

RELATÓRIO INSTITUCIONAL

**Lições de Experiências Exitosas para
Melhorar a Educação em Regiões com
Baixos Índices de Desenvolvimento**



Lições de Experiências Exitosas para Melhorar a Educação em Regiões com Baixos Índices de Desenvolvimento

Ana Codes (org.)
Camillo Bassi
Frederico Barbosa
Glauter Rocha
Herton Araújo (org.)
Milko Matijascic
Paulo Corbucci

Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024 estrutura-se em metas e estratégias intermediárias, norteadas pelos princípios da ampliação do acesso, desempenho dos estudantes, valorização dos profissionais da área, gestão, diversidade e financiamento da educação¹.

Em sua Meta 7, o PNE estabelece parâmetros de aprendizado adequado na idade certa, relativos aos distintos níveis da Educação Básica. Para tanto, estipula médias nacionais do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)², a serem atingidas até o ano 2021, quais sejam: 6,0³ para os anos iniciais do Ensino Fundamental e 5,5 para seus anos finais; e 5,2 para o Ensino Médio.

Assim como acontece com muitos indicadores socioeconômicos, os resultados do IDEB evidenciam que as notas variam bastante entre as localidades brasileiras, tendendo a espelhar as desigualdades existentes no país. Contudo, algumas exceções chamam a atenção. Há municípios situados em regiões pobres que apresentam ótimos valores do IDEB; há também locais abastados, onde somas razoáveis de recursos são investidas em Educação, que apresentam desempenhos insuficientes.

Exceções como essas ganham notável importância na área da gestão pública. Elas sinalizam que é possível ter Educação de qualidade em contextos historicamente desfavorecidos – de modo que se possa romper, por exemplo, a “corrente transmissora” do analfabetismo entre

¹ Para uma interpretação mais acurada do PNE, ver Texto para Discussão 2285 do IPEA, “Uma Leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma Proposta para seu Monitoramento”.

² O IDEB é um indicador elaborado pelo INEP/MEC para medir a qualidade de sistemas de ensino. Ele é calculado de forma a combinar duas dimensões: o aprendizado e o fluxo escolar. $Ideb = N \times P$, onde N é a nota da prova Brasil e P é o índice de aprovação, que é igual a $1/T$, onde T é o tempo médio de permanência na série.

³ Essa é a média observada nos países desenvolvidos, membros da OCDE. A comparação internacional foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (Programme for International Student Assessment) e no Saeb, (Reynaldo Fernandes, 2009).

gerações de cidadãos de determinada localidade –, assim como apontam que aportes financeiros não bastam para que o processo educativo seja efetivado a contento.

Buscar compreender essas experiências coloca-se então como algo promissor para a Educação em nosso país, sendo particularmente oportuno no momento atual. Além da crise fiscal por que passa o Brasil, clamando pela redução e racionalização dos gastos públicos, encontra-se em discussão a reestruturação do principal mecanismo de financiamento da Educação Básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Frente a isso, este texto apresenta o resultado de uma pesquisa realizada com o objetivo de conhecer e identificar quais são as razões que tornam algumas experiências exitosas, no que se refere ao desempenho dos seus alunos – especificamente nos anos iniciais do Ensino Fundamental, por ser sustentáculo para as etapas subsequentes –, e avaliar a possibilidade de reproduzi-las em outros entes federativos. A investigação nasceu a partir de diálogos ocorridos no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), como uma contribuição para o cumprimento do PNE 2014/2024, em seu compromisso de oferecer Educação de qualidade para todos os cidadãos.

Em nome da objetividade, a próxima seção traz os resultados principais da pesquisa, sob a forma de recomendações de políticas de planejamento e gestão para a Educação pública de qualidade. As etapas de procedimentos, descrições e análises que levaram àquelas recomendações estão nas seções subsequentes, estruturadas segundo a lógica-padrão de um relatório de pesquisa: faz-se um apanhado geral da motivação do estudo; relata-se a metodologia que foi utilizada para seu desenvolvimento, seus principais achados e, para fechar, exalta-se a importância da convergência de interesses e ações de distintas esferas de governo, para a construção da educação de qualidade no país.

