), e, portanto, anteriores ao período de implementação dessa política. Entretanto, o foco principal desta pesquisa está nos avanços das oportunidades e, conseqüentemente, no que ocorreu

entre 2013/14 e 2017/2018 (anos de base dos resultados do IoeB 2019). Assim, o Programa Escola Digna contempla de forma estruturante grande parte do período analisado.

Não menos importantes são as políticas especificamente voltadas para a educação do campo, frutos de reivindicações e lutas de movimentos sociais e incorporadas antes do Programa Escola Digna, uma vez que não se pode desconsiderar o contexto dos municípios do decil 1, que mais avançaram em ofertas de oportunidades educacionais.

5.3 O Programa Escola Digna

O Decreto nº 30.620 instituiu o Programa Escola Digna em 02 de janeiro de 2015²⁶. Em seu primeiro artigo, determina, principalmente, o direito ao acesso em redes estaduais e municipais de ensino, bem como a necessária infraestrutura a fim de garantir a formação cidadã:

Art. 1º Fica instituído o Programa “Escola Digna” com o objetivo de propiciar, às crianças, jovens, adultos e idosos atendidos pelo Sistema Estadual de Ensino e pelo Sistema Público de Ensino dos Municípios, o acesso à infraestrutura necessária para as suas formações como cidadãos livres, conscientes e preparados para atuar profissionalmente nos mais diversos campos da atividade social. (MARANHÃO, 2017, s.p.)

Em seu artigo 2º, o Programa define as ações que serão contempladas. Entre elas, boa parte diz respeito à construção de escolas, que possibilita acesso, e infraestrutura, estabelecidas em regime de colaboração. Além disso, o Programa também contempla formação continuada e valorização dos professores da rede estadual, e oferece, também, em seu inciso IV, assessoria às redes municipais de ensino:

g) formação continuada e valorização dos professores da Rede Estadual de Ensino;
II – implementação de ações ou iniciativas para o fortalecimento da gestão escolar democrática, a melhoria das práticas pedagógicas, a valorização dos profissionais do magistério, com vistas à melhoria dos indicadores educacionais da rede pública maranhense;
III – fornecimento de insumos educativos às escolas estaduais e municipais que favoreçam a melhoria da aprendizagem dos estudantes;
IV – assessoria às redes públicas municipais de ensino, por meio da oferta de formação técnico pedagógica aos seus profissionais da educação infantil e do ensino fundamental, em todas as suas modalidades e diversidades, nas áreas de gestão, currículo, planejamento e avaliação, por um período mínimo de 24 meses (...). (MARANHÃO, 2017, s.p.)

²⁶ MARANHÃO. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=163996>.

Em seu artigo 3º, determina o Regime de Colaboração entre municípios e Estado:

Art. 3º O Programa será desenvolvido de forma integrada pelo Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação, em regime de colaboração com os municípios. (MARANHÃO, 2017, s.p.)

Em 14 de novembro de 2017²⁷, o governo decretou uma alteração no Decreto de 2015. A principal mudança realizada está na revogação do Artigo 5º, parágrafo único, que delegava ao Estado a responsabilidade de desenvolver ações de formação continuada e assessoria para escolas de educação infantil e ensino fundamental após 24 meses da entrega de novos equipamentos aos municípios.

O Programa apresenta Cadernos de Orientações Pedagógicas²⁸, material composto por três volumes: Gestão Escolar, Avaliação da Aprendizagem e Organização Curricular e Práticas de Ensino na Educação Infantil. Esta pesquisa terá seu foco voltado a temas específicos dos dois primeiros volumes, a fim de estabelecer um diálogo com o crescimento das oportunidades educacionais, especialmente nos municípios do decil 1, predominantemente rurais e com forte presença de comunidades quilombolas. No primeiro deles – Gestão Escolar – foram selecionados os seguintes tópicos: gestão democrática; projeto político-pedagógico; formação continuada; fluxo escolar; gestão de parcerias; o CME; Educação do Campo e Educação Escolar Quilombola. No segundo volume – Avaliação da Aprendizagem – os tópicos selecionados para compor este diálogo foram: Objetivos, Fundamentos Legais e Pedagógicos; Avaliação na Educação do Campo; Avaliação na Educação Escolar Quilombola; e Indicadores e seus usos: como melhorar. O terceiro volume – Organização Curricular e Práticas de Ensino na Educação Infantil –, que traz a visão dessa política acerca da educação infantil e de sua importância na construção de oportunidades educacionais, não será analisado neste trabalho em função da especificidade de seu foco e uma vez que o índice aqui vinculado – loeb – contempla subindicadores da educação básica.

5.3.1 Cadernos de orientações pedagógicas – Gestão Escolar

²⁷ MARANHÃO. Disponível em: <https://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=163996> Acesso em: 01 mar 2022.

²⁸ MARANHÃO. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/files/2017/05/apostila-final-educacao-infantil-2017.pdf>. Acesso em: 01 mar 2022

Já na apresentação do Caderno de Gestão Escolar, encontra-se uma justificativa que se articula diretamente com a essência intersetorial do loeb, bem como com a necessidade de uma perspectiva territorial, ou seja, de um olhar para diferentes aspectos que compõem a educação integral:

O Programa “Escola Digna” nasce de uma decisão política, do Governo do Estado do Maranhão, que institui o Plano “Mais IDH” por meio do Decreto nº 30.612, de 02 de janeiro de 2015, consistindo em uma ação estratégica de combate à extrema pobreza e de promoção de justiça e cidadania para milhares de maranhenses excluídos do processo social, cultural e político. (MARANHÃO, 2017a, p. 11)

Ao iniciar o tópico da gestão democrática, o documento revela a necessidade de que as escolas estabeleçam relações de parceria e escuta com suas comunidades, incluindo professores, funcionários, estudantes e seus familiares como agentes que participam das decisões cotidianas da escola. Em seguida, traz o respaldo legal que ampara tal iniciativa tanto na Constituição Federal de 1988 (art. 206), na LDB, de 1996 (art. 12, 13 e 14) e no Plano Nacional de Educação, de 2014. Ressaltam-se, aqui, três estratégias para promover o cumprimento da meta 19²⁹:

19.5 estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6 estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos políticos pedagógicos, currículos escolares, plano de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.8 desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar a prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão. (BRASIL, 2014, s.p.)

O documento traz também o Plano Estadual de Educação do Maranhão, de 2014, que reafirma, em sua meta 20, a relevância da gestão democrática nas escolas, e, para isso, reforça o papel político do gestor escolar. Nessa perspectiva, a experiência do diretor escolar, subindicador de insumos do loeb, revela-se chave para a ampliação de oportunidades educacionais, uma vez que, para exercer suas atribuições de forma genuinamente democrática, tal experiência tem impacto direto na relação com a comunidade, no clima escolar e na abertura das escolas para

²⁹ BRASIL. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 01 mar 2022.

articulações externas, já que se considera essa instituição como parte da sociedade e não como alheia a seu entorno. O documento segue com as dimensões da gestão escolar – administrativa, pedagógica e financeira – e, ao trazer a autonomia prevista na legislação, retoma o conceito de gestão escolar que estrutura o Programa:

(...) a gestão escolar é um espaço de articulação das ações desenvolvidas no ambiente escolar, cuja responsabilidade alcança as dimensões necessárias para criar condições adequadas ao alcance dos objetivos estabelecidos coletivamente e oriundos do Projeto Político-Pedagógico. (MARANHÃO, 2017, p. 16)

Partindo-se dessa concepção, reforça-se, ainda mais, a importância do papel do gestor escolar como articulador, o que, mais uma vez, nos leva ao tempo de experiência nessa função, o que certamente impacta a construção de um projeto político-pedagógico coletivo.

Outro ponto importante dessa perspectiva é a proposta de articulação entre as dimensões – pedagógica; administrativa; e institucional e financeira – de forma que as três juntas consigam exercer suas funções sem perder o foco em comum, centrado na aprendizagem dos estudantes:

O pensamento central é que todas as dimensões sejam desenvolvidas de forma articulada, fazendo a interface das ações e processos para que o objetivo e a função precípua da escola, que é a aprendizagem com qualidade social dos/das estudantes, seja cumprida. (MARANHÃO, 2017, p. 17)

Ao explicitar as funções da gestão escolar, configurada pela parceria entre direção e coordenação pedagógica, revela-se a importância do planejamento para a organização escolar. São muitas as responsabilidades da gestão, mas, quando bem organizadas e planejadas, devem cumprir com a responsabilidade de colocar em prática as ações elaboradas coletivamente. Entre os tópicos da gestão escolar colocados no documento, destacam-se, aqui, seis deles que se relacionam diretamente com o loeb: a revisão do projeto político-pedagógico; a formação continuada de profissionais; a gestão de parcerias; o diálogo constante com a Secretaria de Educação; a atuação dos órgãos colegiados (Conselho Escolar, Conselho de Classe, Conselho de Professores, Grêmios Estudantil); e a articulação com as famílias. Esses tópicos são essenciais na construção de uma gestão democrática, pois ampliam a participação de diferentes atores da comunidade escolar, a fim de contemplar as demandas e necessidades dessa comunidade e, ao mesmo tempo, chegar a consensos que priorizem o foco já mencionado: a aprendizagem de

qualidade de todos os estudantes. Além disso, traduzem um desafio recorrente para as escolas, que é como, de fato, ampliar o campo de participação da comunidade.

