

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

José Guilherme Lima Rizzo

**META 2 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE:  
ANÁLISE DO MONITORAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL**

Porto Alegre

2021

José Guilherme Lima Rizzo

**META 2 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE:  
ANÁLISE DO MONITORAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nalú Farenzena

Porto Alegre

2021

José Guilherme Lima Rizzo

**META 2 DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE:  
ANÁLISE DO MONITORAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nalú Farenzena (FACED – UFRGS)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lígia Mori Madeira (IFCH – UFRGS)

---

Prof. Dr. Rafael Arenhaldt (FACED – UFRGS)

## **AGRADECIMENTOS**

As minhas irmãs Bianca, Tizye, Layana e Layssa, que sempre foram o motivo de me tornar quem sou. A minha companheira Carla, por me ensinar tanto sobre o amor. Ao meu filho Augusto, pela felicidade que me proporciona todos os dias. A minha mãe. A Inelves Menta, pela acolhida. À UFRGS, pela garantia do acesso por cotas e a permanência através do Programa de Educação Tutorial Políticas Públicas para Juventude. Aos meus tutores nesse programa, Nair Silveira e Rafael Arenhaldt, exemplos dentro e fora da universidade. A minha orientadora, Nalú Farenzena, pelo ensinamento e atenção cedida. Ao Isnar Borges, que é a maior referência que tenho de pai, irmão, amigo. Ao meu pai. Aos/as amigos/as pelas vivências. Obrigado.

## RESUMO

O trabalho aborda o monitoramento da Meta 2 do Plano Municipal de Educação (PME) de Porto Alegre. A partir das teorias de universalização da educação e do monitoramento e avaliação das políticas públicas, analisa-se como tem ocorrido o processo de monitoramento da implementação da Meta 2 do PME, considerando a trajetória e o contexto da educação básica no Brasil. O problema de pesquisa, que orientou a exploração, baseia-se na questão: quais fatores dificultam ou facilitam o monitoramento da Meta 2 do PME? Como metodologia, a pesquisa utilizou-se de uma análise qualitativa a partir de dados secundários encontrados em leis e relatórios, permeada por uma entrevista semiestruturada e levantamento bibliográfico delimitado pelo tema. Os resultados apontam que existem diversas dificuldades no monitoramento da Meta 2 do PME em Porto Alegre, derivadas principalmente por aspectos políticos. Conclui-se que a atuação do Poder Executivo Municipal no monitoramento das políticas públicas pode ser facilitada pela ação intersetorial entre educação, saúde e assistência social.

Palavras-chave: **Políticas Públicas. Monitoramento e Avaliação. Educação. Plano Municipal de Educação. Ensino Fundamental.**

## **ABSTRACT**

The work addresses the monitoring of Goal 2 of the Municipal Education Plan of Porto Alegre. Based on the theories of universal education and the monitoring and evaluation of public policies, we analyze how the process of monitoring the implementation of Goal 2 of the PME took place considering the trajectory and context of education in Brazil. The research problem that guided exploration is based on the question: what factors hinder or facilitate the monitoring of SME Goal 2? As a methodology, the research used a qualitative analysis of secondary data found in laws and reports permeated by a semi-structured interview and bibliographic survey delimited by the theme. The results show that there are several difficulties in monitoring PME Goal 2 in Porto Alegre, mainly due to political aspects. It is concluded that the role of the Municipal Executive Power in monitoring public policies can be facilitated by the intersectoral action between education, health and social assistance.

**Keywords: Public Policies. Monitoring and Evaluation. Education. Municipal Education Plan. Elementary School.**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Cumprimento da Meta 2 do PNE 2014-2024 – Indicador 2A – Porto Alegre, Rio Grande do Sul e Brasil – 2015-2019.....	18
Tabela 2 – Cumprimento da Meta 2 do PNE 2014-2024 - Indicador 2B – Porto Alegre, Rio Grande do Sul e Brasil – 2015-2019.....	19
Quadro 1 – Resumo das estratégias intersetoriais Educação, Saúde e Assistência Social...	31

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ATAR	Assessoria Técnica de Articulação em Rede
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CFE	Conselho Federal de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FEE	Fórum Estadual de Educação
FICAI	Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente
FME	Fórum Municipal de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
M&A	Monitoramento e Avaliação
MEC	Ministério da Educação
MP/RS	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PEE/RS	Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
PME/PoA	Plano Municipal de Educação de Porto Alegre
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul
SNE	Sistema Nacional de Educação
SME	Sistema Municipal de Educação
SMED	Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre
SMED/ATAR	Assessoria Técnica de Articulação em Rede
SMED/PIE	Pesquisa Informações Educacionais
SMF	Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre
TCEduca	Tribunal de Contas da Educação
UF	Unidade Federativa
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>EDUCAÇÃO: CONTEXTO E UNIVERSALIZAÇÃO</b> .....	<b>11</b>
2.1	POLÍTICA CURRICULAR NACIONAL DO ENSINO FUNDAMENTAL: DIRETRIZES CURRICULARES.....	15
<b>3</b>	<b>UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL</b> .....	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE</b> .....	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>37</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>39</b>
	<b>APÊNDICE A – Entrevistas</b> .....	<b>42</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema apresentado no presente trabalho se refere à análise do monitoramento da Meta 2 do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre/RS, meta que faz parte de um contexto maior, relacionado às políticas públicas que atendem à educação básica, mais precisamente o ensino fundamental do município. Os fatores que irei analisar fazem parte das políticas públicas documentadas em legislação no: Plano Nacional de Educação (PNE) – na Lei nº 13.005/2014 –, Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul – Lei nº 14.705/2015 – e Plano Municipal de Educação de Porto Alegre – na Lei nº 11.858/2015, mais precisamente, o monitoramento da Meta 2 dos planos de educação. A Meta 2 dos planos de educação trata da universalização do ensino fundamental e vai ser detalhada no primeiro capítulo.

O PNE 2014-2024 é uma Lei composta por 14 artigos e um anexo com metas e estratégias. Nos 14 artigos, os conteúdos dizem respeito, entre outros, a diretrizes, bases de dados para referência das metas, instâncias de monitoramento e avaliação periódicos, participação social no acompanhamento da execução do PNE e formas de colaboração entre as esferas de governo para a consecução das metas. O anexo é composto por 20 metas e suas respectivas estratégias. As metas definem o nível educacional que sociedade e Estado planejam e acreditam construir até o ano de 2024. O ensino fundamental é tratado na Meta 2, nosso objeto de pesquisa. A partir desse PNE, tendo o prazo de um ano para sua construção, foram elaborados os planos estaduais e municipais em todo o País.

Este Trabalho de Conclusão de Curso assume como objetivo geral compreender os fatores essenciais para a análise dessa política pública de educação básica na etapa do ensino fundamental, no município de Porto Alegre, e tem como objetivos específicos: definir o conceito e o contexto da universalização da educação; discutir os dados monitorados sobre a implementação das políticas, e suas respectivas estratégias, ofertadas pelo município, que incidem para o alcance da Meta 2 do Plano Municipal de Educação; analisar o monitoramento e avaliação do ensino fundamental no município.

Para Gil (2002), um problema científico deve envolver hipóteses e variáveis que podem ser tidas como testáveis. O pesquisador pode interessar-se por áreas já exploradas, com o objetivo de determinar, com maior especificidade, as condições em que os fenômenos ocorrem ou como podem ser influenciados por outros. Pode haver

interesse em verificar-se variações e generalizações ou apenas pela descrição de determinado fenômeno. Para qualquer uma de tais escolhas, faz-se necessária uma classificação e um delineamento da pesquisa bibliográfica (GIL, 2002, p. 25-26).

A literatura delineada neste trabalho contextualiza a educação no Brasil e remonta sucintamente sua história. Abrange os conceitos das políticas públicas para a compreensão dos fenômenos educacionais e sociais que circundam essa realidade.

Neste trabalho, falarei sobre o contexto e desafios do ensino fundamental, que faz parte do direito à educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos, e problematizarei acerca dos fatores que interferem no sentido de facilitar ou dificultar o monitoramento e avaliação da Meta 2 do PME em Porto Alegre. Ainda, o presente estudo busca aprofundar o conhecimento sobre essa política pública de educação, no ensino fundamental de Porto Alegre/RS, e apontar quais são os fatores relevantes para o monitoramento da oferta e implementação da Meta 2 do Plano Nacional de Educação, propiciando maior visibilidade aos fenômenos que merecem atenção de pesquisadoras/es e executoras/es das políticas públicas na área da educação.

O primeiro capítulo se dedica a contextualizar, brevemente, a educação brasileira, citando, sobretudo, as constituições e leis que abrangem o tema e a desenvolver o conceito de universalização da educação. O segundo capítulo busca conceituar o que significa falarmos em Monitoramento e Avaliação (M&A) de políticas públicas no Brasil e descrever como práticas de M&A são realizadas no município de Porto Alegre/RS. O terceiro capítulo apresenta uma análise sobre a universalização da educação e o M&A do ensino fundamental em Porto Alegre e, na sequência, as considerações finais.

Os objetivos aqui, portanto, convergem com as missões da área de ciências humanas e sociais da UNESCO, de ampliar o conhecimento e promover a cooperação intelectual, facilitando transformações sociais alinhadas com os valores universais de justiça, liberdade e dignidade humana (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 5).

## 2 EDUCAÇÃO: CONTEXTO E UNIVERSALIZAÇÃO

É notório que a educação está diretamente relacionada ao desenvolvimento social de uma nação. O Brasil tem grandes desafios nessa área devido ao seu processo histórico, econômico e cultural, que impõe uma série de barreiras na vida da população e que inviabiliza seu percurso estável. Nesse sentido, o PNE traçou metas para o poder público e a sociedade caminharem a um ponto de chegada em comum. O problema delineado neste trabalho surge a partir dos dados observados sobre a viabilidade e os resultados que podem ser observados com esse compromisso do Estado brasileiro com as políticas públicas de educação.

Atualmente, o PNE é alvo de grandes debates na sociedade e no poder público brasileiro. Tem um longo histórico, que veremos a seguir, e passou a configurar-se como lei, tornando-se uma diretriz para o Estado, apenas em 2001 (SENA, 2014, p. 14).

Na história do planejamento da educação no século XX – mais especificamente em 1924 –, houve a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), um avanço importante na área. Em 1932, essa organização expressou, por meio de um Manifesto, uma agenda política educacional direcionada para a construção de uma política nacional. Essa agenda, segundo o Manifesto, deveria ser oriunda da elaboração de um Plano Nacional de Educação.

Para os signatários do Manifesto, o objetivo era garantir igualdade de oportunidades educacionais e a “[...] intervenção da União no sistema educacional deveria limitar-se a uma ação coordenadora e estimuladora, cabendo aos estados organizar, administrar e custear os seus sistemas de ensino” (FARENZENA; AQUINO, 2019). A atribuição de tais responsabilidades aos estados deveu-se ao fato de que somente estes eram considerados entes federativos subnacionais naquele período.

A Constituição de 1934 transformou as Diretrizes da Educação Nacional em um compromisso do Conselho Nacional de Educação, que ficou responsável pela elaboração de propostas de Plano Nacional para o Congresso Nacional. O resultado desse processo foi o primeiro plano nacional de educação, em 1937, uma proposta do Conselho Nacional de Educação. Nesse mesmo ano teve início o período autoritário, conhecido como Estado Novo, que durou até 1946, quando houve maior centralização de poder político-administrativo e de recursos financeiros no Poder Executivo Federal, o que englobou as diretrizes educacionais brasileiras; por exemplo, as diretrizes nacionais dos segmentos da educação foram definidas por meio de leis orgânicas,

todas elas decretos emanados do Poder Executivo Federal. Já a Constituição de 1946, quando findo o Estado Novo, passou a garantir um processo mais democrático nas decisões da política nacional de educação, no bojo do qual foi editada a primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1961, Lei nº 4.024. A LDB estabelecia que o Conselho Federal de Educação (CFE) deveria elaborar os planos educacionais, para o que viriam a ser os “três fundos nacionais”: ensino primário, médio e superior. Em 1962, o segundo Plano Nacional de Educação, do CFE, definiu critérios para a distribuição de recursos oriundos de fundos destinados à educação arrecadados entre a União, estados e municípios. Durante o período ditatorial mais recente, de 1964 a 1985, os planos nacionais setoriais da educação foram vinculados aos planos de desenvolvimento e aos estudos da economia da educação (FARENZENA; AQUINO, 2019).

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu Artigo 214, passou a exigir a elaboração, por meio de lei, do Plano Nacional de Educação. Entretanto, de acordo com o que vimos na história da educação no Brasil, os poderes do Estado, principalmente o governo federal, não trabalharam linearmente nessa pauta.