Êxito e Políticas Públicas de Educação no Ceará

A pesquisa de campo evidenciou que o sucesso do Ceará está ancorado num sistema de colaboração federativa em que, apesar da delimitação de competências⁴, as políticas estaduais convergem e apoiam os municípios em sua esfera de atribuições. Esse regime de colaboração consubstancia-se em três tipos de políticas que, funcionando de maneira articulada, se reforçam sinergicamente: Avaliação, Bonificação e Capacitação. Elas constituem as recomendações de políticas apresentadas neste relatório, por atenderem aos seguintes critérios: são passíveis de replicação; possuem amparo legal; são financeiramente viáveis; e levam a bons resultados.

Avaliação

No Brasil, o marco da avaliação educacional é o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, instituído no início da década de 1990. Os sistemas estaduais de avaliação, por seu turno, tiveram implementação irregular. Em alguns, contemporânea ao SAEB; em outros, a avaliação foi bem mais tardia.

O Ceará, particularmente, iniciou sua avaliação em 1992. Intitulado de Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ensino Básico do Ceará (SPAECE), atua de forma censitária, monitorando escolas municipais e estaduais em três pontos:

- **Alfabetização** – SPAECE Alfa: derivada do Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC, essa avaliação investiga, ano a ano, o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do ensino fundamental;
- **Ensino Fundamental** – 5º e 9º anos: com periodicidade bienal, essas avaliações são intercaladas ao ciclo do SAEB, aferem o desempenho em língua portuguesa e matemática;
- **Ensino Médio** – 1º, 2º e 3º anos: realizada anualmente, analisa o desempenho naquelas mesmas disciplinas.

No âmbito do SPAECE, aplicam-se também questionários contextuais, que investigam tanto as condições socioeconômicas e os hábitos de leitura do alunado, como o perfil e a didática dos docentes, além da qualidade da gestão – tendo os diretores como alvo.

⁴ A educação básica brasileira é oferecida, em regime de colaboração, por redes municipais de ensino, voltadas prioritariamente à educação infantil e ao fundamental, e redes estaduais, prioritariamente nos ensinos médio e fundamental (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 211). Nos anos iniciais do fundamental, a municipalização já é de 82,5% no nível nacional, mas, no Ceará, 99,3% dessas matrículas já estão na rede municipal. A municipalização das matrículas nos anos finais do fundamental é bem inferior no nível nacional, 48,8%, mas, no Ceará, já está quase completa, 91,5% (Censo Escolar 2015).

Entretanto, o que é inovador e parece promissor é o instrumento de gestão da aprendizagem chamado “Mais PAIC”. Iniciativa recente do governo estadual⁵, em 2015, o Mais PAIC consiste em avaliações realizadas no início do ano letivo, com função diagnóstica – diferenciando-se do SPAECE, externa ao Município, que ocorre ao final de um período ou ciclo de estudo. Essa característica permite que os gestores escolares – professores⁶, coordenadores pedagógicos e diretores – possam planejar suas ações para sanar as lacunas no aprendizado de cada estudante.

Da breve narrativa, pode-se depreender que o estado dispõe de uma estrutura de avaliação capaz de identificar os gargalos à evolução da educação básica. Prova maior são as informações colhidas por meio do SPAECE-Alfa – avaliação da alfabetização–, e do Mais PAIC, que permitem corrigir, a tempo, deficiências basais, comprometedoras ao pleno aprendizado do educando. Como decorrência lógica, é possível atribuir parcela do êxito à sistemática em questão, ficando o desafio de reproduzi-la em outros entes federados.

Bonificação

Cabe ao estado do Paraná o pioneirismo, em 1992, na utilização do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como mecanismo para bonificações. Seu principal atrativo é não envolver gastos adicionais, mas apenas condicionar repasses obrigatórios. Sob a denominação de ICMS-Ecológico⁷, já tinha sido adotado por 17 estados até 2012, evidenciando o grau de adesão.

O Ceará foi um deles, porém com critério mais abrangente. Em vez de condicionar os repasses apenas a fatores ecológicos, adicionou as áreas da Saúde e Educação, razão do atributo “socioambiental”. A cota-parte do ICMS cabível ao município e passível de condicionamento foi totalmente preenchida por fatores ligados à Educação (72%), Saúde (20%) e Meio Ambiente (8%). Em 2017, esses recursos foram da ordem de R\$ 620 milhões. Como 72% desse montante é canalizado via Índice de Qualidade da Educação (IQE), pode-se imaginar o incentivo dos municípios para melhorarem constantemente seus desempenhos educacionais. Como não está vinculado ao número de matrículas – o que ocorre com o Fundeb –, o IQE prioriza municípios de pequeno porte

⁵ Essa estratégia já era utilizada pela prefeitura de Sobral (CE).