Nessa perspectiva, o relatório INCLUD-ED³⁰ (2012), já mencionado na Introdução deste trabalho, identifica tipos de participação que ampliam ou restringem a gestão democrática. Um dado relevante dessa pesquisa é o de que, quanto mais abertura para a participação da comunidade na escola, melhores os resultados de aprendizagem:

Durante toda nossa análise de sistemas educacionais e da literatura existente, identificamos cinco tipos de participação da comunidade, que diferem na forma e no grau de participação e envolvimento: informativa, consultiva, decisiva, avaliativa e educativa. O projeto INCLUD-ED também identificou que os tipos diferentes de participação se relacionam aos resultados escolares obtidos. (CREA, 2012, p. 28).

Assim, os tipos de participação decisiva, avaliativa e educativa revelam-se essenciais para que haja, além de uma corresponsabilização da educação, um movimento de valorização da escola como equipamento público a serviço da comunidade. Muito mais do que informar e consultar, a dimensão da decisão sobre aspectos escolares traz o sentimento de pertencimento, o que viabiliza canais de comunicação e parcerias que não eram possibilitados justamente por causa desse distanciamento entre escola e comunidade. A avaliação pode ter o apoio das famílias quando elas trazem informações importantes sobre seus filhos, o que pode gerar um caminho de apoio nos processos pedagógicos a fim de que contemplem essas informações. E a participação educativa consiste em abrir espaços para os processos formativos, tanto dos estudantes como dos próprios familiares. Ou seja, é um canal capaz de valorizar os processos de ensino e aprendizagem que trazem um impacto significativo no desempenho escolar de crianças e jovens.

Ao abordar o projeto político-pedagógico (PPP), o documento aqui analisado o articula fortemente à gestão democrática e o considera como um manifesto orientador das propostas pedagógicas, e, como citado no próprio documento, segundo Libâneo (2008, *apud* Caderno de Orientações Pedagógicas, Gestão Escolar/ Escola Digna, 2017):

Consolida-se num documento que detalha objetivos, diretrizes e ações do processo educativo a ser desenvolvido na escola, expressando a síntese das

³⁰ COMUNIDADE DE APRENDIZAGEM. Disponível em: <https://www.comunidadeaprendizagem.com/uploads/materials/12/740922c2359d3ca752de853bbb798930.pdf>. Acesso em: 01 mar 2022.

exigências sociais e legais do sistema de ensino e os propósitos e expectativas da comunidade escolar. (MARANHÃO, 2017, p. 25)

O documento traz estratégias para a elaboração do PPP, providências importantes que precisam ser tomadas para que isso aconteça e, ainda, uma sugestão sobre como estruturar o PPP.

Nota-se, assim, que a elaboração do PPP está vinculada à gestão democrática e, portanto, à capacidade do gestor de coordenar as demandas de sua comunidade, a fim de garantir o direito à aprendizagem a todas as crianças e jovens que ali estudam. Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de articulação com diferentes instâncias participativas, o que certamente exige, mais uma vez, uma experiência de atuação na comunidade de forma a conhecê-la e compreendê-la, a fim de assegurar a legitimidade dessas participações.

A formação continuada na escola é inserida no documento como uma prática essencial, uma vez que a escola, considerada espaço de constante transformação, deve exigir que seus profissionais também sejam flexíveis e abertos a tais transformações. Caso contrário, haverá aqui um conflito que, se não impedir, certamente será um obstáculo para a construção de práticas didáticas que possam criar sentido na aprendizagem dos(as) estudantes:

A formação continuada contribui significativamente para novas tomadas de decisões, de posturas, de quebra de paradigmas, de reformulação de conceitos e de reavaliação da prática, num constante processo reflexivo, crítico e criativo. Também deve ser concebida com uma proposta de mudança, que, além de qualificar o(a) professor(a) e demais profissionais da escola, vai contribuir efetivamente para a qualidade da aprendizagem dos/das estudantes. (MARANHÃO, 2017, p. 36)

O documento traz, em seguida, a importância do papel do(a) coordenador(a) pedagógico, responsável pela formação dos(as) professores(as) na escola. Para isso, como consta no documento analisado, esse profissional precisa realizar um planejamento que contemple a escuta dos(as) professores(as), além de pensar nos seguintes aspectos: organização do tempo; definição da rotina; instrumentalização permanente; contrato de formação; e elaboração da pauta formativa. Um aspecto interessante abordado no documento como “dica” é a articulação que se faz entre o planejamento da formação continuada na escola e o PPP:

Um bom guia para a formação de professores(as) é o projeto político-pedagógico, pois ele revela toda a realidade da escola, sua missão e objetivos e o perfil da sua comunidade. Com base nele, e no diagnóstico periódico das necessidades de aprendizagem de alunos(as) e

professores(as), é possível definir um projeto específico para a formação continuada. (MARANHÃO, 2017, p. 37)

Os órgãos colegiados são citados em algumas dimensões do documento, fortalecendo a ideia de participação, principalmente nas decisões a serem tomadas, fazendo da escola um espaço de pertencimento e de colaboração. A gestão de parcerias é um item importante, que traz a necessidade de o(a) gestor(a) escolar conhecer o contexto e os arredores da escola onde realiza tal gestão, a fim de ampliar as oportunidades nesse território, o que, como já mencionado, é o conceito central do loeb e está intimamente relacionado ao subindicador do tempo de experiência do(a) diretor(a). Entre as oportunidades externas para parcerias mencionadas no documento estão:

as secretarias de Assistência Social, Saúde, Igualdade Racial, Agricultura e de Direitos Humanos e Participação Popular; universidades, Ministério Público Estadual; Conselho Tutelar; Polícia Militar do Estado do Maranhão; empresas locais, organizações não governamentais; e igrejas e associações de bairro. Entre as oportunidades internas de parcerias estão: gestão com postura empreendedora; compartilhamento de ideias e tomadas de decisão pelos profissionais da escola; envolvimento e comprometimento de todos os profissionais da escola na busca do atendimento às necessidades; delegação de responsabilidades; e envolvimento de pais/responsáveis. (MARANHÃO, 2017, p. 52)

O fato de o documento apresentar essa dimensão a respeito das parceiras, ainda que a concretização delas seja ainda um desafio, é alentador na perspectiva aqui abordada, uma vez que as oportunidades educacionais são consideradas como fruto de ações territoriais, da localidade, o que traz a necessidade dessa intersetorialidade mencionada.

Outro ponto presente no documento de fundamental importância para esta pesquisa é a “gestão na perspectiva da educação inclusiva no contexto das modalidades e diversidades” (MARANHÃO, 2017, p. 60). Esse capítulo contempla o papel da gestão em contextos diversos, incluindo, além da educação do campo e da educação escolar quilombola – características do grupo de municípios do decil 1, analisado nesta pesquisa – a educação especial, indígena e a educação de jovens e adultos. Nessa perspectiva, traz a importância da gestão democrática e da construção de um PPP de acordo com as demandas de cada um desses contextos, ressaltando a importância da participação da comunidade, a valorização étnico-cultural e a formação docente, para que essas populações tenham acesso ao direito de uma educação de qualidade. Como veremos mais adiante a respeito da educação do

campo no Estado do Maranhão, embora ainda sejam necessários muitos avanços para que, de fato, esse direito seja garantido, há de se reconhecer que ele estar presente na política educacional que guia as ações educacionais do Estado tem uma relevância. Entretanto, para que gere mudanças significativas, além da presença em documentos oficiais, são necessários planejamentos que possibilitem que tais documentos alcancem seus destinatários, as crianças e jovens estudantes das escolas localizadas em áreas rurais ou das diferentes modalidades que contemplam a diversidade existente no Brasil.