Uma mudança significativa ocorreu em 2009, com a chamada Emenda Constitucional (EC) nº 59: o PNE passou a ser decenal e estabeleceu-se uma proporção de investimento de recursos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Assim, seu novo objetivo passou a ser articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração com as unidades federativas. Dessa forma, foi atribuído ao PNE definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas dos poderes públicos (FARENZENA; AQUINO, 2019).

A educação, sob a perspectiva dos recursos financeiros investidos, esteve presente em todos os debates legislativos nacionais do País. Na ditadura militar, a oferta de educação básica manteve-se como compromisso direto dos estados e municípios e o financiamento guiava a política pública nacional de educação. Na redemocratização, e com a Constituição da República de 1988, manteve-se a prioridade dos estados e municípios na provisão e financiamento da educação básica, agora com os municípios sendo reconhecidos como entes da Federação Brasileira.

Fatos marcantes nas décadas de 1990 e 2000 foram a criação de dois fundos para a educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (FUNDEB). O primeiro foi criado em 1996, através da Emenda Constitucional nº 14 e começou a vigorar em 1998, com duração decenal. O segundo foi criado pela Emenda nº 53/2006, com duração de 14 anos. Esses fundos tornaram-se os maiores programas de financiamento de educação no Brasil.

Uma diretriz discutida exaustivamente pelo Congresso Nacional, na tramitação do PNE 2014-2024, foi a porcentagem de aplicação de recursos em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do País. Por fim, foi aprovado o investimento anual de 10% do PIB ao final do decênio, sendo que 7% do investimento deveria ser alcançado em cinco anos, mais precisamente no ano de 2019 (BRASIL, 2015). A relação entre economia e educação é muito densa, e não é o objetivo aqui aprofundar essa questão. Porém, sabe-se que o investimento é o fator principal para poder-se alcançar o avanço tanto na educação, quanto no desenvolvimento econômico da nação. Sabe-se também que, sem recursos suficientes (Meta 20 do PNE), não será possível atingir as metas anteriores, incluindo a Meta 2, referente ao ensino fundamental.

O atual Plano Nacional de Educação, com vigência até 2024, é um importante marco legal na história da educação brasileira. Pode-se dizer que condensa a agenda da política educacional para o País.

Numa perspectiva histórica, conforme já apontado, em meados do século XX o Estado brasileiro já atribuía compromissos ao Ministério da Educação e ao Conselho Nacional de Educação com objetivos de definir responsabilidades dos níveis de governo e das unidades federativas, para o qual era indispensável a existência de um planejamento nacional da educação. Mais recentemente, podemos indicar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996 e o Plano Nacional de Educação 2001-2011 (Lei nº 10.172/2001) como leis correlatas que compõem, respectivamente, um referente-chave e o legado para a definição das metas e estratégias do atual PNE. Conforme o PNE, a Meta 2 do Plano busca:

Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (BRASIL, PNE, Meta 2, 2014)

A idade recomendada é considerada como um parâmetro para que estudantes concluam essa etapa de formação até os 16 anos. A idade recomendada leva em conta dois anos a mais do que 14 anos de idade, isso porque a distorção idade-série

é compreendida, pelas estatísticas educacionais, quando há mais de dois anos de atraso escolar.

As estratégias para o sucesso dessa meta descrevem o caminho organizativo e metodológico que o Estado, a sociedade e as famílias devem percorrer para seu atingimento. Há 13 estratégias listadas na Meta 2 do PNE. A primeira estratégia é a de produzir uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos(as); a segunda é a implantação dessa proposta, a ser configurada na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do ensino fundamental. Cabe observar que essa proposta foi elaborada sob a coordenação do MEC e encaminhada, em 2016, para o Conselho Nacional de Educação. As demais estratégias da Meta 2 são as seguintes: 3) acompanhamento individualizado dos(as) alunos(as) do ensino fundamental; 4) monitoramento do acesso, permanência e aproveitamento escolar dos alunos(as) beneficiários de programas e políticas de assistência social; 5) busca ativa dos alunos(as) que estão fora da escola através da política de assistência social; 6) desenvolver tecnologias pedagógicas de acordo com o ambiente comunitário e especificidades de grupos populacionais minoritários; 7) organização flexível do trabalho pedagógico adequando realidade local, identidade cultural e condições climáticas; 8) criação e difusão cultural junto ao ambiente comunitário; 9) participação de pais e responsáveis nas atividades escolares; 10) oferta para populações de difícil acesso nas próprias comunidades principalmente aos anos iniciais; 11) oferta alternativa para famílias itinerantes devido a sua profissão; 12) atividades extracurriculares; e 13) desenvolvimento do plano de disseminação do desporto educacional.

Podemos observar aproximações entre as estratégias. A primeira e a segunda se referem à BNCC. A quarta estratégia pode ser a agregadora das estratégias entre a terceira e nona. O acesso, permanência e aproveitamento – que fazem parte dos objetivos gerais da meta – podem ser desenvolvidos se o acompanhamento individual, a busca ativa, as novas tecnologias pedagógicas, a organização flexível do calendário pedagógico, a difusão cultural e a participação dos pais e responsáveis também venham a ser desenvolvidos. A décima e décima primeira referem-se à oferta de vagas para crianças e adolescentes com especificidades sociais e econômicas. As duas últimas ampliam as experiências escolares extraclasse e apontam o esporte como fundamental no aprendizado.

## 2.1 POLÍTICA CURRICULAR NACIONAL DO ENSINO FUNDAMENTAL: DIRETRIZES CURRICULARES

O Plano Nacional de Educação traçou metas para serem atingidas até o ano de 2024. Para isso, vários dispositivos legais e políticas públicas devem ser implementados. Neste momento vamos apresentar uma síntese da Resolução nº 7 de 2010 do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2010).

O Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiram, no ano de 2010, a Resolução nº 7, que fixa diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental. Essa Resolução reúne princípios, fundamentos e procedimentos definidos pelo CNE para orientar as políticas públicas educacionais e a elaboração, implementação e avaliação das orientações curriculares em todas as redes de ensino, incluindo os projetos político-pedagógicos das escolas.

A Resolução nº 7 é dotada de 50 artigos. Os fundamentos tratam do direito à educação, deveres do Estado e das famílias e da relevância, pertinência e equidade de aprendizado; os princípios éticos, políticos e estéticos, bem como os objetivos de desenvolvimento humano, da formação comum para cidadania e preparação para o trabalho e os conhecimentos e habilidades técnicas e sociais; a matrícula, carga horária e currículo; a base nacional comum e parte diversificada; o projeto político-pedagógico; a gestão democrática e participativa; a relevância dos conteúdos, integração e abordagens; a articulação e continuidade da trajetória escolar; a avaliação como parte do currículo; a escola de tempo integral, a educação do campo, indígena e quilombola, a educação especial, a educação de jovens e adultos; a implementação das diretrizes.

De um modo geral, o debate nacional das diretrizes do ensino fundamental desdobrou-se na elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) a partir de 2014. Em 2015 foi disponibilizada a primeira versão. Ela foi amplamente discutida em 27 seminários estaduais em agosto de 2016, escrita em outras três versões e homologada no ano de 2018 (BRASIL, 2018). As diretrizes curriculares e a BNCC do ensino fundamental são referências para as políticas curriculares desta etapa da educação básica e, assim sendo, compõem o arcabouço normativo da política de ensino fundamental, ou seja, são referentes incontornáveis a levar em conta para o acesso, a permanência e a garantia de condições de qualidade. Veremos adiante que a Meta 2 do Plano Municipal de Educação abrange “habilidades específicas” que estão diretamente relacionadas com a implantação da BNCC.

### 3 UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

O conceito de universalização significa obter acesso às vagas, à permanência na escola e à conclusão dos estudos da criança e do adolescente na idade recomendada. Existem parâmetros, internacionais e nacionais, que se aproximam no que concerne aos direitos ao ensino fundamental. O UNICEF (BRASIL, 2015) aponta que, quando 97% dos indivíduos acessam a educação e chegam à conclusão de seus estudos, é atingida a universalização. A Constituição Federal define que sejam ofertadas universalmente as vagas demandadas, entendemos por isso 100% de acesso à escola, e o PNE estima que 95% é a meta a ser concluída em 2024. O Plano Nacional de Educação 2001-2011 continha uma formulação que se aproxima da Meta e das estratégias do PNE em vigor:

O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão [...] além do atendimento pedagógico, a escola tem responsabilidades sociais que extrapolam o simples ensinar, especialmente para crianças carentes. Para garantir um melhor equilíbrio e desempenho dos seus alunos, faz-se necessário ampliar o atendimento social, sobretudo nos Municípios de menor renda, com procedimentos como renda mínima associada à educação, alimentação escolar, livro didático e transporte escolar (BRASIL, 2001).

Para se atingir plenamente a universalização, é necessário garantir a educação fundamental a todos cidadãos, incluindo-se a totalidade dos grupos sociais, em especial os mais vulneráveis, e atingir a conclusão, logo, não apenas ofertar o acesso, também a permanência e aprovação. O que revela o monitoramento da Meta 2, realizado pelo INEP, contudo, são muitos desafios no que concerne à permanência com aprendizagem:

A grave situação do baixo nível de aprendizado e as grandes desigualdades são evidenciadas também pelos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2017, que revelam um quantitativo expressivo de alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, cuja proficiência está situada nos níveis inferiores das respectivas escalas de Língua Portuguesa e de Matemática. O Relatório aponta o grande desafio do sistema educacional brasileiro: melhorar o processo educacional, combatendo as desigualdades e garantindo a todos os estudantes seus direitos e objetivos de aprendizagem, o desenvolvimento de seus anos de estudo e uma progressão escolar regular (BRASIL, 2020a, p. 14).

A universalização pode ser observada também nas atuais metas dos planos de educação sobre o ensino fundamental. Já foi apresentada a Meta 2 do PNE e, a

seguir, apresento as respectivas metas nos planos estadual e municipal. A Meta 2 do Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul tem a seguinte redação:

Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que no mínimo 80% (oitenta por cento) dos estudantes concluam essa etapa na idade recomendada até 2019 e pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos, até o último ano de vigência deste PEE (RIO GRANDE DO SUL, PEE, Meta 2, 2015).

A meta referente ao ensino fundamental do Plano Estadual de Educação do estado do Rio Grande do Sul tem o mesmo conteúdo da meta nacional, acrescentando-se uma meta intermediária de 80% de conclusão, aos 16 anos, e mantendo a meta final de 95% de conclusão em idade recomendada.

A Meta 2 do PME de Porto Alegre, em contrapartida, aprofunda objetivos, citando medidas a serem implementadas para o seu sucesso, além de suas próprias estratégias:

Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos assegurando que os alunos desenvolvam as habilidades específicas que constam nos parâmetros curriculares nacionais e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME, desde que os alunos concluam esta etapa tendo desenvolvido as aprendizagens previstas para este nível de ensino, criando medidas que possibilitem alcançar essa meta, como: a) Diminuição do número de alunos por sala; b) Preservação da hora atividade para realização exclusiva de planejamento pedagógico; c) Autonomia das escolas para definir e promover a formação necessária para a comunidade escolar; d) Descentralização dos recursos para formação; e) Manutenção e ampliação do atendimento no Laboratório de Aprendizagem, na Sala de Integração e Recursos e o trabalho de monitoria (PORTO ALEGRE, PME, Meta 2, 2015b).

Ressaltamos que essa Meta, do PME/PoA, agrega elementos como habilidades, aprendizagens e medidas que não estão presentes nas outras metas do Plano Municipal e tampouco nos planos nacional e estadual, o que impõe maior esforço para mensuração, monitoramento e avaliação, conforme descritos na BNCC e que devem ser diretamente proporcionais ao desempenho escolar.

Considerando a universalização como referência da ação educacional e compreendendo que esta só pode ser alcançada com a conclusão em qualquer etapa da formação básica do cidadão, destacarei o que foi feito para o desenvolvimento das metas, suas estratégias e prazos aos sete anos da execução do PNE e seis do Plano Municipal de Educação (PME).

Em relação ao cumprimento das metas nacional e estadual, encontram-se dados do período 2013-2019 no relatório do 3º ciclo de monitoramento de metas do

PNE (BRASIL, 2020a). Os resultados são observados através de dois indicadores. O primeiro indicador é a taxa de escolarização líquida ajustada, que se refere ao acesso de toda população com idade entre 6 e 14 anos na escola, identificado como indicador 2A. O outro indicador, dito 2B, mede a taxa de conclusão do ensino fundamental em idade recomendada (BRASIL, 2020a, p. 61).