⁶ Aqui considerados como “gestores da aprendizagem”.

⁷ Amparado constitucionalmente (CRFB, 1988, art. 158, parágrafo único, inciso II), o mecanismo passa a condicionar o repasse do tributo – cota-parte dos municípios – à presença de mananciais de abastecimento e unidades de conservação (Lei Complementar nº 59, 1991), assumindo o prestígio de um modelo genuinamente nacional a pagamentos por serviços ambientais – neste caso, regulação climática e provisão de recursos hídricos.

e de bom desempenho educacional. Cálculos feitos para alguns casos com esse perfil mostram que a cota-parte do ICMS-socioambiental chega a suplantar os repasses do Fundeb.

Outro mecanismo de bonificação também utilizado no Ceará – desta vez como parte do orçamento estadual, reforçando o caráter colaborativo – é o programa “Escola Nota 10”. Premia as 150 escolas com desempenhos mais altos e também as 150 com os mais baixos desempenhos, mediante os valores de, respectivamente, R\$ 2.000,00 e R\$ 1.000,00 por aluno, por etapa correspondente: anos iniciais do fundamental, anos finais e ensino médio.

Uma característica importante desta política é que os bônus são divididos em duas partes. A primeira é concedida no momento da premiação – 75%, nos casos das 150 escolas com os maiores desempenhos, e 50%, nos dos menores. O recebimento da outra parte é condicionado à melhoria dos resultados das 150 que tinham as menores notas – pois que o desenho do programa estabelece que estas devem ser ajudadas pelas escolas mais bem sucedidas, no seu planejamento e gestão administrativa e pedagógica. Com isso, o estado consegue neutralizar o possível efeito deletério associado a políticas de bonificação: o de manter ou acirrar as desigualdades existentes, quando se premiam apenas os melhores resultados.

Capacitação

No Brasil, estruturas e organizações voltadas para a formação e capacitação dos profissionais da educação já são largamente estabelecidas. São vários os sistemas que se baseiam em distintos arranjos, tais como convênios com universidades credenciadas pelo Ministério da Educação (MEC), o uso da educação à distância (EAD), centros de formação continuada, ONGs, etc.

O estado do Ceará, em termos de instituições, se aproxima do padrão nacional. A diferença está no uso que se faz da capacitação, que é oferecida não apenas ao corpo docente, mas a todos os profissionais ligados à educação – tanto no nível escolar, quanto nas secretarias de educação municipais. As capacitações possuem, assim, o escopo ampliado; elas são utilizadas como instrumentos que alinham as questões didático-pedagógicas com a estratégia mais abrangente da gestão por resultados, também consolidada sobre os pilares da avaliação e bonificação.

E Qual é o Papel da União?

Os recursos da União, voltados à educação básica, orientam-se, essencialmente, pelo princípio da equalização: isto é, suprimir as acentuadas assimetrias regionais, garantindo um patamar mínimo aos gastos. Os exemplos mais eloquentes são a complementação ao Fundeb, a cota-parte do salário-educação e os múltiplos programas, administrados pelo Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE). É cabível sugerir que a distribuição de recursos baseada no desempenho – bonificação – seja também um instrumento da União para melhorar o padrão mínimo de qualidade do ensino. Resta a tarefa de reconhecer os canais à sua execução; em síntese, a criatividade, inclusive, será ingrediente ao sucesso.

Quanto aos demais pontos de apoio do tripé – avaliação e capacitação –, a União pode ajudar mediante assistência técnica junto a estados e municípios. De um lado, o foco deve ser a consolidação de sistemas estaduais de avaliação, em todas as unidades da federação, a exemplo do SPAECE. Por outro, a União deve intensificar o papel das universidades federais na capacitação dos profissionais da educação, ensinando-os a utilizar a avaliação como instrumento cotidiano de trabalho.

Com base nesses instrumentos, convoca-se então a União para protagonizar a arregimentação e a concertação de esforços despendidos pelas diferentes esferas de governo, em torno de um projeto de melhoria do sistema educacional brasileiro baseado nos pilares da avaliação, bonificação e capacitação.

O caminho que levou a essas recomendações de políticas, no âmbito desta investigação, é relatado nas próximas seções. Começa-se, a seguir, pela motivação do estudo.

Motivação: Pode-se Fazer Mais e Melhor com os Recursos Disponíveis?