A respeito da educação escolar quilombola, o documento traz:

Nessa perspectiva, as ações e políticas educacionais voltadas para as comunidades quilombolas devem atuar de forma interativa e integrada à realidade local, construir regras no campo da gestão compartilhada e valorizar os aspectos socioculturais que promovam participação coletiva no ambiente escolar. (MARANHÃO, 2017, p. 84)

5.3.2 Cadernos de orientações pedagógicas – Avaliação da Aprendizagem

O primeiro ponto a ser abordado neste volume traz a concepção de avaliação, que deve ser compreendida pelos educadores, bem como normativas e diretrizes que apontam caminhos para a realização de processos avaliativos de acordo com esta concepção:

A avaliação da aprendizagem constitui-se, portanto, como uma atividade que integra as rotinas da prática educativa, tornando-se um valioso instrumento de busca de informações sobre o desempenho dos estudantes para garantir a qualidade do ensino. Nessa concepção, a avaliação da aprendizagem tem caráter mediador e dialógico, entre professor, estudante e objetos de conhecimento, também natureza qualitativa e cumulativa. (MARANHÃO, 2017a, p. 10)

Essa concepção de avaliação considera suas dimensões – internas e externas – de forma a conciliá-las. Ou seja, traz, em sua fundamentação, os aspectos a serem contemplados em avaliações processuais que devem ocorrer nos planejamentos dos(as) educadores(as) de forma a acompanhar as aprendizagens, bem como em avaliações externas, que têm um caráter pontual com objetivos de indicar caminhos de tomadas de decisões mais amplas. Embora tenham caracterizações distintas, torna-se fundamental a compreensão de que são complementares entre si, já que se retroalimentam. Essa perspectiva de complementariedade traz também uma constatação acerca dos processos de escuta: as avaliações internas e processuais, que acompanham as aprendizagens dos(as) estudantes mais de perto, precisam

dialogar com suas realidades e contextos de forma a escutar suas demandas. Se isso ocorrer, haverá impactos positivos nas avaliações externas, uma vez que todo o processo interno trabalhará para a construção de sentido e qualidade das aprendizagens.

Assim, outra abordagem do documento é a respeito da necessidade de interlocução entre os processos avaliativos, denominados avaliação diagnóstica, avaliação processual e avaliação de resultados. Em um primeiro momento, portanto, a fim de conhecer a realidade das aprendizagens dos(as) estudantes, se faz necessário realizar um diagnóstico que indique quais são as melhores intervenções que os(as) professores(as) podem realizar a fim de apoiá-los(as) na construção de conhecimentos de acordo com o currículo a ser trabalhado. Esse diagnóstico também precisa dialogar com os planejamentos dos(as) professores(as), que precisarão repensar suas rotas de acordo com o que descobrirem atrás dele. Aqui entra a avaliação processual, que deve acompanhar os avanços – ou a falta deles – nas aprendizagens dos(as) estudantes.

Segundo Hoffmann (2001), nessa perspectiva, pode-se pensar na avaliação como mediadora de um processo permanente de troca de mensagens e significados, como parte do processo de interação dialética, do espaço de encontro e do confronto de ideias entre o(a) professor(a) e o estudante, em busca de patamares qualitativamente superiores de conhecimentos. (MARANHÃO, 2017a, p.12)

É interessante pensar nessa relação dialética mencionada por Hoffmann a partir da potencialidade que a avaliação processual tem em ser, além de um instrumento de acompanhamento das aprendizagens dos(as) estudantes, também como uma prática formativa para os(as) professores(as). Voltamos aqui à necessidade de escuta dos(as) estudantes para que os(as) professores(as) possam ter mais ferramentas de intervenção de forma a fomentar os avanços desejados. Assim, quando a avaliação processual aponta estagnação, por exemplo, é fundamental que os(as) professores(as) possam também refletir sobre suas próprias práticas a fim de construir sentido e melhorá-las.

Por fim, chega-se à avaliação de resultados, que não deve ser compreendida como uma ação isolada, mas, sim, como parte dos processos anteriores. Ora, se as avaliações iniciais e processuais forem cuidadosas, a avaliação de resultados deve gerar apontamentos que reflitam tais cuidados. Assim, como menciona o documento aqui analisado, a avaliação de resultados deve explicitar as aprendizagens de forma

a que possam ser articuladas com as práticas sociais, o que resulta, portanto, em transformações:

Nesse sentido, a prática social final se efetiva quando há mudança de comportamento do estudante, ou seja, quando o mesmo se posiciona diante das problemáticas cotidianas, intervindo positivamente na solução destas. (GASPARIN, 2007 apud MARANHÃO, 2017a, p. 13)

Outra importante constatação na perspectiva abordada é a íntima vinculação entre currículo e avaliação. Essa relação traz a demanda da avaliação em refletir o que e como se ensina na escola. Segundo o documento aqui analisado, o currículo deve tomar como base norteadora a BNCC, que, por sua vez, indica quais são as habilidades e competências a serem desenvolvidas pelos(as) estudantes em cada etapa e disciplina. “No entanto, os critérios de avaliação não devem confundir-se com essas competências e habilidades” (MARANHÃO, 2017a, p.13).

O documento segue com uma série de sugestões sobre como concretizar essas etapas de avaliação em cada uma das etapas da educação básica, propondo instrumentos e fichas que podem diagnosticar, avaliar processualmente e servir como avaliação de resultados. Além disso, traz estratégias avaliativas com um detalhamento em cada uma delas, apontando os seguintes critérios para que os(as) educadores(as) possam melhor se organizar: definição; função; vantagens; atenção; planejamento; análise; e como utilizar as informações. As estratégias sugeridas são: prova objetiva; prova dissertativa; seminário, trabalho em grupo; debate; relatório ou produções individuais; autoavaliação; e portfólio. Dessa forma, os(as) professores(as) são capazes de compor estratégias que se complementam e formam uma avaliação mais completa e coerente com toda a concepção apontada pelo próprio documento.

Portanto, uma questão inerente ao documento analisado diz respeito à formação dos(as) professores(as) acerca dessa concepção de avaliação. Para que o processo avaliativo seja, de fato, justo e coerente, os(as) educadores(as) precisam, novamente, considerar essa necessária escuta de seus estudantes para que trabalhem de forma convergente com os objetivos mencionados no documento.

Mesmo que haja críticas e discordâncias sobre a implementação do programa nos 217 municípios maranhenses, há alguns pontos a respeito dos resultados educacionais que se articulam com a proposta do Programa Escola Digna que indicam melhorias na aprendizagem de crianças e adolescentes, como, por exemplo, o aumento do Ideb e da aprendizagem dos(as) estudantes maranhenses pertencentes

a todas as redes de ensino (pública – municipal e estadual – e privada). O recorte da busca dos dados foi feito para todas as redes de ensino, uma vez que o Ideb contempla todas elas a fim de revelar as oportunidades de determinada localidade.

Os dados das tabelas abaixo revelam os avanços mencionados no período entre 2015 e 2019:

Tabela 1 – Avanços do Ideb no Maranhão – Língua Portuguesa

	2015	2017	2019
5º ano EF	25%	29%	33%
9º ano EF	15%	16%	20%
3º ano EM	11%	15%	18%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Quedu³¹.

Tabela 2 – Avanços do Ideb no Maranhão – Matemática

	2015	2017	2019
5º ano EF	12%	16%	22%
9º ano EF	4%	5%	8%
3º ano EM	1%	2%	2%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Quedu³².

Embora demonstrem muitos desafios a serem enfrentados, os dados revelam avanços no aprendizado de crianças e adolescentes do Maranhão entre 2015 e 2019. Os maiores avanços foram observados na etapa dos anos iniciais do ensino fundamental – 8% em Língua Portuguesa e 10% em Matemática – seguido pelos anos finais do ensino fundamental – 5% em Língua Portuguesa e 4% em Matemática – e, por fim, pelo ensino médio – 7% em Língua Portuguesa e 1% em Matemática.

Esses dados estão vinculados aos dados do Ideb, índice calculado com base na aprendizagem dos(as) estudantes em Português e Matemática na Prova Brasil, e, no fluxo escolar, a partir das taxas de aprovação. Abaixo podemos ver os avanços:

³¹ QUEDU. Disponível em: <https://qedu.org.br/estado/110-maranhao/evolucao>. Acesso em: 09 jan 2022.

³² QUEDU. Disponível em: <https://qedu.org.br/estado/110-maranhao/evolucao>. Acesso em: 09 jan 2022.

Ideb	2015	2017	2019
Anos iniciais	4,4	4,5	4,8
Anos finais	3,7	3,7	4,0
Ensino médio	3,1	3,4	3,7

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Quedu³³.

Para analisar esses dados, faz-se necessário esclarecer que, nos anos iniciais e anos finais do ensino fundamental, a referência está nas escolas públicas, que compreendem as redes municipais e estadual. Os dados do ensino médio são referentes somente à rede estadual de ensino. Esse esclarecimento é necessário para a compreensão de que as escolas avaliadas estão em zonas urbanas³⁴, e, portanto, os dados não contemplam as escolas localizadas em zonas rurais. Essa informação faz-se relevante nesta pesquisa, uma vez que os municípios pertencentes ao decil 1 e analisados anteriormente têm um número expressivo de escolas localizadas em zonas rurais.