Dessa maneira, a Meta 2 dos planos de educação se desdobra em dois componentes que são monitorados – nos níveis nacional, regional e estadual – pelo Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Em Porto Alegre, o monitoramento cabe à Secretaria Municipal de Educação, por meio da Pesquisa de Informações Escolares (SMED/PIE), ao Conselho Municipal de Educação (CME) e ao Fórum Municipal de Educação (FME), também levando em conta os indicadores 2A e 2B. O primeiro destaca a oferta de vagas para a completa universalização do acesso. O segundo, por sua vez, ressalta a conclusão do ensino fundamental na idade adequada, que é de dois anos acima da idade referência, portanto, 16 anos (BRASIL, 2015, p. 38). As tabelas abaixo apresentam os percentuais atualizados de implementação da Meta 2.

Tabela 1 – Cumprimento da Meta 2 do PNE 2014-2024 – Indicador 2A – Porto Alegre, Rio Grande do Sul e Brasil – 2015-2019

Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos	Ano/Porcentagem de execução					
	UF	2015	2016	2017	2018	2019
Porto Alegre - RS		96,6	96,6	99,8	96,6	NC
Rio Grande do Sul		98,1	98,0	98,7	98,3	98,4
Brasil		97,4	97,4	97,8	98,0	98,1
Meta prevista		100	100	100	100	100

Nota: dados de Porto Alegre foram coletados do Fórum Municipal de Educação e demonstram fragilidade, pois os mesmos valores se repetem nos anos de 2015 e 2016 e houve ainda uma divergência de dados da SMED/PIE com o Tribunal de Contas (TCEduca). Os dados de 2019 em Porto Alegre não constam nos relatórios levantados.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no 3º Relatório Monitoramento do PNE (BRASIL, 2020a, p. 62), PNE em movimento (2018) e no Relatório de avaliação 2016-2018 do FME (FÓRUM..., 2019, p. 21-22).

A Tabela 1 apresenta os resultados da oferta e o preenchimento das vagas nos três territórios. Pode-se considerar que a porcentagem está alta e esperar que ela se mantenha nesse patamar ou evolua. Chama atenção o fato de que, em Porto Alegre, há registro de diminuição do percentual em 2018, se comparado com 2017. No Rio Grande do Sul, também há decréscimos. No Brasil, há evolução positiva de 2017 em diante.

O estágio de implementação do segundo componente da Meta 2 evidencia uma distância bem maior do cumprimento da Meta, para os três territórios, conforme consta na Tabela 2.

Tabela 2 – Cumprimento da Meta 2 do PNE 2014-2024 – Indicador 2B – Porto Alegre, Rio Grande do Sul e Brasil – 2015-2019

Garantir que pelo menos 95% dos alunos conclua o ensino fundamental na idade recomendada.	Ano/Porcentagem de execução				
	UF	2015	2016	2017	2018
Porto Alegre - RS	59,6	59,6	55,1	59,8	NC
Rio Grande do Sul	74,5	75,5	72,9	73,0	72,0
Brasil	74,9	74,9	75,9	75,8	78,4
Meta prevista	95	95	95	95	95

Nota: dados de Porto Alegre foram coletados do Fórum Municipal de Educação e demonstram fragilidade, pois os mesmos valores se repetem nos anos de 2015 e 2016 e houve ainda uma divergência de dados da SMED/PIE com o Tribunal de Contas (TCEduca). Os dados de 2019 em Porto Alegre não constam nos relatórios levantados.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no 3º Relatório Monitoramento do PNE (BRASIL, 2020a, p. 62), PNE em movimento (2018) e no Relatório de avaliação 2016-2018 do FME (FÓRUM..., 2019, p. 21-22).

A Tabela 2 mostra um grande desafio das políticas públicas voltadas para o ensino fundamental no âmbito da implementação do planejamento decenal da educação nos três âmbitos. No RS, em 2019, 72% dos alunos haviam concluído o ensino fundamental em idade recomendada. Houve diferença de 8 pontos percentuais para o alcance da meta intermediária do PEE. Para o Brasil, o INEP resume as seguintes tendências:

A cobertura no ensino fundamental de nove anos [no Brasil] chegou, em 2019, a 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola, tendo praticamente sido universalizada e com desigualdades praticamente inexistentes entre regiões e grupos sociais. O maior desafio reside na conclusão do ensino fundamental na idade recomendada, pois somente 78% dos adolescentes aos 16 anos chegaram a concluí-lo. A Meta 2 do PNE desafia que 95% dos jovens de 16 anos cheguem ao final do ensino fundamental de nove anos até 2024. A análise tendencial sugere que, no ritmo atual, essa meta não será alcançada, sendo necessário triplicar a velocidade de melhora do indicador. As desigualdades regionais e sociais, nesse indicador, ainda são expressivas (BRASIL, 2020a, p. 13).

Em Porto Alegre, que é a delimitação da pesquisa, os percentuais estão muito distantes da meta proposta. Na Tabela 2, observa-se que uma distância de 35,2 pontos percentuais separa a proporção atingida em 2018 (59,8%) dos 95% da Meta do PNE e do próprio PME; a evolução constatada é muito reduzida e não há nenhum indicativo de ações públicas que estejam sendo implementadas para que aumente significativamente, como seria esperado, o número de adolescentes a concluir o ensino fundamental na idade adequada até 2024. Essa distância proporcional entre a meta e sua execução tende a aumentar nos anos de 2019 e 2020 devido à ocorrência da pandemia sanitária da Covid-19. Observei, na entrevista realizada para esta pesquisa, considerando o cenário pandêmico, que o monitoramento não está sendo conduzido sistematicamente. Há de ressaltar, todavia, que, para Medeiros (2021), a entrevistada, esses dados são pouco consistentes e há fortes divergências entre a SMED/PIE e o Tribunal de Contas (TCEduca) na apuração dos dados.

No município, o Monitoramento e Avaliação (M&A) do PME é feito, também, pelo CME e FME, conjuntamente com outras instituições citadas no artigo 5º do PME. Entrevistei, para aprofundar o conhecimento sobre a estrutura do SME, a Isabel Letícia Pedroso de Medeiros, membro do CME, que faz parte do FME. Ela possui graduação (1992) em Letras Licenciatura pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestrado (2003) e doutorado (2009) em Educação, na Linha de Política e Gestão da Educação, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação (PPGEDU) da UFRGS. É professora da rede municipal de ensino de Porto Alegre desde 1989, com atuação na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas:

## Gestão Educacional, Gestão Democrática na e da Educação, Currículo, Avaliação e Inclusão<sup>1</sup>. Segundo a Conselheira:

O Conselho Municipal de Educação é o órgão consultivo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino. No âmbito de suas competências, procura exarar normativas que orientem para a garantia do direito à educação e cumprimento do Plano Municipal de Educação<sup>2</sup> [...] O CME não incide diretamente sobre as escolas, mas tem um papel fiscalizador em relação à SMED, que é administradora do SME, mantenedora da rede municipal de ensino e parceira das escolas de educação infantil privadas e comunitárias. Tem um papel de avaliador das condições da oferta, já que é responsável pelo credenciamento e autorização de funcionamento das instituições de ensino [...] Também participa ativamente de fóruns cujo objetivo seja a garantia do direito à educação, tais como o Fórum da FICAI, criado e coordenado pelo Ministério Público, o Fórum pela Inclusão Escolar e o Fórum Municipal de Educação. O FME<sup>3</sup> tem como função principal o monitoramento do PME (MEDEIROS, 2021, entrevista).

O Sistema Municipal de Ensino (SME) de Porto Alegre, é integrado pela Secretaria Municipal de Educação, pelo Conselho Municipal de Educação, órgão normativo e fiscalizador, instituições de educação básica públicas municipais e instituições de educação infantil privadas (Lei nº 8.198/1998). A SMED é o órgão executivo do Sistema, enquanto o Conselho Municipal de Educação (CME)<sup>4</sup> é órgão normativo e fiscalizador. Ou seja, as instituições de ensino executam a oferta, a SMED exerce a gestão do Sistema, o Conselho normatiza e fiscaliza. O Fórum Municipal de Educação (FME) não é instância do SME, porém, está previsto no Plano Municipal de Educação 2015-2025 e tem a atribuição precípua de monitorar o PME.

Concluirei este trabalho analisando os dados sobre a implementação da Meta 2 do PME. Mas, antes, o conceito de M&A compreende um grande pilar no estudo das políticas públicas no mundo e, no Brasil, tem presença fundamental no alcance dos objetivos dos programas de governo que devem ser descritos. Realizarei a seguir uma resumida apresentação sobre M&A que apoiará a análise posterior.

---

<sup>1</sup> Mais informações disponíveis em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4791847H1>. Acesso em: 02 jun. 2020.

<sup>2</sup> Em todas as normativas esta preocupação se faz presente. Por exemplo: A Resolução CME/PoA nº 016/2016, que “Dispõe normas, orienta e define procedimentos às escolas da Rede Municipal de Ensino, nas etapas do ensino fundamental e médio e suas modalidades, quanto ao controle e acompanhamento da frequência escolar, dos afastamentos e das situações de infrequência, objetivando a permanência, a aprendizagem e o avanço dos estudantes” teve o objetivo de enfrentamento à infrequência escolar (MEDEIROS, 2021, entrevista).

<sup>3</sup> O FME/PoA foi instituído pelo Decreto nº 19.448, de 19 de julho de 2016, publicado no Diário Oficial nº 5301 do Município de Porto Alegre, de 20 de julho de 2016 e, desde sua criação, manteve reuniões ordinárias mensais, além de reuniões extraordinárias, até o ano de 2019. Por ocasião da pandemia e outros fatores políticos e organizacionais, ficou desativado por quase todo o ano de 2020 (MEDEIROS, 2021, entrevista).

<sup>4</sup> O CME não faz avaliação do PME à parte do FME, inclusive porque quase todos os conselheiros do CME participam do FME, representando suas entidades/instituições (MEDEIROS, 2021, entrevista).

### 3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O monitoramento e avaliação (M&A) de políticas públicas é um conceito essencial neste trabalho, pois nos permite visualizar as potencialidades e entraves do processo social vivenciado na área educacional, em seu desenvolvimento e no cumprimento dos prazos e compromissos legais.

O M&A é o conjunto dos instrumentos que, ao serem colocados em ação mútua, melhoram a implementação das políticas e programas. É caracterizado pelo acompanhamento contínuo de indicadores, formulações e decisões, podendo gerar correções imediatas da ação pública, bem como avaliação de resultados obtidos.

A gestão do “ciclo de vida” (JANUZZI, 2011, p. 254) da política pública é fundamental para os beneficiários de uma política, bem como para quem a implementa. Deve-se compreender individualmente, por isso, os conceitos de M&A. Monitoramento busca a inserção dos dados contínuos em um sistema de acompanhamento da política e, dessa maneira, metabolizar possíveis reações quase que simultâneas no decorrer dos processos. Por outro lado, a avaliação é um julgamento sobre um período maturado de execução da política.

O Ciclo de Políticas Públicas é um conceito fundante para a teoria política, ou melhor, para a análise de políticas públicas. Diversos pesquisadores apresentam diferentes concepções de ciclos e modelos. Os mais sintéticos têm cinco dimensões, entre outros que discriminam sete ou mais dimensões.

O ciclo formado por momentos conhecidos como agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação é um modelo geral para ser aplicado no entendimento do processo das políticas em todos os níveis, mesmo em âmbito setorial (JANUZZI, 2011, p. 259). Por isso, tratar de políticas públicas na educação é um tema central neste trabalho. E a análise sobre o monitoramento da Meta 2 tem relevância.

Tem-se uma melhor visualização do ciclo das políticas públicas entendendo-o com a figura de uma espiral, ao contrário da visão mais automática de um círculo fechado para cada fase, respectivamente uma dependente de outra. Pode-se chamar as fases do ciclo de dimensões, pois uma dimensão pode conter as outras. A imagem das etapas ou fases é uma figura muito linear para esse tipo de fenômeno multidimensional. Compreende-se como política pública a ação ou programas de Estado construídas de forma intencional, ou mesmo seus efeitos *ex-post*, que podem ser interpretados como fenômeno ocorrido por viés não-intencional.

A formação de agenda é uma das dimensões do ciclo da política pública em que a arena do debate político é bem ampla. Os atores se esforçam ao máximo para a sua agenda institucionalizar-se como política pública de Estado. Uma grande diversidade de temas e posicionamentos são colocados na crítica geral para delinear uma proposta tangível.

Fixadas as agendas, passa-se à elaboração das formulações, proposições de alternativas para o alcance dos objetivos da agenda. Ou seja, a definição de um conjunto de ações que, unitariamente ou como fatores combinados, tenha o potencial de chegar a um resultado esperado. Assim age o afunilamento da agenda para a formulação. Nesse processo são limpas as arestas e decorre a formulação que atende ao problema da agenda, dentro do que se mostra mais viável do ponto de vista técnico, orçamentário e político-administrativo. A agenda é a delimitação da política, quase como as margens de um rio que desenharam seu caminho e destino. Por exemplo, neste estudo existem dezenas de estratégias que apontam para a consecução da Meta 2. Nesse sentido, discutir-se-á uma agregação das estratégias que justificará uma perspectiva de caminho para o sucesso do item 2B da meta 2 do PME/PoA.

A tomada de decisão pode ser considerada o momento, ou etapa, a lapidar ainda mais a formulação. Em face às alternativas, propugna-se uma decisão programática considerando, principalmente, a viabilidade e sustentabilidade do ciclo completo da política. Nessa dimensão, todo o programa de execução da política se revela em recursos e prazos. A tomada de decisão é requisito para a implementação.

O momento da implementação tem enorme exigência sobre o M&A, já que é possível o início do acompanhamento do programa. Monitoramento se torna a ampulheta a esvaivar a areia perante os olhos dos executores e dos pesquisadores da ação pública. Portanto, é em meio à “vida” da política que o monitoramento se impõe como instrumento consistente do que, realmente, foi feito ou está sendo empreendido. Na implementação, e através do monitoramento, podem ser ajustadas as direções empíricas embaçadas pela realidade. No Brasil, o federalismo confere um caráter descentralizado à implementação de vários setores de políticas, entre eles o da educação, o que pressupõe uma articulação dos entes públicos e integração entre famílias, comunidades e territórios muito diversos (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 14). Se apenas o monitoramento não for suficiente para a alteração de rumos, pode-se utilizar a avaliação de processo e de resultados para contribuir ao desvelamento de limites, facilidades ou efeitos das políticas, na perspectiva de

manutenção, de correção de rumos e até de finalização de um programa governamental.

A última dimensão, que cobre todo o espectro da política e ainda determina o renascimento de um novo “ciclo de vida”, é o de avaliação. Avaliação é julgamento, pode referir-se aos objetivos buscados ou à leitura dos efeitos indiretos obtidos. As pesquisas de avaliação podem ser sobre os processos ou resultados, *ex-ante* ou *ex-post* (JANUZZI, 2011, p. 25). Em relação à avaliação de processos, espera-se que compreenda os pontos que favorecem ou dificultam a implementação. A avaliação de resultados analisa o desempenho, os impactos e os efeitos do programa (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

É importante a compreensão do estágio em que o programa está maturado para receber a avaliação. A avaliação pode, também, realizar-se nos momentos do ciclo para especialização da implementação, buscando seu aprimoramento incremental. Pode, ainda, avançar para avaliações de impacto mais consistentes. Um exemplo é o alto contraste tanto entre as unidades federativas (UF) quanto entre os municípios do interior e das capitais, onde estes já podiam, através de maior conhecimento, diminuir sua defasagem na formulação e avaliação de programas. Pesquisas de avaliação devem gerar dados sob metodologias consistentes para aumentar a aplicabilidade para adequações e reformulações dos programas (JANUZZI, 2011, p. 254).

M&A no Brasil tende a apresentar dificuldades nos sistemas de monitoramento e pesquisas de avaliação, mesmo perante a esforços crescentes. A recente teoria de M&A ainda tem baixa formação e domínio sobre os conceitos e técnicas (JANUZZI, 2011, p. 253). Adiante, pretendo analisar essas dificuldades no município de Porto Alegre.

O acompanhamento cotidiano e a realização de estudos específicos em M&A são pouco institucionalizados por órgãos públicos e, quando são desenvolvidos, normalmente são criados espaços e equipes específicos para essa função. Ou seja, não existe uma ampla utilização de M&A nos programas sociais brasileiros (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA 2006). O INEP realiza um trabalho consolidado de monitoramento do PNE no País, suas cinco regiões, 26 estados e Distrito Federal. Entretanto, no município de Porto Alegre, é preciso observar os dados da SMED/PIE e discuti-los com outras fontes para consolidá-los, pois parecem insuficientes, conforme vimos anteriormente. O FME, em sua missão de

monitoramento do PME, produziu relatórios anuais e uma avaliação no biênio 2016-2018 apresentando os dados da educação municipal. Segundo Isabel Medeiros (2021, entrevista), conselheira do CME e membro do FME:

O FME está organizado em comissões e subcomissões (Gestão Democrática, Educação Básica, Ensino Superior e Valorização dos Trabalhadores em Educação) as quais têm como objeto de estudo e trabalho o monitoramento do PME, busca de dados, comparações entre várias fontes [...] Cada comissão se responsabiliza pelo monitoramento e avaliação do conjunto de metas que lhe corresponde, e elabora seu relatório anual, no qual esse monitoramento e avaliação são sistematizados<sup>5</sup>.

Nosso problema de pesquisa está diretamente conectado com o monitoramento da Meta 2 do PME, igualmente relacionado com o PEE, o PNE e as suas estratégias. A seguir, analisarei os dados secundários oferecidos pelas instituições que fazem o monitoramento e apresentarei os resultados da pesquisa.

---

<sup>5</sup> Espaço virtual de divulgação na página da SMED: <https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa>. Acesso em: 21 dez. 2020.

## 4 ANÁLISE

O problema central deste trabalho consiste em discutir sobre quais fatores facilitam ou dificultam o monitoramento e avaliação da Meta 2 do PME em Porto Alegre. Para isso, realizou-se uma sucinta caracterização sobre universalização da educação e M&A nas políticas públicas, no Brasil, a fim de constituir solidez na problematização desta análise.

Inicialmente, no projeto de pesquisa, foi previsto compreender quais fatores facilitariam a implementação da Meta 2. No decorrer da pesquisa, diante da dificuldade de encontrar dados consolidados em Porto Alegre, concentrei-me em um novo problema, diretamente relacionado ao monitoramento da Meta 2 do PME, pois só é possível discutir a implementação a partir de informações seguras e atualizadas.

Assim, realizei uma análise documental sobre as leis que regem os planos de educação. De acordo com a regulação legal, passou-se a uma reflexão sobre o principal tema da Meta 2, a universalização do ensino fundamental. Relacionou-se como essa universalização é monitorada e como esse tema pode ser especificado pela literatura do M&A das políticas públicas. Entre essas etapas do estudo, e mais precisamente na produção deste trabalho de conclusão, distanciei-me da análise da implementação para a análise do monitoramento da Meta 2 do PME, devido à dificuldade da transparência e confiabilidade dos dados referentes ao município.

Em geral, monitoramentos do PNE já realizados apontam que as metas não estão sendo cumpridas e que a evolução está baixa, se queremos que se chegue em 2024 com balanço positivo (FARENZENA; AQUINO, 2019). No Rio Grande do Sul, houve diminuição do percentual de pessoas de 16 anos com ensino fundamental concluído, da ordem de -3,8%, nos últimos sete anos, de acordo com os dados de Brasil (2020a, p. 71). Devido ao baixo nível de execução do indicador 2B da Meta 2, que consiste em atingir a meta da idade recomendada por 95% dos alunos do ensino fundamental, fica evidente a necessidade de desenvolver-se estratégias e ações para fortalecer a implementação da Meta nos próximos anos de vigência do PNE.

Guiando-nos pelo parâmetro alcançado da Meta 2, quando poderemos nos considerar um estado com igualdade de oportunidades educacionais no ensino fundamental? Uma vez que se observam taxas negativas no estado do RS, e as informações sobre o município de Porto Alegre estão defasadas, as perspectivas não são alvissareiras para o monitoramento no estado gaúcho:

[...] nesse período, o fórum estadual de educação (FEE) não funcionou, então não houve um monitoramento e avaliação do plano estadual, porque essa meta vai estar lá no plano estadual também, só que existe uma falta de fiscalização, mobilização e tensionamento para que a rede estadual alcance essa meta e também existe pouca articulação de regime de colaboração, eu fui todo esse período do conselho municipal e nós sabemos que neste período, que o fórum estadual de educação não funcionou e não há uma articulação entre as secretarias, entre os entes [...] (MEDEIROS, 2021, entrevista).

Observa-se que as políticas públicas dos atuais PNE, PEE e PME não têm tido êxito no ensino fundamental. Um fator nacional que possui relevância na conclusão do ensino fundamental, em idade recomendada, é a renda. O INEP (BRASIL, 2020a, p. 74-75) apontou que, brasileiros entre os 25% mais ricos, já atingiram 95,1% de conclusão do ensino fundamental em idade recomendada. Porém, os 25% mais pobres têm apenas 63,8% de conclusão aos 16 anos. Portanto, é preciso considerar que a renda familiar tem forte peso na ponderação das variáveis da implementação dessa meta. Diante disso, um M&A fortalecido poderia gerar uma implementação mais precisa e contribuir consideravelmente para a análise de fatores essenciais para o monitoramento dessa problemática social em Porto Alegre.

A frequência à escola é uma informação a ser monitorada para o alcance da Meta 2 e do aumento do indicador 2B. Há, evidentemente, um enorme desafio em face à pandemia sanitária da Covid-19, que impede a presença física em sala de aula e implica em compreender a educação como dependente da conectividade e em desenvolver novas estratégias que não estão escritas em lei ou em programas de governo. O formato de ensino remoto ou de ensino híbrido não é suficientemente monitorado. É certo que o distanciamento social se torna uma regra por decretos estaduais e municipais, porém, o monitoramento desses formatos poderia ser articulado às metas do PNE. Ainda sobre o período contemporâneo, é possível cogitar que os dados de monitoramento de 2020 registrem redução drástica da frequência escolar (MEDEIROS, 2021, entrevista), o que irá produzir um efeito devastador sobre a conclusão em idade recomendada, que já não comporta bons números.

A implementação da Meta 2 do PME e, conseqüentemente, de processos mais efetivos de M&A, pode ser considerada insuficiente. O indicador sobre a conclusão em idade recomendada está muito abaixo do esperado e a variação média no período é de 1,2 pontos percentuais. Para que se atinja o indicador, essa variação deveria ser de 3,3 pontos percentuais por ano (BRASIL, 2020a, p. 75). Ou seja, o Estado e a sociedade civil teriam que se dispor a colocar três vezes mais esforços para que a

meta seja alcançada no prazo. O indicador sobre a escolarização líquida está muito próximo da universalização, mas é preciso ressaltar que, no Brasil, 2% dos alunos fora da escola, conforme dados de 2019, representam 500 mil crianças e adolescentes sem acesso ao direito à educação (BRASIL, 2020a, p. 62). A tendência desse montante, pelos motivos já expostos, é de aumento expressivo.

A linha de base do INEP (2015) aponta que o rendimento e o fluxo são os principais fatores para o desenvolvimento e sucesso da meta em questão. O rendimento escolar abrange a aprovação, a reprovação e o abandono. O fluxo escolar consegue estimar a promoção, repetência e evasão dos estudantes (BRASIL, 2015, p. 44-45). O abandono é a interrupção da educação formal; a evasão é registrada quando o estudante frequentava a escola ou a abandonou no ano letivo anterior e não se matricula no ano corrente.

Os resultados encontrados sobre a conclusão na idade recomendada são diretamente proporcionais aos encontrados no acesso em idade recomendada e, também, às variações de rendimento e fluxo escolar. Incidem sobre esses fatores gerais outros fatores específicos, quais sejam: a reprovação, abandono e evasão (BRASIL, 2015, p. 38). O fluxo escolar refere-se à taxa de promoção, quando o/a estudante passa para série superior; a taxa de repetência, quando permanece em série igual ou inferior; e, a evasão, registrada quando o estudante frequentava a escola ou a abandonou no ano letivo anterior e não se matricula no ano corrente. Portanto, tão importante quanto desempenho e fluxo, durante o ensino fundamental, também é a criança entrar na escola na idade recomendada, no caso brasileiro aos 4 anos, na pré-escola, e, aos seis anos de idade, no ensino fundamental.

Para o avanço da meta e implementação das estratégias, o conjunto do Estado, incluindo os níveis de governo, aliado à sociedade civil, através, por exemplo, de fóruns de educação, devem intervir por meio de política pública, principalmente no que tange à permanência e aproveitamento dos estudantes. O monitoramento do PME nos proporciona pontos de partida para avançar na concretização das metas do PNE, ou seja, na política pública de educação.

Busquei mais dados através de uma entrevista semiestruturada que, na falta de transparência e atualização dos dados em Porto Alegre, foi muito útil para compreender como funcionam os processos de monitoramento da Meta 2 do PME. Nas palavras da entrevistada:

A universalização do ensino fundamental é uma meta elementar no que concerne ao direito à educação, constitucionalmente estabelecido, antes mesmo da consolidação do direito à educação básica. Porém, em Porto Alegre, esta meta vem sofrendo uma involução. Há regiões da cidade onde não há vagas para todos, inclusive para os ingressantes no primeiro ano. É ofertado a crianças, vagas em outros bairros demandando transporte, inviabilizando a matrícula e a frequência. Como reflexo das políticas nacionais e locais, a população de Porto Alegre vem sofrendo perdas de direitos, incluindo no campo da educação (MEDEIROS, 2021, entrevista).