Nesse sentido, a análise desses dados torna-se relativa, a fim de compor insumos que demonstrem resultados de uma política pública, o Programa Escola Digna. Observa-se, assim, que os números do Ideb cresceram, o que certamente influencia o aumento das oportunidades educacionais no Estado ou, dito de outra maneira, de forma bastante generalizada, sem considerar o contexto das escolas do campo, tema que será desenvolvido no próximo tópico.

Ainda em relação ao Programa Escola Digna, vale ressaltar pontos que também podem compor os insumos que aumentam as oportunidades educacionais. Entre eles estão a valorização dos professores, que passaram a receber salários acima da média nacional. Além disso, há também planos de carreira vinculados à formação continuada, o que impacta a capacidade docente para lidar com os desafios de suas realidades educacionais.

Outros pontos a serem destacados são o fomento ao regime de colaboração, a gestão democrática e as ações afirmativas voltadas às populações quilombola e

³³ QUEDU. Disponível em: <https://gedu.org.br/estado/110-maranhao/evolucao>. Acesso em: 09 jan 2022.

³⁴ INEP. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/nota_informativa_ideb.pdf. Acesso em: 09 jan 2022.

indígena, expressivas no Estado. Segundo o próprio secretário estadual de Educação, Felipe Camarão (2021)³⁵:

O respeito aos povos indígenas e quilombolas também integra a política Escola Digna. Além dos investimentos em infraestrutura e materiais para a educação escolar desses povos, iniciativas de valorização dessas comunidades escolares foram implementadas. Com a Resolução Nº 189/2020 – CEE/MA, foram instituídas as Diretrizes Curriculares Estaduais para a qualidade da Educação Escolar Quilombola no Maranhão, ação que compõe um conjunto de políticas públicas de ações afirmativas, na perspectiva de Promoção da Igualdade Racial, estabelecidas no Programa Maranhão Quilombola. Na Educação Indígena, além do reconhecimento das escolas pelo CEE, pela primeira vez, o Estado fez nomeação de 55 gestores escolares de unidades, que passaram a ter seu próprio Caixa Escolar. (CAMARÃO, 2021, s.p.)

Assim, é plausível pensar que o Programa Escola Digna contribuiu para o aumento das oportunidades educacionais de forma geral, mas, como mencionado anteriormente, vale um olhar específico para as ações realizadas em zonas rurais referentes à educação do campo, uma vez que o Ideb muitas vezes não contempla essa realidade.

5.4 A educação do campo no Estado do Maranhão

Ao observar-se a caracterização dos municípios pertencentes ao decil 1 (p. 35) – dos quais 86% deles apresentam mais de 80% de escolas localizadas em zonas rurais –, nota-se a relevância de discutir a educação do campo no Estado a partir de sua história política, além de como se relaciona com o Programa Escola Digna.

Para iniciar essa discussão, faz-se necessário um breve mergulho nos marcos legais nacionais que embasam as políticas públicas voltadas à educação do campo. Antes de mais nada, vale dizer que o que existe hoje é resultado de lutas e conquistas de movimentos sociais do campo, como, por exemplo, o MST³⁶.

Ainda sem entrar na especificidade do campo, mas inserindo uma perspectiva inclusiva, a Constituição Federal de 1988³⁷ garante, em seus artigos 205 e 206:

Art. 205 A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

³⁵ TRIBUNA98. Disponível em: <https://tribuna98.com.br/artigo-felipe-camarao-escola-digna-um-patrimonio-dos-maranhenses/>. Acesso em: 09 jan 2022.

³⁶ MST. Disponível em: <https://mst.org.br/2019/05/13/educacao-do-campo-conquistas-e-resistencia-popular/>. Acesso em: 27 jan 2022.

³⁷ GOVERNO FEDERAL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jan 2022

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (BRASIL, 1988)

O PNE³⁸, aprovado como lei em junho de 2014, em seu artigo 8, parágrafo primeiro, inciso II, contempla:

II – considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; (BRASIL, 2014)

Em 2002, em um primeiro grande avanço, resultado de lutas de movimentos sociais que reivindicavam direitos educacionais para as populações do campo, foi estabelecida a Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002³⁹, que instituiu Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Os dezesseis artigos do documento versam sobre diferentes aspectos que precisam ser contemplados, como o respeito à diversidade, flexibilização do calendário, currículo e materiais didáticos, protagonismo estudantil e gestão democrática. Nessa discussão, entretanto, vamos nos ater a outras duas temáticas que dialogam com questões já abordadas neste trabalho: o Regime de Colaboração e a Formação Docente. No artigo 6º, evidencia-se a necessidade de atuação conjunta entre os poderes, a fim de promover a universalização do acesso nas diferentes etapas escolares:

Art. 6º O Poder Público, no cumprimento das suas responsabilidades com o atendimento escolar e à luz da diretriz legal do regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, proporcionará educação infantil e ensino fundamental nas comunidades rurais, inclusive para aqueles que não o concluíram na idade prevista, cabendo em especial aos estados garantir as condições necessárias para o acesso ao ensino médio e à educação profissional de nível técnico. (BRASIL, 2002, p.1)

Entretanto, embora possa haver um esforço para garantir o Regime de Colaboração e suas responsabilidades, a realidade se impõe de forma a mostrar que ainda há muitas dificuldades de acesso e permanência dos estudantes nas zonas rurais, como, por exemplo, as distâncias e os descolamentos para que estudantes possam chegar às escolas.

³⁸ BRASIL. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 27 jan 2022.

³⁹ BRASIL. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13800-rceb001-02-pdf&category_slug=agosto-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 29 jan 2022.

Sobre a Formação Docente, os artigos 12º e 15º preveem, respectivamente, políticas que deveriam preparar professores para trabalharem em contextos e localizações diferenciadas e a institucionalização de planos de carreira e remuneração digna:

Art. 12º

Parágrafo único. Os sistemas de ensino, de acordo com o artigo 67 da LDB, desenvolverão políticas de formação inicial e continuada, habilitando todos os professores leigos e promovendo o aperfeiçoamento permanente dos docentes.

Art. 15º

III – remuneração digna, inclusão nos planos de carreira e institucionalização de programas de formação continuada para os profissionais da educação que propiciem, no mínimo, o disposto nos artigos 13, 61, 62 e 67 da LDB. (BRASIL, 2002, p.2)

Em 2008, foram adicionadas normas e diretrizes complementares na Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008⁴⁰, que reforçam a importância do Regime de Colaboração a fim de possibilitar acesso e permanência de todos os estudantes. Entretanto, essas diretrizes trazem como uma possível solução a nucleação de escolas do campo, ou seja, gerando possíveis deslocamentos maiores aos estudantes, mesmo que respeitando “o princípio intracampo”, que estabelece a nucleação entre escolas do campo e não entre campo e zona urbana. Garantir a diversidade e respeitar as diferenças e especificidades das realidades do campo também são ações reforçadas nessa resolução, embora isso ainda se configure como um desafio a ser enfrentado, fundamentalmente, a partir da formação de professores para o trabalho no campo. Sobre a diversidade existente no campo e o respeito às diferenças de contextos, autores como Hage e Barros (2010) colocam a realidade da situação em territórios amazônicos:

No que concerne à educação especificamente, muitas das peculiaridades que caracterizam as escolas do campo em face de suas localizações territoriais não têm sido consideradas com relação às políticas educacionais implementadas no país. Em muito isso se deve à existência de uma concepção urbanocêntrica de mundo que é hegemônica e que invisibiliza as escolas do campo, seus problemas, suas necessidades e sua importância no cenário atual. (HAGE; BARROS, 2010, p. 351)

⁴⁰ BRASIL. http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_2.pdf

Nessa mesma Resolução, o parágrafo 2º do artigo 10, que se refere ao planejamento da Educação do Campo, traz um outro desafio a ser enfrentado a partir da formação de professores, escolas multisseriadas:

§ 2º As escolas multisseriadas, para atingirem o padrão de qualidade definido em nível nacional, necessitam de professores com formação pedagógica, inicial e continuada, instalações físicas e equipamentos adequados, materiais didáticos apropriados e supervisão pedagógica permanente. (BRASIL, 2008, s.p.)