A universalização referida na Meta 2 está ameaçada em Porto Alegre. Os dados apresentados sobre o acesso ao ensino fundamental podem indicar que a meta está muito próxima de sua total implementação, mas, conforme Medeiros (2021), a universalização do ensino fundamental, como uma agenda histórica da política brasileira, vem recentemente envolvendo e revelando dificuldades de ser atingida em Porto Alegre.

Um relatório de monitoramento do FME alerta para o risco de a Meta 2 não ser atingida dentro do prazo estimado. Os desafios centrais para o seu cumprimento dizem respeito ao desenvolvimento das habilidades específicas e à garantia de conclusão em idade recomendada. Esses desafios estão ligados diretamente com a BNCC. Segundo Isabel Medeiros (2021, entrevista):

A avaliação do FME, a partir do monitoramento, é a de que a maioria das metas e respectivas estratégias não foi alcançada, ao contrário, algumas sofreram retrocesso, considerando o período anterior ao PME. Especificamente sobre a Meta 2 e suas estratégias, cito o relatório do FME, referente ao período 2015/2018: Há risco de não atingir a Meta, no que diz respeito ao desenvolvimento das habilidades específicas, conforme consta nas diretrizes curriculares nacionais, bem como a garantia da conclusão desta etapa na idade recomendada, de acordo com o previsto no indicador 2B. Em relação ao indicador 2A, existe uma divergência significativa no cálculo realizado pela SMED/PIE, e no do TCEduca. Considerando a evolução da matrícula constatada no Censo Escolar de 2015 a 2017, há indicativo de pouca alteração na matrícula, a diferença ocorre por conta da migração entre as redes. Houve queda acentuada de matrículas do ano de 2017 para o ano de 2018, o que coloca em risco a universalização do ensino fundamental no território.

Pelos trechos da entrevista, pode-se concluir que os dados monitorados, em relação aos indicadores, apresentam divergências entre duas instituições importantes, a SMED e o Tribunal de Contas, o que fragiliza enormemente o monitoramento da Meta 2 e a verdadeira realidade do acesso, permanência e conclusão referentes ao ensino fundamental. Também se constata que o acesso à escola está sendo dificultado pela gestão das vagas, considerando a distância da moradia das famílias e o deslocamento até a escola. Nesse caso, o responsável é a central de matrículas da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e a SMED, pois 80%, ou seja, a maior parte das matrículas, é ofertada pelo estado em cogestão com 20% do município e outro pequeno percentual da rede privada. Em Porto Alegre, não houve a municipalização do ensino fundamental, assim sendo, o SME tem prioridade na educação infantil (MEDEIROS, 2021, entrevista).

O fechamento de turmas e escolas, por parte do governo estadual, é fator que dificulta muito o alcance da meta e fragiliza o SME e o PME também em relação ao monitoramento da meta. Os governos estaduais do período do PEE foram de José Ivo Sartori (Movimento Democrático Brasileiro - MDB) e, atualmente, de Eduardo Leite (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB).

Em contrapartida, o monitoramento por parte do FME é dificultado pela administração do governo municipal. Desde a aprovação do PME em 2015 tivemos prefeitos eleitos e secretários indicados que detinham a responsabilidade de desenvolver estratégias para o alcance das metas do PME. Assim, a política determina os quadros partidários que irão implementar as políticas públicas de educação. Prefeitos e seus respectivos partidos são: José Fortunati (Partido Democrático Trabalhista - PDT), Nelson Marchezan Jr. (PSDB) e Sebastião Melo (MDB). Sobre esse último, atual gestão municipal, discutirei, mais adiante, as metas assumidas em seu programa de governo. O que podemos analisar até aqui é a ineficiência desses governos na implementação e, no caso do governo Marchezan, também no monitoramento do PME. Para Medeiros (2021), a dificuldade principal é, tanto na esfera estadual quanto municipal, a falta de ação de quem deve atuar:

Vimos um abandono do ponto de vista da gestão de Porto Alegre, na SMED, diminuindo vagas, diminuindo a oferta, precariedade de dados, porque a transparência também sofreu retrocesso. A questão da intersetorialidade se desmanchou. A SMED tinha um setor chamado Assessoria Técnica de Articulação em Rede (ATAR) que acompanhava as redes de atendimento e fazia essa articulação. Esse setor foi desmanchado no início do governo e nada foi colocado no lugar. Ter agentes públicos que estejam ocupados em fazer essa relação de buscar ativamente como eram as redes nas regiões. Vemos, hoje, a assistência social mal conseguindo dar conta de quem realmente está numa situação extrema de vulnerabilidade quanto mais poder fazer isso que tínhamos antes. Existiam redes onde conseguimos acompanhar os casos das crianças que foram transferidas de escola. Essas redes foram desmanteladas, acabamos perdendo o controle e os dados para podermos mensurar. É uma prática de esconder os dados para que eles não existam (MEDEIROS, 2021, entrevista).

Essa realidade leva a crer que existem fatores sociais mais amplos que os delimitados à educação, que configuram uma base para melhorar o monitoramento e avaliação da Meta 2 e contribuiria na transformação e desenvolvimento da implementação do direito ao ensino fundamental. Certamente, considerando as desigualdades econômicas e sociais e os usuários das escolas públicas, em especial das periferias, a intersetorialidade entre a saúde, a assistência social e a alimentação escolar é fundamental para o sucesso da Meta 2 (MEDEIROS, 2021, entrevista). A importância dessa intersetorialidade pode ser vista nas estratégias já descritas no PNE e PME:

Quadro 1 – Resumo das estratégias intersetoriais Educação, Saúde e Assistência Social

<p>Meta 2 (PNE): Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.</p>
<p>2.3) Criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos(as) alunos(as) do ensino fundamental;</p> <p>2.4) Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos(as) alunos(as), em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude;</p> <p>2.5) Promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude.</p>
<p>Meta 2 (PME/PoA): Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos, assegurando que os alunos desenvolvam as habilidades específicas que constam nos parâmetros curriculares nacionais e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME, desde que os alunos concluam esta etapa tendo desenvolvido as aprendizagens previstas para este nível de ensino, criando medidas que possibilitem alcançar essa meta, como: a) Diminuição do número de alunos por sala; b) Preservação da hora-atividade para realização exclusiva de planejamento pedagógico; c) Autonomia das escolas para definir e promover a formação necessária para a comunidade escolar; d) Descentralização dos recursos para formação; e) Manutenção e ampliação do atendimento no Laboratório de Aprendizagem, na Sala de Integração e Recursos e o trabalho de monitoria.</p>
<p>2.3) Articular as redes de atendimento intersetorial para o atendimento colaborativo com a escola, através de profissionais da saúde, psicologia, fonoaudiologia, neurologia, psiquiatria e assistência social;</p> <p>2.17) Fortalecer, implantar e garantir a rede socioassistencial – em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude – para o acompanhamento, e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos/as alunos/as, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, a ser realizado com RH específico para tal atividade, formado por profissionais concursados e não comprometendo o trabalho pedagógico dos SOEs e SSEs das escolas;</p> <p>2.19) Desenvolver e viabilizar políticas intersetoriais integradas para fortalecimento das redes de apoio escolar e proteção à infância, adolescência e juventude, garantindo um conjunto de condições para acesso, permanência e aprendizagem na Escola, como o serviço de saúde e assistência social, priorizar a demanda escolar, tendo em vista que sinaliza a situação real da família em situação de risco no que tange à inclusão social;</p> <p>2.20) Promover e assegurar a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, através de informações escolares e de núcleo permanente de atendimento específico para alunos/as, sob responsabilidade dos Gestores Públicos e em parceria com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude, estabelecendo critérios que garantam verbas públicas para instituições públicas. Estruturar as redes de atendimento, promovendo o trabalho intersetorial das diferentes áreas, dentre elas: educação, saúde, assistência social; no sentido de efetivar e acompanhar o acesso aos serviços públicos de cada região da cidade.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos PNE e PME vigentes.

Nesse quadro pode-se observar que as estratégias e medidas para o alcance da meta, e conseqüentemente um melhor desempenho da universalização e M&A, já

estão descritas e são apontadas como o caminho que o SME, articulado com outras secretarias, como assistência social e saúde, deve percorrer. Propõe que sejam articuladas redes de acompanhamento educacional e intersetorial como estratégia para o sucesso da meta. Portanto, o monitoramento da Meta 2 pode informar-nos sobre os processos que estão sendo executados e como eles se desenvolvem e/ou geram resultados.

Conforme os relatórios do FME, as estratégias referidas na questão [refere-se às estratégias do Quadro 1] constam das totalmente não alcançadas. A última gestão da prefeitura municipal (2017/2020) foi marcada pelo desmonte dos serviços de saúde e assistência social, bem como de setores da SMED responsáveis por essa articulação. No fórum da FICAI [Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente], coordenado pela Promotoria da Educação do Ministério Público, essa situação ficou evidenciada. Total desmonte e desarticulação dessas políticas. O que provocou o retrocesso dessa meta e respectivas estratégias. As redes de proteção, que funcionavam por região da cidade, bem como as 'redinhas', sofreram a ausência de agentes da prefeitura no período referido. A pandemia veio a agravar a situação (MEDEIROS, 2021, entrevista).

Por isso, a centralidade no monitoramento, como parte integrante dos momentos do ciclo das políticas públicas, confere subsídio para a avaliação e para uma nova síntese de formulação ou agenda. Dentro do CME, a comissão que detalha o monitoramento da Meta 2 do PME analisou as estratégias referentes à Meta, que incluem as selecionadas no Quadro 1, e destacou:

O Subgrupo de Ensino Fundamental da Comissão de Educação Básica considerou, em 2018, que das 29 estratégias da meta 2 do PME, 10 foram parcialmente alcançadas e 19 estratégias não alcançadas. Pela análise dos dados, se conclui que o acesso das crianças e adolescentes de seis a quatorze anos no ensino fundamental ainda não está garantido na rede pública, tendo em vista o fechamento de escolas estaduais na cidade, bem como o fechamento de turmas em várias escolas; e em relação à conclusão na idade recomendada, os dados apontam uma queda de mais de 4% nos índices no indicador 2B, levando ao entendimento de que um número expressivo de adolescentes não concluirão o ensino fundamental na idade recomendada (FÓRUM..., 2019, p. 22-23).

O monitoramento da demanda de vagas, em Porto Alegre, assim como da infrequência, foi qualificado com o apoio do poder judiciário devido ao protagonismo do Ministério Público, através da Promotoria de Educação. A atuação das Promotorias Regionais da Educação objetiva à efetivação do direito à educação, como divulgado oficialmente:

Neste tema, o MP age em conjunto com as promotorias regionais buscando a efetiva permanência da criança e do adolescente na escola, por meio da Ficai Online, estabelecendo estratégias de atuação na prevenção e no combate à infrequência e à evasão escolar, com o fortalecimento da rede de apoio à escola. [...]. Como órgão auxiliar das Promotorias e Procuradorias de

Justiça, o Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões – CAOIJEFAM – disponibiliza informações técnico-jurídicas sobre os direitos fundamentais da criança e do adolescente [...] à educação, estabelecendo intercâmbio com entidades ou órgãos públicos na efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Pode-se perceber que a intersectorialidade entre secretarias de educação, saúde e assistência social da gestão municipal e o Poder Judiciário, juntamente com as outras instâncias de Estado, são fundamentais no monitoramento da Meta 2 do PME. Cada instituição e órgãos governamentais, imbuídos de sua tarefa, articulados com o objetivo do PME, representa forte ponderação para o desempenho do plano, da Meta 2 e do esforço na produção de um monitoramento contínuo que venha a potencializar recursos e desempenho.

O exercício de observação é anterior à análise e a procura de maior observação e qualificação da análise é rumar ao desconhecido. As hipóteses pareciam óbvias, no entanto, ao menor rigor teórico se tornam frágeis. Uma a uma se revela como ideal, mas não se concretizam como realidade.

A educação deveria cumprir a lei. A saúde e a assistência social deveriam estar articuladas com a educação para fortalecer os estudantes do ensino fundamental. Todavia, Medeiros (2021) relata um processo político de não contribuição e afastamento dos ambientes de M&A das políticas públicas intersectoriais citadas. Ou seja, a ação do governo Marchezan (2017-2020) dificultou a articulação das políticas públicas, reduzindo os recursos humanos destinados ao funcionamento dos espaços de monitoramento referentes aos direitos sociais, acima citados, de crianças e adolescentes.

Os monitoramentos e avaliações existem para alertar a sociedade sobre o contexto da política pública. Entretanto, os executores da política só se alarmam por meio do tensionamento com receio dos pesos e contrapesos da legislação e da justiça. Também é de suma importância a sociedade civil, conselhos e fóruns exercerem a democracia, na mobilização para o alcance da meta. Ademais, outros estudos, que abordem o tensionamento entre atores que disputam agendas na educação, podem constituir informação acerca do desempenho e monitoramento da política pública de educação. Medeiros cita, ainda, o papel agregador do MP no monitoramento da infrequência, pois o Poder Executivo não atuou para universalizar o ensino fundamental e faz-se necessário o tensionamento de um problema social, visualizado

pela fiscalização de um Fórum (FME), carente de soluções e dotado de prazo determinado. Conforme registrado no Relatório de Monitoramento do INEP:

É fato que o Brasil ainda não alcançou uma articulação robusta em torno de um regime de colaboração entre União, estados e respectivos municípios, por meio de ações coordenadas e integradas dos poderes públicos dessas diferentes esferas federativas, que conduza a esforços compartilhados para assegurar o acesso, a permanência, de forma integral e universal, e a efetividade dos sistemas educacionais. É um processo em curso. Porém, reconhecidamente, há uma convergência de atores em torno do PNE, que lhe confere sustentabilidade, continuidade e reconhecimento da imprescindibilidade do alcance das metas e da implementação de suas estratégias (BRASIL, 2020a, p. 12).

Existem incontáveis recomendações sobre o que pode ser feito. Muitas delas estão escritas em lei. A reflexão sobre as medidas e estratégias a serem implementadas não é a principal demanda. Nem mesmo este trabalho se propõe a tanto. Mas, certamente, após esta singela produção, que tem caráter de iniciação científica, pode-se pensar em futuramente aumentar o grau por meio de uma nova contribuição, projetando uma intervenção e outros estudos. Esta pesquisa teve o intuito de ampliar a problematização sobre o monitoramento da Meta referente à segunda etapa da educação básica, o ensino fundamental. Para avançar na sua concretização, deve-se aliar os objetivos educacionais aos arranjos financeiros, para aumentar o desempenho da Meta 2, no prazo do atual PNE, garantindo as receitas descritas na meta 20 do atual PNE. Conforme referido, o fator financeiro é garantidor de políticas educacionais, como também para o fortalecimento do seu monitoramento. Nesse quesito, Isabel Medeiros (2021, entrevista) assim se manifesta:

Observamos nesse período [2017-2020] uma falta de investimento na formação continuada das duas redes públicas. No município, tivemos toda uma desorganização da rotina escolar. Toda uma valorização da parceria público privada. Pouco investimento na rede pública.

O momento impõe continuar trabalhando através das estratégias definidas para o sucesso da Meta até o prazo e, logo após, construir um novo PNE, que ajuste as históricas e as novas demandas da realidade da educação brasileira.

Há que se considerar que a vida social é uma experiência mais totalizante que a vida escolar e que os objetivos de formação, o exercício da cidadania e preparação para o trabalho e estudos subsequentes da educação básica (BRASIL, LDB, art 2º, 1996) devem ser estimulados na vida do estudante durante a permanência na escola. Os esforços também devem ser enviados àqueles que permanecem na educação

básica após os 17 anos, quando não existe mais obrigatoriedade escolar e a Meta já não pode mais ser realizada.

Por fim, posso brevemente analisar que houve um avanço significativo para o sucesso da BNCC no Brasil nos últimos anos. Essa base poderá contribuir na difusão do desenvolvimento da educação básica, mas é importante concluir que apenas o documento está redigido e que a implementação desse instrumento apresenta-nos novos desafios como sociedade e nação. Um desafio desse estágio da política pode ser definir outro indicador em que seja monitorado e analisado o desempenho das habilidades e medidas referentes à Meta 2 do PME.

Buscou-se aqui analisar o monitoramento e alcance das duas metas embutidas na Meta do ensino fundamental, trazendo luz a fatores a serem observados para servirem à reformulação de uma política pública educacional. Observa-se que, antes da pandemia de covid-19, que teve seu reconhecimento no Brasil em março de 2020, a educação em Porto Alegre já vinha sendo desidratada com uma política de não valorização dos servidores municipais e estaduais. O parcelamento de salários, extinção das horas de planejamento pedagógico, fechamento de escolas e de turmas, e não chamamento de concursados, são exemplos citados por Medeiros (2021).

Os próximos desafios do monitoramento das políticas públicas terão como parâmetro o Programa de Metas que a prefeitura de Porto Alegre divulgou recentemente. Um programa municipal que inclui metas sobre o ensino fundamental, a ser realizado no período do governo municipal 2021-2024, anos esses que coincidem com os últimos anos do PNE, do PEE e do PME, mantendo o compromisso do Poder Executivo com a Meta 2 do PME, discutida pela ótica do M&A neste trabalho.

O Programa de Metas de Porto Alegre (PROMETA) 2021-2024, em seu eixo desenvolvimento social, assume como objetivo estratégico: “[...] propiciar melhor qualidade de vida e desenvolvimento humano à sociedade de Porto Alegre [...] por meio de uma educação que garanta o acesso, a permanência e aprendizagem dos estudantes” (PORTO ALEGRE, 2021). Cinco metas, 62 até 66, estão diretamente relacionadas ao ensino fundamental. A Meta 62 visa aumentar a taxa de aprovação escolar nos anos iniciais (1º ao 5º) para 96% – o censo escolar/SMED aponta que, em 2019, a taxa era de 89,3%. A Meta 63 busca aumentar a taxa de aprovação escolar nos anos finais para 95% – em 2019 alcançou-se 78,9%. A Meta 64 estima reduzir a taxa de distorção idade-série nos anos iniciais para 10% – em 2019 foi de 21,8%. A

Meta 65 almeja reduzir a taxa de distorção idade-série nos anos finais para 30% – até 2019 o realizado foi de 47,6%. Por último, a Meta 66 propõe aumentar o percentual de alunos nos anos finais, com distorção idade-série atendidos em programas de correção de fluxo, para 100% – não há valores acumulados como parâmetro, ou seja, o ponto de partida é zero.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se até aqui compreender os componentes que influenciam os resultados e o monitoramento, através da exposição de dados, que contribuem fortemente para o desempenho da Meta 2 do PME. Inicialmente estabeleci como tema de pesquisa a implementação da Meta 2 e uma problematização sobre o item 2B, referente à conclusão, que fazia parte da universalização proposta e, devido à distância do teto de execução no prazo, considera-se como relevante na agenda dos governos e instituições públicas. Questionei-me acerca de quais fatores seriam necessários para a universalização do ensino e que facilitariam o desempenho do indicador 2B. A hipótese foi de que a renda se constituía como fator principal, pois os dados do INEP (BRASIL, 2015; 2020a) apontam que somente os brasileiros ricos cumprem a meta de 95% estimada nos planos de educação e realizam a conclusão do ensino fundamental até os 16 anos.

Os dados do INEP, disponíveis para o Brasil, regiões e unidades da federação, foram encontrados sem dificuldades, porém, na busca por dados do município de Porto Alegre, não houve o mesmo resultado. Portanto, nessa etapa da pesquisa fiz um estudo sobre a educação no sistema federativo brasileiro, com especial atenção à busca da universalização e seus instrumentos legais, que configuram uma política pública orientada por um PNE. A diferença sobre os processos de monitoramento e avaliação no nível dos municípios se apresentou como um fator destacado, pois Porto Alegre não demonstrou dados atualizados, consolidados e transparentes sobre a meta 2 do PME, dificultando o objetivo anterior. Pode-se afirmar que um efeito indesejado de um monitoramento insuficiente seria uma ineficiente alocação dos recursos para atingir seu plano ou programa.

Ressalto a dificuldade de encontrar dados transparentes e atualizados a respeito do ensino fundamental de Porto Alegre. A Secretaria Municipal de Educação (SMED) e o Fórum Municipal de Educação (FME) apresentam relatórios com números contraditórios e de baixa especificidade, é possível, aliás, que estejam defasados, dificultando a pesquisa acadêmica.

Pode-se dizer que atingi o objetivo deste trabalho ao entender a multifatorialidade da Meta 2 do PME, considerando que os campos educacional, socioassistencial e de saúde, interligados e fortalecidos pelo poder público municipal, são pilares para o desempenho dos estudantes do ensino fundamental. Trata-se de

aspectos que podem ser potencializados fortemente por um ambiente onde o M&A seja um modelo a ser implementado na prática pelas instituições diretamente relacionadas aos compromissos educacionais de um município.

A relevância do problema dos níveis de execução da Meta 2 nos planos nacional e estadual é nítida. Entretanto, o novo problema sobre o M&A da Meta 2 do PME se constituiu também como relevante. Ainda mais porque relaciona diretamente duas áreas do conhecimento, as políticas públicas e a educação. Além disso, uma pesquisa de políticas públicas, apenas voltada para a implementação da conclusão do ensino fundamental, pareceu, durante a produção deste trabalho, uma tarefa mais complexa e que reservava em seu futuro uma atenção dissertativa de maior exigência acadêmica.

Como foi aqui apresentado, as políticas públicas de ensino fundamental para o alcance da Meta 2 envolvem a implementação das suas estratégias dentro do SME, como também sua articulação com outros setores de política social. Essa colaboração, todavia, é uma dificuldade que permanece na atualidade. Somado a isso está a fragilidade do trabalho do FME, que envolve também a sociedade civil no monitoramento. Ademais, não há informações precisas e garantia de que os dados espelham a realidade no momento contemporâneo. Observou-se que o atual governo municipal assume um programa que aponta metas estabelecidas em consonância com o PME, entretanto permanece o desafio de que o monitoramento e a avaliação possam acompanhar o fenômeno educacional e social em intensa transformação, sobretudo em meio a uma pandemia com consequências tão marcantes na cultura brasileira, haja vista o distanciamento social e a irrupção de novas crises dele derivado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara De Educação Básica. **Resolução nº 7, de 14 De dezembro de 2010**. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília, 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=7246-rceb007-10&category\\_slug=dezembro-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7246-rceb007-10&category_slug=dezembro-2010-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 04 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005/2014**. Plano Nacional de Educação. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 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: 02 mar. 2020.

BRASIL. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação, PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília, DF: INEP, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**: histórico. Brasília. 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de monitoramento e Avaliação das metas do Plano Nacional de Educação** [recurso eletrônico]. Brasília, 2020a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília. 2020b. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **PNE em Movimento**. Brasília, 2020c. Disponível em: [http://simec.mec.gov.br/pde/grafico\\_pne.php](http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php). Acesso em: 05 jan. 2021.

BRASIL. **Sobre o Fundeb**. Brasília, 2020d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em: 04 jan. 2021.

FARENZENA, Nalú; AQUINO, Líbia. Um olhar histórico para o planejamento nacional da educação no Brasil. **Revista Textura**, Canoas, v. 21, n. 48, out./dez. 2019.

FÓRUM Municipal de Educação de Porto Alegre. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Porto Alegre/RS**. Porto Alegre, out. 2019. Disponível em: [https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa/documentos/relatorio\\_avalicao\\_2016\\_2018.pdf](https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa/documentos/relatorio_avalicao_2016_2018.pdf). Acesso em: 02 fev. 2021.

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

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 36, p. 251-275, jan./jul. 2011.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. **M&A da Meta 2 do PME em Porto Alegre**. Entrevista concedida a José Guilherme Lima Rizzo. Porto Alegre, 2021. E-mail e 1 audiovisual MP4 (60 min).

PORTO ALEGRE. Lei n.º 8.198 – 18/08/1998. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, 1998. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu\\_doc/lei\\_8198.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/lei_8198.pdf). Acesso em: 05 jan. 2021.

PORTO ALEGRE. Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, 2015a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-porto-alegre-rs>. Acesso em: 05 jan. 2021.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 11.858/2015**. Plano Municipal de Educação. Institui o Plano Municipal de Educação - PME. Porto Alegre, 2015b. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu\\_doc/2015\\_pme.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smed/usu_doc/2015_pme.pdf). Acesso em: 02 mar. 2020.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 19.448, 19 de julho de 2016. Cria o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FME/PoA) e dispõe sobre sua organização, composição e atribuições. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2016/1944/19448/decreto-n-19448-2016-cria-o-forum-municipal-de-educacao-de-porto-alegre-fme-poa-e-dispoe-sobre-sua-organizacao-composicao-e-atribuicoes>. Acesso em: 22 mar. 2021.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Programa de Metas 2021-2024**. Porto Alegre, 2021. Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu\\_doc/noticias/2021/03/30/prometa2021.pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/noticias/2021/03/30/prometa2021.pdf). Acesso em: 05 jan. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.705/2015**. Plano Estadual de Educação. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências. Porto Alegre, 2015. Disponível em: [https://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/forum\\_est\\_educ\\_proj\\_lei\\_pee.pdf](https://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/forum_est_educ_proj_lei_pee.pdf). Acesso em: 02 mar. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/infancia/>. Acesso em: 02 jan. 2021.