Sobre as escolas multisseriadas, Hage e Barros (2010) colocam inúmeros desafios e denunciam uma realidade precária que não condiz com os marcos legais referentes a essas realidades:

A urgência de considerarmos essa questão específica se deve à realidade vivenciada pelos sujeitos nas escolas existentes no campo e, em especial, nas escolas multisseriadas, que denuncia grandes desafios a serem enfrentados para que sejam cumpridos os preceitos constitucionais e os marcos operacionais anunciados nas legislações específicas, que definem os parâmetros de qualidade do ensino público conquistados com as lutas dos movimentos sociais populares do campo. (HAGE, BARROS, 2010, p. 352)

O Parecer CNE/CEB nº 1/2006⁴¹, aprovado em 1º de fevereiro de 2006, que determina dias letivos para a aplicação da Pedagogia de Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA); em 2010, a Resolução nº 4/2010⁴² traz, em seu artigo 35, questões referentes ao respeito pela diversidade e as especificidades de cada contexto, bem como a importância da preservação de suas identidades e relação com seus territórios:

Art. 35 Na modalidade de educação básica do campo, a educação para a população rural está prevista com adequações necessárias às peculiaridades da vida no campo e de cada região, definindo-se orientações para três aspectos essenciais à organização da ação pedagógica:

I – conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos estudantes da zona rural;

II – organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III – adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Art. 36 A identidade da escola do campo é definida pela vinculação com as questões inerentes à sua realidade, com propostas pedagógicas que contemplem sua diversidade em todos os aspectos, tais como sociais, culturais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia.

Parágrafo único. Formas de organização e metodologias pertinentes à realidade do campo devem ser acolhidas, como a pedagogia da terra, pela qual se busca um trabalho pedagógico fundamentado no princípio da

⁴¹ BRASIL. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb001_06.pdf. Acesso em: 06 fev 2022.

⁴² BRASIL. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acesso em: 06 fev 2022.

sustentabilidade, para assegurar a preservação da vida das futuras gerações, e a pedagogia da alternância, na qual o estudante participa, concomitante e alternadamente, de dois ambientes/situações de aprendizagem: o escolar e o laboral, supondo parceria educativa, em que ambas as partes são corresponsáveis pelo aprendizado e pela formação do estudante. (BRASIL, 2010, s.p.)

Em 2008, em consonância com a Resolução de 2002, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi⁴³) criou o edital para o Procampo⁴⁴, que, segundo sua conceituação, oferece:

1.1. O Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo – Procampo – é uma iniciativa deste Ministério, por intermédio da Secad, com apoio da Secretaria de Educação Superior – Sesu e execução financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em cumprimento às suas atribuições de responder pela formulação de políticas públicas de valorização da diversidade e promoção da equidade na educação.

1.2. O Procampo apoiará projetos de cursos de licenciatura específicos em educação do campo que integrem ensino, pesquisa e extensão e promovam a valorização da educação do campo e o estudo dos temas relevantes concernentes às suas populações. Os projetos apoiados deverão contemplar alternativas de organização escolar e pedagógica, contribuindo para a expansão da oferta da educação básica nas comunidades rurais e para a superação das desvantagens educacionais históricas sofridas pelas populações do campo. (BRASIL, 2008, p.1)

O Decreto nº 7.352/2010 dispõe de diretrizes para Política Nacional de Educação do Campo, regulamentando e ampliando o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), que tem o objetivo de ampliar e qualificar a oferta da educação básica e superior às populações do campo. Em sua tese de doutorado, Menezes (2013) contextualiza a história das normativas para a educação do campo com foco no Estado do Maranhão e, a respeito do Pronera, ressalta:

Para viabilizar a educação do campo foi instituído o Pronera em abril de 1998, por meio da Portaria nº 10/98, publicada pelo Ministério Extraordinário da Política Fundiária. No ano de 2001, o programa foi incorporado ao Incra. O Pronera destina-se a agricultores assentados do Incra, do MST e outros movimentos sociais do campo, para instituir política pública de educação no campo no âmbito do Estado brasileiro. Abrange todo o território nacional e investiu historicamente no campo da educação básica e recentemente no nível superior. (BRASIL, 2010, p. 69)

Menezes (2013) também destaca a importância de articulações intersetoriais para que as oportunidades educacionais possam ser ampliadas:

⁴³ Secretaria extinta em 2019. DE OLHO NOS PLANOS. Disponível em:

<https://deolhonosplanos.org.br/100-dias-de-bolsonaro-secadi/>. Acesso em: 21 maio 2022.

⁴⁴ BRASIL. http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/edital_procampo.pdf Acesso em: 21 maio 2022.

O Pronera se desenvolve por meio de uma gestão participativa com parcerias para construção dos cursos que atendam ao público do programa, que são os movimentos sociais e sindicais do campo, as instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e os governos estaduais e municipais. (MENEZES, 2013, p. 70)

Assim, Procampo e Pronera tentaram ampliar as oportunidades educacionais às populações do campo ampliando a oferta de formação docente para esses contextos específicos. Embora tenham perdido investimentos federais, ainda é possível encontrar iniciativas do Estado que apoiam a continuidade dessas formações.

No caso do Maranhão, as universidades federal e estadual (UFMA e UEMA), bem como o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), entre outras instituições, implementam, a despeito da falta de recursos e precariedades, desde o início dos anos 2000, políticas de formação docente para os professores que atuam com a diversidade da zona rural. Os resultados educacionais nas áreas rurais do Estado do Maranhão (assim como em todo o país) ainda precisam avançar de forma mais expressiva e consolidada. Mas, como vimos com os municípios que fazem parte do decil 1, com altas porcentagens de suas escolas em zonas rurais, há que se reconhecer avanços e ganhos, embora saibamos que, no caso específico de formação inicial e continuada, esses resultados aparecem a longo prazo.

Além dessas normativas, há ainda outras três que complementam e se juntam em lutas semelhantes: a Resolução nº 8⁴⁵, de 20 de novembro 2012 – Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica; a Resolução nº 5⁴⁶, de 22 de junho de 2012 – Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica; e Resolução CNE/CP nº 14⁷, de 17 de junho de 2004 – Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

⁴⁵ BRASIL. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=168161-pceb008-20&category_slug=janeiro-2021-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 06 fev 2022.

⁴⁶ BRASIL. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11074-rceb005-12-pdf&category_slug=junho-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 06 fev 2022.

⁴⁷ BRASIL. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012004.pdf>. Acesso em: 06 fev 2022.

Assim, as políticas destinadas às modalidades do campo e quilombola que caracterizam fortemente o grupo de municípios do decil 1 podem ter beneficiado a ampliação de oportunidades educacionais nesses territórios. Além disso, o Programa Escola Digna traz orientações específicas para essas modalidades, incluindo diferentes dimensões, como a gestão democrática, a valorização cultural, o currículo, a avaliação e a formação docente, o fruto do histórico dessas políticas já implementadas, considerando suas especificidades. Entretanto, como já foi dito, há limitações, principalmente relacionadas a recursos, que obstaculizam a implementação plena dessas políticas e chegam pouco aos territórios que mais necessitam.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Milton Santos (2005) expressa a dialética da noção de território de forma magistral ao colocar em jogo diferentes aspectos que se contradizem. No artigo “O retorno do território”, traz as contrariedades das relações que acontecem no mesmo espaço, no mesmo território – horizontais e verticais – e a noção do espaço banal, o espaço onde as coisas acontecem, onde o cotidiano se dá:

O território, hoje, pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede: são, todavia, os mesmos lugares que formam redes e que formam o espaço banal. São os mesmos lugares, os mesmos pontos, mas contendo simultaneamente funcionalidades diferentes, quiçá divergentes ou opostas. Esse acontecer simultâneo, tornado possível graças aos milagres da ciência, cria novas solidariedades: a possibilidade de um acontecer solidário, malgrado todas as formas de diferença, entre pessoas, entre lugares. (SANTOS, 2005, p. 256).

Esta pesquisa parte da premissa de que o território, o lugar onde as relações acontecem, pode gerar mais ou menos oportunidades educacionais às crianças e jovens que ali residem, a depender, justamente, das relações que se estabelecem. O território tem, assim, a potência de concentrar uma gama de fatores que, quando bem articulados, fazem com que determinada localidade ofereça mais possibilidades de oportunizar a educação aos munícipes que se relacionam nesse espaço banal de Milton Santos. As condições para que isso aconteça dependem, também, de uma consciência cultural que passa pela valorização da educação pelas pessoas residentes nesse espaço, independentemente de suas posições sociais. Nesse sentido, um território que oferece oportunidades educacionais cria condições para que as relações estejam pautadas por princípios que corresponsabilizam essa população pela educação de suas crianças e jovens.

A partir da análise quantitativa do loeb, que, como qualquer índice, indica tendências, mas não revela a profundidade de tais relações, o estudo caminhou de forma a explorar as possíveis razões pelas quais o Estado do Maranhão foi o que mais reduziu desigualdades de oportunidades educacionais no período entre 2015 e 2019 – primeira e terceira edições do loeb.

Há de se considerar que, mesmo concentrando o foco das análises nesse período, cada edição do loeb contempla dados do Ideb e Censo Escolar anteriores, ou seja, os dados de 2015, por exemplo, fazem referência ao Ideb de 2013, e ao Censo Escolar de 2014. Com isso, vale a ressalva de que não estamos falando, nesta

pesquisa, de um período restrito, mas, sim, de políticas que, ao longo do tempo, geraram impactos que também se refletiram nesses anos. O impacto do investimento de políticas de formação docente, por exemplo, não tem uma clara correspondência temporal, uma vez que, mesmo depois da formação inicial, os(as) professores(as) seguem em formação continuada ao longo de suas carreiras profissionais. Assim, mesmo que o indicador escolaridade dos(as) professores(as), contido no cálculo do índice, traga uma dimensão objetiva sobre a proporção de professores(as) com ensino superior completo que trabalham naquela localidade, sabe-se que a formação continuada e contextualizada é extremamente necessária para que suas funções sejam exercidas com maior propriedade e qualidade.

Outra questão a ser destacada é o fato de que, nesta pesquisa, parte-se de uma análise quantitativa para que possamos chegar no caso do Maranhão, mas amplia-se a perspectiva dos municípios analisados (decil 1 e decil 10) a partir de outras características que complementam o índice e, portanto, a própria análise, como é o caso da ruralidade dos municípios do decil 1. Evidencia-se, assim, a importância de se partir do índice considerando outros fatores que se somam e se complementam. Como mencionado na Introdução deste trabalho, a noção de oportunidades educacionais está além do próprio índice, mas sistematizada nele. Por isso, ressalta-se, ainda, a importância de se considerar um índice por aquilo que é: um indicador capaz de mostrar uma fotografia, mas não o filme. O filme se dá nas relações, no cotidiano do espaço banal. Portanto, a proposta feita pela ferramenta de diagnóstico loeb, mencionada na Apresentação deste trabalho, é justamente sair de uma lógica de ranqueamento para, a partir de um número, aprofundar a análise de forma intersetorial e participativa, a fim de se criar uma cultura de colaboração e corresponsabilização pela educação.

Dito isso, a pesquisa traz a sistematização dos principais pontos encontrados na análise documental do Programa Escola Digna, que podem servir de guia para a elaboração de políticas públicas capazes de diminuir a distância entre os municípios que apresentam menos oportunidades educacionais dos que apresentam mais oportunidades educacionais, como vimos no caso do Estado do Maranhão. Vale ressaltar que, embora colocados aqui separadamente, estão intrinsecamente articulados entre si. No volume sobre a gestão escolar, destacam-se:

1. A gestão democrática: o documento traz a gestão democrática como um princípio constitucional a ser incorporado pela gestão escolar. Entretanto, sabe-se que a participação dos diferentes atores da comunidade escolar – diretor(a) coordenador(a) pedagógico(a), professor(a), estudantes, familiares, funcionários(as), além de equipamentos intersetoriais como saúde, assistência social e cultura – ainda é um desafio a ser enfrentado pela maior parte das escolas brasileiras. Lamentavelmente ainda não temos essa cultura de participação, mas ter o princípio como parte importante de uma política já pode ser considerado um avanço. A questão está, justamente, em como tornar esse princípio uma prática. Como o próprio documento coloca:

Partindo desses pressupostos legais, é fundamental definir claramente as atribuições e o papel político do(a) gestor(a) escolar. Nessa ótica, considera-se de extrema importância discutir algumas premissas acerca da função da gestão escolar, fundamentadas na democratização das ações, com a perspectiva de estabelecimento de uma agenda básica de compromissos entre os vários segmentos da escola. Destaca-se a necessidade de revitalizar o papel da escola diante da sociedade e a relação entre elas; de recuperar a escola enquanto local de trabalho global e dinâmico que desenvolve a prática pedagógica voltada para o aprender; de democratizar as relações em todas as suas dimensões; de discutir, rediscutir e avaliar a prática pedagógica sob novas perspectivas; de construir um projeto político-pedagógico amplo, coletivo e com a definição de um parâmetro de qualidade; de criar canais de articulação com a comunidade e outras parcerias; de criar e/ou consolidar o papel dos conselhos escolares. Enfim, de rediscutir a organização do trabalho escolar e os mecanismos de garantia da autonomia pedagógica, administrativa e financeira. (MARANHÃO, 2017, p. 14)

Este ponto também inclui outros aspectos presentes no documento analisado, como a dimensão administrativa da gestão escolar, a comunicação e a relação com as famílias, o Conselho Escolar e outros órgãos de participação. Nesse sentido, traz em si uma provocação do loeb, que é justamente a intersectorialidade e a participação da comunidade escolar a fim de promover a ampliação das oportunidades educacionais naquela localidade.

Embora traga sugestões, uma questão inerente ao sucesso de uma gestão democrática está no segundo ponto a ser sistematizado: a formação docente.

2. A formação docente: a formação docente está colocada no documento como formação em serviço e faz parte das atribuições da gestão escolar e também dos próprios professores:

Participar das reuniões pedagógicas e demais momentos formativos, colaborando, dentro do possível, com sua experiência e conhecimentos

adquiridos, para a melhoria de sua prática pedagógica e dos(as) demais colegas. (MARANHÃO, 2017, p. 24)

Vale destacar que a formação de professores é de fundamental importância para que seja possível consolidar a maior parte dos princípios e das estratégias constantes no documento. Assim, a reformulação curricular da formação inicial é um ponto de atenção que precisa ser contemplado. É pela formação inicial e continuada que os(as) profissionais adquirem conhecimento sobre a legislação, conteúdo que precisa ser tratado em formação para que a educação seja considerada um direito, e, a escola, um espaço de interação entre as diferentes culturas e não de reprodução do preconceito, o que, ainda, infelizmente, impera no país. É pela formação, também, que a prática e a teoria se encontram, dando sentido à prática cotidiana em seus espaços banais, articulando essas práticas tanto com o entorno como também com as teorias mais relevantes que enriquecem as ações docentes e, portanto, melhoram a qualidade das aprendizagens de crianças e jovens. A gestão escolar é composta por professores(as) que já estiveram em sala de aula e que passaram por diversas formações para alcançar seus postos de gestão. Assim, pode-se pensar que a formação, tanto inicial como em serviço, também acrescenta insumos para que essa gestão possa exercer suas funções da melhor forma possível, inclusive possibilitando a participação de diferentes atores nas decisões e, portanto, exercendo o princípio da gestão democrática.

3. O projeto político-pedagógico (PPP): como documento orientador de cada instituição educacional, deve ser elaborado coletivamente de forma a considerar o contexto e a cultura local. No documento analisado, há sugestões e orientações sobre como construir o PPP. Articula-se, portanto, com os dois pontos anteriores, uma vez que deve seguir os princípios da gestão democrática, incluindo a participação de diferentes atores da comunidade escolar em sua elaboração e atualização, bem como a formação, que deve ser uma prática inserida no próprio PPP.

4. A gestão na perspectiva da educação inclusiva no contexto das modalidades e diversidades: embora este seja muito mais amplo, neste trabalho colocamos o foco na educação do campo e educação escolar quilombola, principais características dos municípios do decil 1, que mais ampliaram suas oportunidades educacionais no período analisado.

O documento analisado, além de trazer a legislação da educação do campo, apresenta também o papel da gestão escolar no campo e a importância da formação continuada para que seja uma prática significativa. Manifesta a necessidade de vincular o currículo com as práticas do contexto, como a relação com a terra, com a agricultura e as produções familiares, além da valorização das culturas locais. Entretanto, embora tenhamos visto tais avanços, a realidade é bastante dura nesses contextos, e a educação é, ainda, precarizada nessas localidades. Não se pode negar a importância dos movimentos sociais do campo, que têm suas lutas na exigência de seus direitos educacionais, bem como de seus filhos, e que, de certa forma, conseguiram alguns avanços, inclusive com políticas de formação docente específicas para as populações do campo, como foram o Pronera e o Procampo, já citados na análise deste estudo. Entretanto, embora se reconheçam tais avanços, ainda estamos muito longe de alcançar a equidade nesses territórios. As condições de infraestrutura, saneamento, deslocamento, que poderiam garantir acesso e permanência, ainda são precárias. Sobre formação, muitos professores(as) trabalham em escolas multisseriadas, mas não receberam, em suas formações iniciais, orientações que possam potencializar a aprendizagem entre pares, a heterogeneidade de conhecimentos entre os(as) estudantes. São formados para trabalhar de forma seriada e, assim, fazem a seriação dentro da mesma sala de aula, com diferentes idades. Isso gera um enorme preconceito em relação a essas escolas, que se tornam um “mal necessário” (HAGE; BARROS, 2010).