SENA, Paulo. O Financiamento da Educação de Qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 268-290, ago./dez. 2014.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas públicas e programas sociais: a experiência do Ministério do desenvolvimento social e combate à fome no Brasil**. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006.

## APÊNDICE A – Entrevistas

Objetivos: Realizar uma entrevista semiestruturada, com a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Isabel Letícia Pedroso de Medeiros, através de um roteiro com perguntas principais e abertura para outras memórias dentro do escopo do roteiro; compreender, a partir da entrevista, o conceito e contexto da universalização da educação em Porto Alegre, bem como o papel do Conselho Municipal de Educação (CME); adquirir conhecimento sobre a implementação das estratégias e as políticas ofertadas pelo município que incidem para o alcance da Meta 2 do Plano Municipal de Educação (PME); verificar se a intersetorialidade entre educação, saúde e assistência social é um fator que facilitaria o monitoramento e avaliação da Meta 2.

### ***Entrevista semiestruturada (escrita, recebida em 27/03/21):***

*Qual sua visão sobre a universalização do ensino fundamental no município de Porto Alegre?*

A universalização do ensino fundamental é uma meta elementar no que concerne ao direito à educação, constitucionalmente estabelecido, antes mesmo da consolidação do direito à educação básica. Porém, em Porto Alegre, esta meta vem sofrendo uma involução. Há regiões da cidade onde não há vagas para todos, inclusive para os ingressantes no primeiro ano. É ofertado a crianças pequenas vagas em outros bairros, que demandam transporte, inviabilizando a matrícula e a frequência. Como reflexo das políticas nacionais e locais, a população de Porto Alegre vem sofrendo perdas de direitos, incluindo no campo da educação.

*Qual é o papel do Conselho Municipal de Educação (CME) na busca da universalização? Qual o papel do CME no acompanhamento do desempenho e resultados do Plano Municipal de Educação (PME)? Qual a atribuição do CME junto a governos e escolas para o alcance da Meta 2 do PME?*

O Conselho Municipal de Educação é o órgão consultivo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino. No âmbito de suas competências, procura exarar normativas que orientem para a garantia do direito à educação e cumprimento do Plano Municipal de Educação. Em todas as normativas essa preocupação se faz presente. Por exemplo: a Resolução CME/PoA nº 016/2016, que “Dispõe normas, orienta e define procedimentos às escolas da Rede Municipal de Ensino, nas etapas

do ensino fundamental e médio e suas modalidades, quanto ao controle e acompanhamento da frequência escolar, dos afastamentos e das situações de infrequência, objetivando a permanência, a aprendizagem e o avanço dos estudantes” teve o objetivo de enfrentamento à infrequência escolar.

Também participa ativamente de fóruns cujo objetivo seja a garantia do direito à educação, tais como o Fórum da FICAI, criado e coordenado pelo Ministério Público, o Fórum pela inclusão escolar e o Fórum Municipal de Educação. O CME não incide diretamente sobre as escolas, mas tem um papel fiscalizador em relação à SMED, que é administradora do SME, parceira das escolas de educação infantil privadas/comunitárias e mantenedora da rede municipal de ensino. Tem um papel de avaliador das condições da oferta, já que é responsável pelo credenciamento e autorização de funcionamento das instituições de ensino.

*A intersectorialidade nas áreas da educação, da saúde e da assistência social se configura como fator central na busca de alternativas para o atingimento da Meta 2 do PME?*

Certamente, considerando as desigualdades econômicas e sociais e os usuários das escolas públicas, em especial das periferias, a intersectorialidade é fundamental: saúde, assistência social, alimentação escolar.

*Como tem sido realizado o Monitoramento do PME? Qual é o papel do Fórum Municipal de Educação (FME) neste? O CME e o FME têm Avaliação do PME? Se sim, poderia descrevê-la? Em que medida foram implementadas as estratégias da Meta 2 do PME? Que políticas foram/estão sendo ofertadas pelo município?*

O Fórum Municipal de Educação - FME/PoA foi instituído pelo Decreto nº 19.448, de 19 de julho de 2016, publicado no Diário Oficial nº 5301 do Município de Porto Alegre, de 20 de julho de 2016, e sua função principal é o monitoramento do PME. Desde sua criação, manteve reuniões ordinárias mensais, além de reuniões extraordinárias, até o ano de 2019. Por ocasião da pandemia e outros fatores políticos e organizacionais, ficou desativado por quase todo o ano de 2020.

O FME está organizado em comissões e subcomissões (Gestão Democrática, Educação Básica, Ensino Superior e Valorização dos Trabalhadores em Educação), as quais têm como objeto de estudo e trabalho o monitoramento do PME: busca de dados, comparações entre várias fontes.

Cada comissão se responsabiliza pelo monitoramento e avaliação do conjunto de metas que lhe corresponde, e ao longo do ano vai elaborando seu relatório anual, no qual esse monitoramento e avaliação são sistematizados. Há um espaço virtual de divulgação na página da SMED: <https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa/index.htm>.

O CME não faz avaliação do PME à parte do FME, inclusive porque quase todos os conselheiros do CME participam do FME, representando suas entidades/instituições. A avaliação do FME, a partir do monitoramento, é a de que a maioria das metas e respectivas estratégias não foi alcançada, ao contrário, algumas sofreram retrocesso, considerando o período anterior ao PME. Especificamente sobre a Meta 2 e suas estratégias, cito o relatório do FME, referente ao período 2015/2018:

Há risco de não atingir a Meta, no que diz respeito ao desenvolvimento das habilidades específicas, conforme consta nas diretrizes curriculares nacionais, bem como a garantia da conclusão desta etapa na idade recomendada, de acordo com o previsto no indicador 2B. Em relação ao indicador 2A, existe uma divergência significativa no cálculo realizado pela SMED/PIE e no do TC Educa. Considerando a evolução da matrícula constatada no Censo Escolar de 2015 a 2017, há indicativo de pouca alteração na matrícula, a diferença ocorre por conta da migração entre as redes. Houve queda acentuada de matrículas do ano de 2017 para o ano de 2018, o que coloca em risco a universalização do ensino fundamental no território

O Subgrupo de Ensino Fundamental da Comissão de Educação Básica considerou, em 2018, que das 29 estratégias da Meta 2 do PME, 10 foram parcialmente alcançadas e 19 estratégias não alcançadas. Pela análise dos dados, se conclui que o acesso das crianças e adolescentes de seis a quatorze anos no ensino fundamental ainda não está garantido na rede pública, tendo em vista o fechamento de escolas estaduais na cidade, bem como o fechamento de turmas em várias escolas; e em relação à conclusão na idade recomendada, os dados apontam uma queda de mais de 4% nos índices no indicador 2B, levando ao entendimento de que um número expressivo de adolescentes não concluirão o ensino fundamental na idade recomendada.

*Quais medidas foram implementadas, especialmente as selecionadas no quadro resumo (estratégias PME: 3,17,19,20)? Que políticas incidem na direção dessas estratégias?*

Conforme os relatórios do FME, as estratégias referidas na questão constam das totalmente não alcançadas. A última gestão da prefeitura municipal (2017/2020) foi marcada pelo desmonte dos serviços de saúde e assistência social, bem como de setores da SMED responsáveis por essa articulação. No fórum da FICAI, coordenado pela Promotoria da Educação do Ministério Público, essa situação ficou evidenciada. Total desmonte e desarticulação dessas políticas. O que provocou o retrocesso dessa meta e respectivas estratégias. As redes de proteção, que funcionavam por região da cidade, bem como as “redinhas”, sofreram a ausência de agentes da prefeitura no período referido. A pandemia veio a agravar a situação.

***Entrevista semiestruturada transcrita (oral, gravada em 31/03/21)***

*Roteiro/Pesquisador: Na sua visão, quais são as maiores dificuldades para a universalização em Porto Alegre? Na sua visão, a SMED/SME tem desenvolvido políticas para o aumento dos resultados da conclusão do ensino fundamental em idade recomendada? Na realidade, como podemos observar o funcionamento da intersetorialidade no SME? Ou seja, em que medida as secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social se agregam para o cumprimento do PME? Na sua visão, quais medidas são necessárias, considerando a realidade citada, para a contribuição da intersetorialidade na conclusão do EF em idade recomendada? Quais as consequências para a SMED frente a alta ineficiência para o cumprimento da Meta 2?*

Eu acho importante a gente ter em mente que Porto Alegre, ao contrário de outras capitais, não tivemos aqui a municipalização do ensino. Então, isso é bem importante para entender essa meta. Porque o ensino fundamental é compartilhado entre os entes estadual e municipal. Nós temos um percentual de matrícula bem pequeno na rede municipal, em torno de 20%. A rede estadual é quem assume a maior parte da execução dessa meta, com um percentual pequeno da rede privada. Pensando nisso, nós temos que considerar que há de se ter uma articulação muito grande para que consigamos alcançar. Essa é uma situação um pouco diferente da capital do RS. Temos uma rede municipal bem pequena e ela está na periferia. Em uma zona importante, porque são as escolas que existem em algumas regiões como Rubem

Berta, Restinga. Tem uma quantidade grande de escolas nesses lugares mais afastados e com maior vulnerabilidade.

Nós temos um plano municipal de 2015, um ano depois do plano nacional. Já tínhamos vários problemas de alcance da universalização. Em algumas regiões o estado vem fechando escolas. E não existe, nesse período, o fórum estadual de educação não funcionou, então não houve um monitoramento e avaliação do plano estadual, porque essa meta vai estar lá no plano estadual também, só que existe uma falta de fiscalização, mobilização e tensionamento para que a rede estadual alcance essa meta e também existe pouca articulação de regime de colaboração. Eu fui [ao longo de] todo esse período do conselho municipal e nós sabemos que, nesse período, o fórum estadual de educação não funcionou e não há uma articulação entre as secretarias, entre os entes, isso é uma coisa bastante preocupante e que se agravou com a chegada do governo Marchezan (2017-2020) em Porto Alegre. No contexto, tem um fórum que é promovido pelo Ministério Público (MP) e agora não sabemos como ele está, chamado fórum da FICAI (Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente), que foi constituído para acompanhar a infrequência, combater e fazer o enfrentamento da infrequência escolar, mas, a partir de 2017, ele se transformou em um fórum de debate da oferta, porque houve uma involução. Em algumas regiões abriram turmas em junho, no bairro Partenon, na Lomba do Pinheiro, na Restinga, abriram novas turmas em junho. O que sinaliza abrir turmas para o primeiro ano do ensino fundamental em junho? Essas crianças estavam sem matrícula desde março. Não estavam acessando. Além de que, nós temos todo um afrouxamento dos dados da busca ativa, do recenseamento da população, toda uma desestruturação nesse período. Se acompanharmos a saúde, tiveram vários revezes nesse período. Entre eles, a diminuição de quadros, aposentadoria, terceirização, precarização e os serviços de assistência. O fórum da FICAI começa o ano de 2017 sem ninguém aparecer, que era o fórum que o Conselho Tutelar ia e dizia qual a região que faltava vaga e resolvia-se quem iria abrir. A questão do acesso, no primeiro indicador, na submeta da universalização, não está dada. Houve uma involução, uma diminuição. Até podemos argumentar que a população também diminuiu, mas o fato de abrir turmas em junho sinaliza que não temos vaga. Não adianta você oferecer uma vaga no [bairro] Centro para uma criança de 6 anos que mora no bairro Partenon, ela não vai ocupar essa vaga. A criança precisa do acompanhamento de um adulto. Esse adulto muitas vezes já está no trabalho a essa hora ou se locomovendo. Então, essa

ideia que muitas pessoas têm, principalmente uma parcela das pessoas de classe média, que bota a criança no carro e depois vai trabalhar, não existe nas classes populares. Há, sim, um risco do não atingimento, da involução, da oferta para todos. Uma criança não pode andar de ônibus sozinha. Observamos nesse período uma falta de investimento na formação continuada das duas redes públicas. No município, tivemos toda uma desorganização da rotina escolar. Toda uma valorização da parceria público-privada. Pouco investimento na rede pública. Estamos nesse cenário em que, quem atende a massa da população, a grande parcela, mais de 80%, é a rede pública. E a rede pública está totalmente fragilizada do ponto de vista da valorização do trabalhador na educação. Salários atrasados, parcelados, falta de formação continuada, falta de investimento para incrementar o cumprimento da conclusão do ensino fundamental em idade recomendada [item 2B da Meta 2]. Esse investimento não foi feito. Pelo contrário, a rede municipal foi diminuindo com a falta de professores em muitas disciplinas, como matemática e língua portuguesa. Temos uma rede pública totalmente precarizada que vai ofertar um serviço para uma população extremamente vulnerável. Temos famílias com adultos analfabetos e todo esse recuo no investimento da Educação de Jovens e Adultos. Estamos vendo, tanto na rede estadual, como na rede municipal, a tentativa de extinguir esse serviço, de não ofertar. O que é necessário para que realmente uma criança tenha um percurso sem fracasso escolar, sem reprovação? Temos que ter uma estrutura familiar que possa acompanhar minimamente o percurso escolar, garantir a ida à escola, a matrícula, a frequência, a proteção, o cuidado, e o mínimo de conferir como a criança está na escola, acompanhamento e apoio nos estudos. E, quando necessário, uma ajuda para que essa criança supere alguma dificuldade de acessar algum serviço. O que temos hoje é um desmonte desses projetos. Por exemplo, muitas atividades de turno integral foram abolidas das escolas, as crianças tiveram o seu tempo de aprendizagem reduzido. Os laboratórios. O turno integral foi praticamente extinto, que é uma outra meta que está sendo cada vez mais encolhida. A educação só se dá num tempo e num espaço, se tu encurtar esse tempo e espaço, diferente de outras parcelas da população, que vão poder ter em casa algum apoio que vá direta ou indiretamente contribuir no aprendizado, nas classes populares não há essa disponibilidade, primeiro por falta dessa tutoria. Muitas crianças ficam com avós que não têm muita instrução. As crianças não têm para quem perguntar as coisas. E também ter esses serviços na escola e outros projetos que possam apoiar o aprendizado. O que temos

é uma involução, uma virada negativa a partir do plano nacional, que foi todo este empenho em realmente ter um plano que se consolidasse, que fizesse a diferença na educação. Tivemos o abandono, do ponto de vista dos recursos. Na rede pública em Porto Alegre, temos toda essa dificuldade de realmente dar o incremento necessário para que a gente consiga ter um fluxo sem interrupção. E nós temos muito abandono ainda, taxas altas de abandono no município e cada vez pior com o cenário da pandemia, que agrava tudo isso. As dificuldades são justamente a falta de ação de quem tem que realmente atuar para isso, tanto a esfera estadual, que tem um grande percentual de escolas, quanto a esfera municipal. Corremos o risco de não atingir a Meta do ponto de vista da oferta de vagas. O Ministério Público está em momento de vacância da promotoria de justiça da educação, não temos informação se as reuniões do fórum da FICAI vão continuar. Lá [era] onde estávamos fazendo o acompanhamento junto ao MP. Nos anos que conseguimos acompanhar, vimos uma involução inclusive do acesso. Na pandemia, com as escolas fechadas, nós perdemos o controle disso. Não vemos os critérios. São crianças que vão contribuir com o índice de quem não tem acesso, e que vão estar atrasados no percurso escolar. Aqui ocorre o ingresso aos seis anos e saída aos 14 ou 15 anos. Vimos um abandono do ponto de vista da gestão de Porto Alegre, na SMED, diminuindo vagas, diminuindo a oferta, precariedade de dados, porque a transparência também sofreu retrocesso. A questão da intersetorialidade se desmanchou. A SMED tinha um setor chamado Assessoria Técnica de Articulação em Rede (ATAR), que acompanhava as redes de atendimento e fazia essa articulação. Esse setor foi desmanchado no início do governo e nada foi colocado no lugar, [não há] agentes públicos que estejam ocupados em fazer essa relação de buscar ativamente como eram as redes nas regiões. Vemos, hoje, a assistência social mal conseguindo dar conta de quem realmente está numa situação extrema de vulnerabilidade, quanto mais poder fazer isso que tínhamos antes. Existiam redes onde conseguimos acompanhar os casos das crianças que foram transferidas de escola. Essas redes foram desmanteladas, acabamos perdendo o controle e os dados para podermos mensurar. É uma prática de esconder os dados para que eles não existam.

Sobre a falta de política. Tivemos um movimento, principalmente nos primeiros anos, de tensionamento do governo federal, através de uma interlocução entre as secretarias de governo que estavam em contato e monitorando junto com os fóruns de educação. Isso se desfez. Não temos mais a quem contatar se queremos discutir.

Quem está fazendo o monitoramento do plano? É uma lei que está sendo colocada de lado. Em 2020 tivemos uma experiência muito negativa com o MP. Fizemos um tensionamento muito grande para a garantia dos calendários escolares. Estamos em uma pandemia em que o trabalho remoto é o que é possível. Se não existem as condições para o trabalho remoto, vai ter uma grande desarticulação. A modalidade de educação a distância, no lato senso, não é uma modalidade adequada para a educação básica, pode ser complementar, sendo um auxílio. Mas nós não temos essa tradição. Quem sabe no ensino médio. De repente, ela se torna o único veículo. Tivemos um tensionamento do MP e depois um recuo, o tribunal de contas incidindo um pouco. Mas o que temos hoje, lamentavelmente, é uma permissividade muito grande e uma falta de “poder de polícia” para garantir que esses direitos sejam cumpridos. Se não tem nenhuma penalidade, por exemplo, o FUNDEB tem os dois últimos relatórios do município com problemas de aprovação. O município foi para o “SPC” dos municípios por não cumprir requisitos e não ter transparência. E isso vai ficando assim. Estamos num período de muita fragilidade institucional e muita dificuldade. Se não tivermos uma retomada. Estamos em um contexto de debate sobre o *homeschooling* e da “escola sem partido”, todo esse pano de fundo que cada vez vai fragilizando esse direito. Esse direito já era um direito tardio, que é o ensino fundamental. O que dirá da educação infantil e do ensino médio. O ensino médio não é competência do município, mas educação infantil é. Hoje temos um quadro grave. No município, em nível estadual e nacional também, temos um questionamento dos méritos dos conselhos como órgãos de fiscalização e controle. Tudo isso reduz a democracia e a condição do controle social. Tivemos questionamentos sobre todos os conselhos municipais, tentativas do governo anterior em diminuir o número de participantes da sociedade civil e também as competências destes. Recentemente, o atual prefeito disse que “conselho não delibera”. Só não estamos com as escolas abertas, em plena pandemia com bandeira preta, devido à ação judicial. As escolas abertas certamente potencializariam toda a tragédia que estamos vivendo e pouco serviriam para a garantia do direito à educação. A intenção é exclusivamente para que os trabalhadores tenham onde deixar suas crianças para que possam trabalhar normalmente, mesmo em período de pandemia. Então, considerando o plano e tudo o que já vivemos, estamos em um período de retrocesso grave sobre o que não tínhamos como problema: a universalização. Hoje, em Porto Alegre, a universalização e o acesso são problemas. Nós não sabemos quantas crianças estão sendo afetadas.

E mais, pelo fechamento de turmas, que tinham começado só em junho. Vai somando e se torna um grande contingente. Isso em primeiro e segundo ano, onde pelo menos as famílias estão mobilizadas em ingressar no ensino fundamental com a criança pequena, até pelo receio do Conselho Tutelar. Qual o quadro que precisaríamos para avançar no item 2B, para tentar diminuir a idade? Teríamos que ter a valorização dos professores, que não temos. Teríamos que ter o avanço do turno integral, que, pelo contrário, tem diminuído. E teríamos que ter as políticas intersetoriais que foram desmontadas. O cenário é totalmente adverso ao alcance dessa meta.

Essa meta não se consegue, aliás, só a meta da educação infantil vai observar o município por ele mesmo, porque a meta do ensino fundamental [como] a responsabilidade legal é compartilhada, a realidade do número de matrículas, quem oferta historicamente é o estado e não houve municipalização. O que o município vai fazer? Teria que fazer todo um estudo histórico, houve época que o município ampliou mais de 250% sua rede, e todas essas escolas na periferia, isso é uma característica da rede municipal, nenhuma escola, afora as escolas Centro Municipal de Educação dos Trabalhadores Paulo Freire (CMET Paulo Freire) e a Escola Porto Alegre (EPA), onde uma é exclusiva da modalidade da educação de jovens e adultos (EJA) e a outra para pessoas em situação de rua, são as duas que são centrais, as demais todas estão em zonas de periferia, de vulnerabilidade, zonas em que realmente as pessoas têm mais dificuldade de acesso às políticas. Já tivemos 23% das matrículas, agora diminuiu para 20%, quando, na verdade, o que deveria acontecer é o contrário, irmos ampliando como rede municipal essa oferta. Essa Meta está comprometida, como todas as outras, conforme aponta o relatório do triênio. Porque nós tivemos involução nas metas. Mesmo a educação infantil, não temos universalização na faixa etária dos 4 aos 6 anos. Tem pessoas que nem sabem que tem que pôr os filhos na escola aos 4 anos. E a prefeitura falava tranquilamente de demanda manifesta, não se trata [de] demanda manifesta, se trata de busca ativa para garantir o direito e a obrigatoriedade, porque não é só direito, é direito e obrigatoriedade estar na escola. Eu não posso me furtar a esse direito. Eu sou obrigado a requerer e a cumprir. Então, essa meta, que há um tempo atrás tínhamos como garantida, é uma meta que certamente vai ter recuo, em função desse quadro [em] que estamos, e o próprio Conselho Tutelar, com muitas dificuldades de fazer a busca e de contribuir na garantia da criança na escola. O que é a demanda manifesta? É tu ter uma criança pequena e dizer 'acho que meu filho tem que estar na escola', vai lá e busca a vaga, agora tem gente que não busca

a vaga, tem gente que não sabe: criança de 4 anos precisa estar na escola. E que também não vai buscar para a criança de 6 anos, vai ali na escola perto, daí a escola perto não tem vaga e paro de buscar. Também tem toda uma desorganização da central de matrículas nesse período, porque, quanto mais tu burocratizar o acesso, mais tu inviabilizas para pessoas que não têm as condições necessárias para tal. Inclusive, a SMED, no ano passado, dizia, por exemplo: 'mas todo mundo tem um celular'. Não é verdadeiro que todos tenham um celular, quem trabalha na periferia sabe que as pessoas, às vezes, têm apenas um aparelho na família e não há acesso à internet.

Eu trabalho na EMEF Jean Piaget, no bairro Rubem Berta, algumas famílias têm dificuldade para buscar a criança no horário de saída. Eu trabalhava na EJA à noite, chegava às 18h e, às vezes, tinha criança pequena esperando 45 minutos. Ligamos para os responsáveis e algumas vezes não nos atendiam.

Essa situação da Meta 2 tem alta probabilidade de verificarmos que, no final da década de 2010, haverá um recuo, agravado pelas dificuldades de acesso a dados para fazer essa mensuração. O FME teve muita dificuldade e observou muita contradição dos dados. Até porque, uma das formas de omitir a garantia da educação, é a manipulação dos dados.

O mérito de um trabalho acadêmico é poder elucidar a compreensão desse fenômeno. Tem conselhos de educação e escolares em defesa dos direitos da criança e adolescente. Esse conjunto de instituições que hoje está fragilizado, porque não é verdadeiro que não tem política. Tem política para o desmantelamento. Por exemplo, a rede municipal antes só tinha ingresso por concurso, agora tem contrato. Isso é uma precarização. Que certamente vai repercutir, vai ter professor que está ali fazendo "bico" por dois anos, o nível de compromisso. E vai ter toda a precarização do serviço público. Então esta é uma política. Uma das políticas é precarizar o serviço público. Quando tu tens uma população que depende do serviço público, certamente tu vais ter um prejuízo em todos os direitos. Não é por falta de recomendação que as coisas não andam. O Tribunal de Contas faz recomendações, o MP, os próprios conselhos. O trabalho acadêmico é um instrumento de denúncia e estudo científico no sentido de ter método e ter referencial teórico. De poder apresentar a situação. Não por acaso essas metas vão ter uma involução. Há uma ação nesse sentido, que está dentro de todo o projeto do País hoje. Projeto de recolonização do País. A educação da população não é prioridade neste projeto. Querer entregar para a iniciativa privada, o

conteúdo. E, sem querer aqui entrar em um outro mérito, que também seria importante, que é dessas avaliações mais standard, da forma como elas são feitas e o que elas valorizam. No conselho, chegamos a fazer um estudo do IDEB e, enfim, tem muito de aleatório no foco dessas avaliações. Se realmente isso aí repercute em qualidade, e qualidade de vida para a população? Realmente ser uma formação cidadã que instrumentalize o sujeito a atuar melhor em sociedade? Óbvio que não é. Vemos aí no ensino médio as pessoas defendendo que são as empresas que têm que dar o currículo. E essa é a visão que se tem hoje. O mérito de um trabalho acadêmico é fazer parte dessa denúncia, explicitando os dados e tentando esclarecer/nitidez como que se opera essa reversão da política. Porque estamos em outros tempos, com certeza. O tempo dos planos foi ali atrás. Agora, o que nós temos é justamente a ofensiva para dismantelar esses projetos de Estado. Essas políticas de Estado. Certamente os planos, nacional, estadual e municipal vão ser letra morta e não só isso, as pessoas vão pegar para [saber] como que tu inviabilizas aquela Meta. Porque é isso que está sendo feito.