No volume que faz referência à avaliação das aprendizagens, de acordo com o que nos mostra a análise documental, traz também contribuições importantes para as práticas da gestão e docente. Além de contextualizar e definir diferentes tipos de avaliação que são complementares e formativas, o documento também traz sugestões e exemplos que apoiam as práticas de acompanhamento das aprendizagens. Entretanto, mais uma vez entramos no campo da distância entre o que está registrado e documentado no Programa Escola Digna como orientação e o que acontece na ponta. E, mais uma vez, a formação torna-se elemento-chave para que as práticas de avaliação sejam, cada vez mais, significativas e contextualizadas, de forma a dar instrumentos para o planejamento docente, que poderá fazer intervenções mais assertivas com seus estudantes, bem como elementos de autorreflexão sobre as práticas realizadas pelos próprios docentes. Ao mesmo tempo, de forma dialética, a

avaliação é também um processo formativo para que gestores e docentes sejam capazes de escutar seus estudantes a partir da reflexão sobre suas próprias práticas.

A fim de sistematizar destaques do documento, evidenciam-se:

1. A necessidade de interação entre os processos avaliativos – inicial, processual e de resultados –, a fim de compor um conjunto de fatores capaz de gerar uma visão mais contextualizada que contemple a heterogeneidade e as especificidades de cada contexto.
2. A vinculação entre currículo e avaliação dada no documento. O Programa apresenta uma abordagem que articula o que se ensina com o que se avalia. Embora pareça óbvio, muitas vezes as avaliações trazem elementos sem sentido para os estudantes, que, dessa maneira, terminam por apresentar baixos resultados. Essa vinculação contempla também a avaliação em diferentes modalidades, como a educação do campo e a educação escolar quilombola:

Conforme aponta o relatório UNESCO 2012 (p.16-7) sobre diversidade cultural, é necessário ajustar processos de aprendizagem, conteúdos educacionais à capacitação dos docentes e adaptação da gestão à realidade escolar dos estudantes. O resultado da aprendizagem está relacionado às propostas de ensino, portanto, em comunidades tradicionais é importante o(a) educador(a) observar se as metodologias atendem essas relações, para que promovam ao estudante o interesse pelas atividades em sala de aula. ((MARANHÃO, 2017 a, p. 76)

Chega-se, assim, à constatação de que uma política pública que contemple a valorização da diversidade, bem como os princípios democráticos contidos tanto na Constituição Federal como na LDB e outras normativas, é capaz de gerar mudanças significativas na geração de oportunidades educacionais, quando bem implementada. Entretanto, fica o desafio de se construírem caminhos nos quais esses princípios possam gerar, por sua vez, transformações socioculturais capazes de conscientizar não somente as equipes de gestão escolar e docentes, mas toda a comunidade escolar a partir de sua participação, e, portanto, pertencimento a um espaço que é público, laico e gratuito.

7 PRODUTO

O produto desta pesquisa consiste em uma série de recomendações práticas destinadas a gestores educacionais municipais e estaduais. A pesquisa evidenciou, a partir da análise do loeb (Índice de Oportunidades da Educação Brasileira), que o estado brasileiro que mais reduziu desigualdades de oportunidades educacionais no período entre a 1ª e a 3ª edição do índice (2015 a 2019) foi o Maranhão.

Assim, a segunda etapa desta pesquisa, além de caracterizar dois grupos de municípios deste estado – os 10% com melhores desempenhos no loeb e os 10% com piores desempenhos no loeb - analisou a principal política pública implementada no Maranhão neste período – o Programa Escola Digna – a fim de estabelecer uma relação entre o Programa e a diminuição das desigualdades de oportunidades no estado. Além disso, a pesquisa também investigou como políticas destinadas à educação do campo estão incluídas neste documento e foram elementos relevantes para a redução das desigualdades de oportunidades.

Os pontos destacados como essenciais para a ampliação de oportunidades educacionais são: gestão democrática, que revela a importância da participação da comunidade escolar nas decisões da escola e, portanto, cria um sentimento de pertencimento e corresponsabilidade fundamentais para a ampliação das oportunidades educacionais; a valorização das identidades locais, de forma a reconhecer a diversidade existente em diferentes contextos e, portanto, nas práticas e nas relações escolares cotidianas; o projeto político pedagógico, que reflete a identidade da escola, evidenciando suas especificidades e demandas próprias a fim de criar sentido nos processos de ensino e de aprendizagem; currículo e avaliação integrados e contextualizados, o que também está vinculado aos pontos anteriores, de reconhecimento e valorização das culturas e saberes locais de forma que a escola consiga conectar os conteúdos formais com as demandas locais e que possa avaliar mais os processos para assim, apresentar melhores resultados; e por fim, mas não menos importante, a formação continuada, que qualifica a ação docente e se vincula com os pontos anteriores de forma a enriquecer cada um deles ao conscientizar os/as docentes a respeito da importância de cada um deles.

Assim como no documento analisado, todos os pontos mencionados apresentam uma articulação entre si e são, de certa forma, entrelaçados por um deles: a formação continuada. Ou seja, para que cada uma dessas dimensões seja efetiva

na geração de oportunidades educacionais, são necessárias formações em diferentes frentes a fim de aperfeiçoar as ações em toda a cadeia formativa – da gestão educacional, passando pela gestão escolar e chegando na gestão de sala de aula - até que alcance o objetivo final, a garantia de um direito constitucional: acesso, permanência e qualidade educacional a todas as crianças, adolescentes e jovens.

Cada um desses pontos será detalhadamente trabalhado a fim de oferecer caminhos e possibilidades práticas para que gestores/as educacionais possam incorporá-los nos planejamentos estratégicos com o objetivo de ampliar as oportunidades educacionais em seus territórios.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G. **Caracterização das desigualdades educacionais com dados públicos: desafios para conceituação e operacionalização empírica**. Lua Nova: São Paulo, 2020.

BARROS, D. **País mal-educado: por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras?** Rio de Janeiro: Record, 2018.

BATISTA FILHO, O. N. **Reformas educacionais de terceira geração e sua efetividade**: o debate teórico à luz dos casos cearense e pernambucano. Dissertação (Mestrado Profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: encurtador.com.br/yBUW6 Acesso em: 11 jun 2022.

BICALHO, R. Escolas do Campo e Movimentos Sociais no Brasil: possíveis interfaces. In: SOUZA, G. K. A. (Org.). **Práticas comunitárias educacionais brasileiras e suas territorialidades** [livro eletrônico]. 1. ed. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2021. (Série cadernos Flacso 19) DF. Disponível em: http://flacso.org.br/files/2021/07/Caderno_N19.pdf. Acesso em: 25 jul 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição atualizada até a Emenda Constitucional nº 92/2016. Documento digital. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_208_.asp. Acesso em: 09 ago 2021.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 09 ago 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 09 ago 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação** (site). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32787-mais-educacao?start=100>. Acesso em: 09 ago 2021.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB n. 1**, de 3 de abril de 2002. Institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=138

00-rceb001-02-pdf&category_slug=agosto-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 31 jan 2022.

BRASIL. **Resolução n. 2**, de 28 de abril 2008. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_2.pdf. Acesso em: 31 jan 2022.

BRASIL. **Resolução n. 8**, de 20 de novembro 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=168161-pceb008-20&category_slug=janeiro-2021-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 31 jan 2022.

BRASIL. **Resolução n. 5**, de 22 de junho de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11074-rceb005-12-pdf&category_slug=junho-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 31 jan 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n. 1**, de 17 de junho de 2004. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012004.pdf>. Acesso em: 31 jan 2022.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CELLARD, A. A análise documental. In: _____. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CENPEC. Enfrentamento da cultura do fracasso escolar 2021. **Relatório de Pesquisa**. Disponível em: <https://www.cenpec.org.br/pesquisa/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar>. Acesso em: 18 fev 2021.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL (site). Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/glossario/cidade-educadora/>. Acesso em: 18 fev 2021.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL (site). Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/glossario/mais-educacao/>. Acesso em: 23 out 2021.

COLEMAN, J. et al (Org.). **Summary Report: Equality of Educational Opportunity** (Relatório Resumido de Oportunidades Educacionais). Washington, D.C.: Office of Education, US. Department of Health, Education and Welfare, 1966. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F, 2008.

COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC. **Oportunidades Educacionais em territórios com características predominantemente indígenas, quilombolas, rurais e de fronteira.** 2020. Disponível em https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Oportunidades-Educacionais_Estudo-loeb_02.pdf. Acesso em 12 jun 2022.

CRAHAY, M. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 9-40, jun. 2013.

CREA. Community of Research on Excellence for All. **Relatório Includ-ed. 2006-2011.** Universidad de Barcelona, 2012. Disponível em: <https://www.comunidadeaprendizagem.com/uploads/materials/12/740922c2359d3ca752de853bbb798930.pdf>. Acesso em: 18 fev 2021.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-62, jul. 2002.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, 34(123), 539-55, 2017. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/4635> Acesso em: 03 abr 2022.

FELÍCIO, F; FERNANDES, R (Coord). Desafios compartilhados da Educação Brasileira. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Estudo-Parte-1-desafios-educacao-praticas.pdf>. Acesso em: 20 fev 2022.

FELÍCIO, F; FERNANDES, R. Ioeb – Nota Técnica 2021. **Metas Sociais.** Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-tecnica-loeb-2021.pdf>. Acesso em: 20 fev 2022.

GOUVEIA, M. J. A. Intersetorialidade e a contemporaneidade. **Salto para o futuro: educação integral e intersectorialidade.** ano XIX, n. 13, out. 2009. Disponível em: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000012175.pdf>. Acesso em: 04 jan 2022.

GRIGOLI, J. A. G. et al. A escola como lócus de formação docente: uma gestão bem-sucedida. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 139, p. 237-56, jan./abr. 2010.

HADDAD, S. **O educador: um perfil de Paulo Freire**. São Paulo: Todavia, 2019.

HAGE, S., BARROS, O. **Currículo e educação do campo na Amazônia**: referências para o debate sobre a multisseriação na escola do campo em espaço do currículo, v.3, n. 1, p. 348-62, mar. 2010-set. 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, p.117-142, 2016. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf Acesso em 21 ago. 2022.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. **Desigualdades de oportunidades educacionais no início da trajetória escolar no contexto brasileiro**. Lua Nova: São Paulo, 2020.

LECLERC, G.; MOLL, J. Educação integral em jornada diária ampliada: universalidade e obrigatoriedade? **Em Aberto**, Brasília, v. 25, n. 88, p. 5-6, jul./dez. 2012.

LIMA, I. G.; GANDIN, L. A. Justiça social na educação: pressupostos e desdobramentos práticos. **Práxis Educativa**, v. 12, n. 3, p. 929-41, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/170621/001052594.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 out 2021.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Escola Digna**: caderno de orientações pedagógicas – caderno de Gestão Escolar/Secretaria de Estado da Educação, São Luís, 2017. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/files/2017/05/apostila-final-produc%CC%A7a%CC%83o.pdf>. Acesso em: 09 abr 2022.

MARANHÃO. Governo do Estado. **Escola Digna**: caderno de orientações pedagógicas – caderno de Avaliação de Aprendizagem/Secretaria de Estado da Educação – São Luís, 2017a. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/files/2015/08/caderno-de-avalia%C3%A7%C3%A3o-completo-para-site.pdf>. Acesso em: 09 abr 2022.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, método e processos**. Tradução Carlos Alberto Silveira Netto Soares. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENEZES, M. C. de. **Políticas educacionais do campo: Proneira e Procampo no Maranhão**. 2013. 244 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

PONCE, B. J.; ARAÚJO, W. B. A justiça curricular em tempos de implementação da BNCC e de desprezo pelo PNE (2014-2024). **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v.17, n.3, p. 1045-1074 jul./set. Programa de Pós-graduação Educação: Currículo –PUC/SP Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/44998/30034>. Acesso em: 11 jun. 2022.

PORTAL APRENDIZ (site). Disponível em: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2015/04/06/territorios-educativos-como-aprender-na-cidade/> Acesso em: 18 fev 2021

POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2012.

REYNOLDS, A.; TEMPLE, J. Cost-effective early childhood development programs from preschool to third grade. **Annual Review of Clinical Psychology**, v. 4:109-139, abr. 2008.

SANTOS, M. O retorno do território. In: **OSAL: Observatorio Social de América Latina**. Año 6, n. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SINGER, H. **Portal Aprendiz**. Territórios Educativos: como aprender na cidade? Disponível em: <https://portal.aprendiz.uol.com.br/2015/04/06/territorios-educativos-como-aprender-na-cidade/>. Acesso em: 01 nov 2021.

SYLVA, K. et al. **Early childhood matters: evidence from the effective pre-school and primary education project**. London: Routledge, 2010.

TEIXEIRA, A. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 86, abr./jun. 1962.

TERIGI, F. El saber pedagógico frente a la crisis de la monocronía. In: DIKER, G.; FRIGERIO, G. **Educator**: saberes alterados. Buenos Aires: Del Estante Editorial, 2010. Disponível em: <https://lacalorconsaco.files.wordpress.com/2014/08/terigi-el-saber-pedagogico-frente2.pdf>. Acesso em: 03 abr 2022.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman Editora Ltda., 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=EtOyBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=yin+estudo+de+caso+cita#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 31 out 2021.

ANEXO A

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
cod_uf	uf	ioeb15med_dec1	ioeb15med_dec10	desig_ioeb15	rank	ioeb19med_dec1	ioeb19med_dec10	desig_ioeb19	rank	variação no ran	num_munic_comIOEB2015	num_munic_comIOEB2019	
1	DF	**	**	**		**	**	**			1	1	
2	DF				24	3,11	*	*	*		14	9	
3	RR	2,85	4,30	0,66		3,03	*	*	*		16	14	
4	AP	2,97									630	585	
5	SP	4,49	5,47	0,82	1	4,80	5,67	0,85	1	0	76	77	
6	ES	4,10	5,28	0,78	5	4,41	5,34	0,83	2	3	822	764	
7	MG	4,37	5,38	0,81	2	4,56	5,62	0,81	3	-1	274	264	
8	SC	4,21	5,38	0,78	4	4,41	5,43	0,81	4	0	138	125	
9	MT	3,69	4,97	0,74	11	4,21	5,22	0,81	5	6	395	326	
10	PR	4,19	5,29	0,79	3	4,43	5,52	0,80	6	-3	234	231	
11	GO	3,91	5,12	0,76	8	4,12	5,27	0,78	7	1	350	393	
12	RS	3,97	5,30	0,75	10	4,17	5,39	0,77	8	2	71	70	
13	SE	3,24	4,14	0,78	7	3,38	4,41	0,76	10	-3	92	88	
14	RJ	3,53	4,80	0,73	13	3,88	5,08	0,76	9	4	184	184	
15	RO	3,73	4,90	0,76	9	3,99	5,29	0,75	12	-3	51	50	
16	PA	3,40	4,72	0,72	15	3,70	4,93	0,75	13	2	210	191	
17	CE	3,98	5,53	0,72	14	4,42	5,92	0,75	11	3	184	184	
18	MS	3,66	4,70	0,78	6	3,73	5,02	0,74	14	-8	76	68	
19	TO	3,46	4,70	0,74	12	3,52	4,82	0,73	15	3	137	119	
20	RN	3,18	4,46	0,71	18	3,47	4,79	0,73	16	2	154	126	
21	PE	2,62	4,68	0,72	16	3,70	5,11	0,72	17	-1	184	177	
22	MA	2,62	4,06	0,65	25	3,11	4,36	0,71	18	7	205	199	
23	BA	2,90	4,26	0,68	21	3,25	4,63	0,70	19	2	411	378	
24	AL	3,03	4,44	0,68	20	3,49	5,07	0,69	20	0	98	86	
25	AC	3,13	4,60	0,68	19	3,30	4,85	0,68	22	-3	21	21	
26	AM	3,03	4,23	0,72	17	3,06	4,51	0,68	23	-6	61	60	
27	PI	2,95	4,46	0,66	23	3,42	5,04	0,68	21	2	197	204	
28	PA	2,71	4,02	0,68	22	2,93	4,40	0,67	24	-2	143	131	
29	(*) Rotativa sd tem 9 municípios com IOEB e Amapá tem 14 em 2019												
30	(**) Não se aplica ao Distrito Federal												
31													
32													
33	Legenda												
34	ioeb15med_dec1	ioeb 2015 médio no primeiro decil da distribuição											
35	ioeb15med_dec10	ioeb 2015 médio no último decil da distribuição											
36	desig_ioeb15	desigualdade do ioeb 2015 primeiro e último decil (divisão do primeiro decil pelo último decil)											
37	ioeb19med_dec1	ioeb 2019 médio no primeiro decil da distribuição											
38	ioeb19med_dec10	ioeb 2019 médio no último decil da distribuição											
39	desig_ioeb19	desigualdade do ioeb 2019 primeiro e último decil (divisão do primeiro decil pelo último decil)											
40	num_munic_comIOEB2015	número de municípios que possuem IOEB 2015											
41	num_munic_comIOEB2019	número de municípios que possuem IOEB 2019											
42													

QUANTO MAIS ALTO, MENOS DESIGUAL (1 SERIA 10% DE MENOR IOEB COM MÉDIA IGUAL AOS 10% DE MAIOR IOEB)