O modelo conceitual aqui utilizado parte da ideia de que os resultados do processo educacional estão associados às circunstâncias em que ele se desenvolve. Essas circunstâncias dizem respeito tanto a fatores extrínsecos às escolas – aqueles que conformam o ambiente socioeconômico dos estudantes – como intrínsecos – que conformam o sistema escolar –, os quais se influenciam mutuamente. A figura abaixo ilustra esse relacionamento⁸.

FIGURA 1 – Modelo Conceitual dos Determinantes para uma Educação de Qualidade



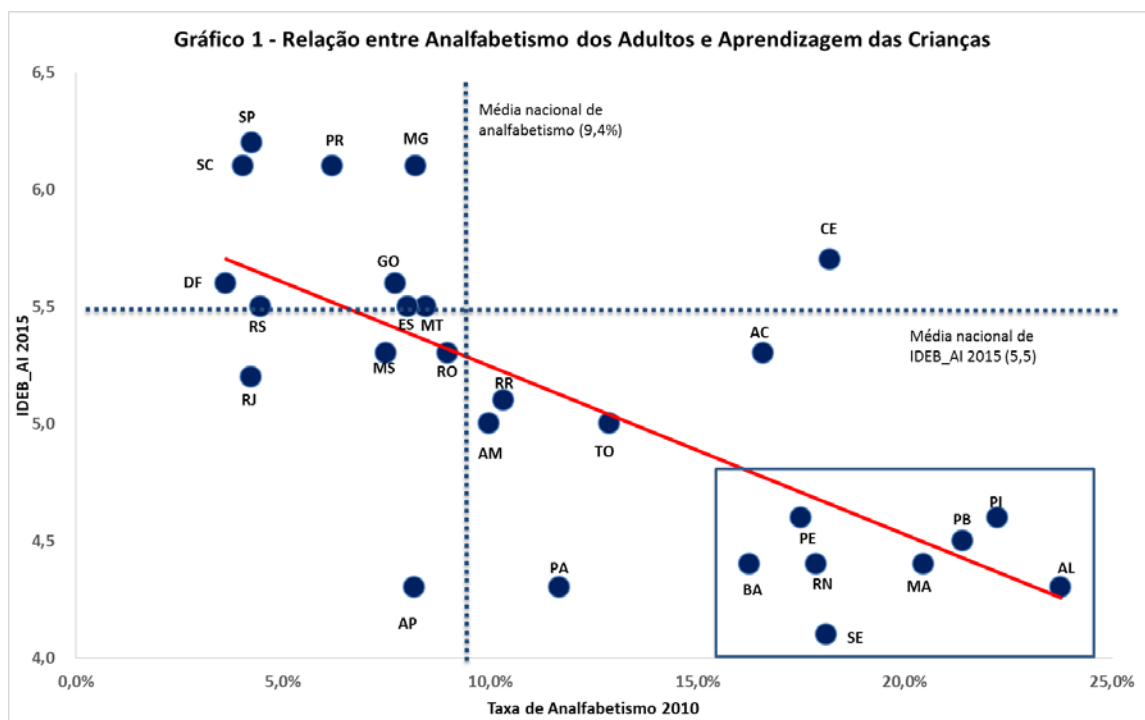
A importância de se garantir uma educação básica de qualidade para a população é que ela pode ser um meio de romper a transmissão de privações entre as gerações de pessoas residentes em determinada localidade. Funciona como uma chave de acesso a oportunidades mais amplas do que aquelas condicionadas pelo contexto familiar ou socioeconômico de origem.

Por exemplo, estima-se que o aprendizado das crianças⁹ seja menor em locais com altas taxas de analfabetismo – indicador que pode ser usado como *proxy* de fatores extrínsecos à escola.

⁸ Figura adaptada de Soares (2007).

⁹ O estudo focou os anos iniciais do ensino fundamental, cuja idade própria está entre 6 e 10 anos de idade.

Essa tendência geral é ilustrada no Gráfico 1 pela linha vermelha¹⁰. Entretanto, evidenciam-se também algumas exceções, como o caso do Ceará, cuja taxa de analfabetismo está muito acima da nacional, mas suas crianças estão aprendendo, na média, mais que a média das crianças brasileiras. Os outros oito estados nordestinos – envolvidos pelo retângulo – seguem o padrão geral, com altas taxas de analfabetismo associadas a baixos valores do IDEB.



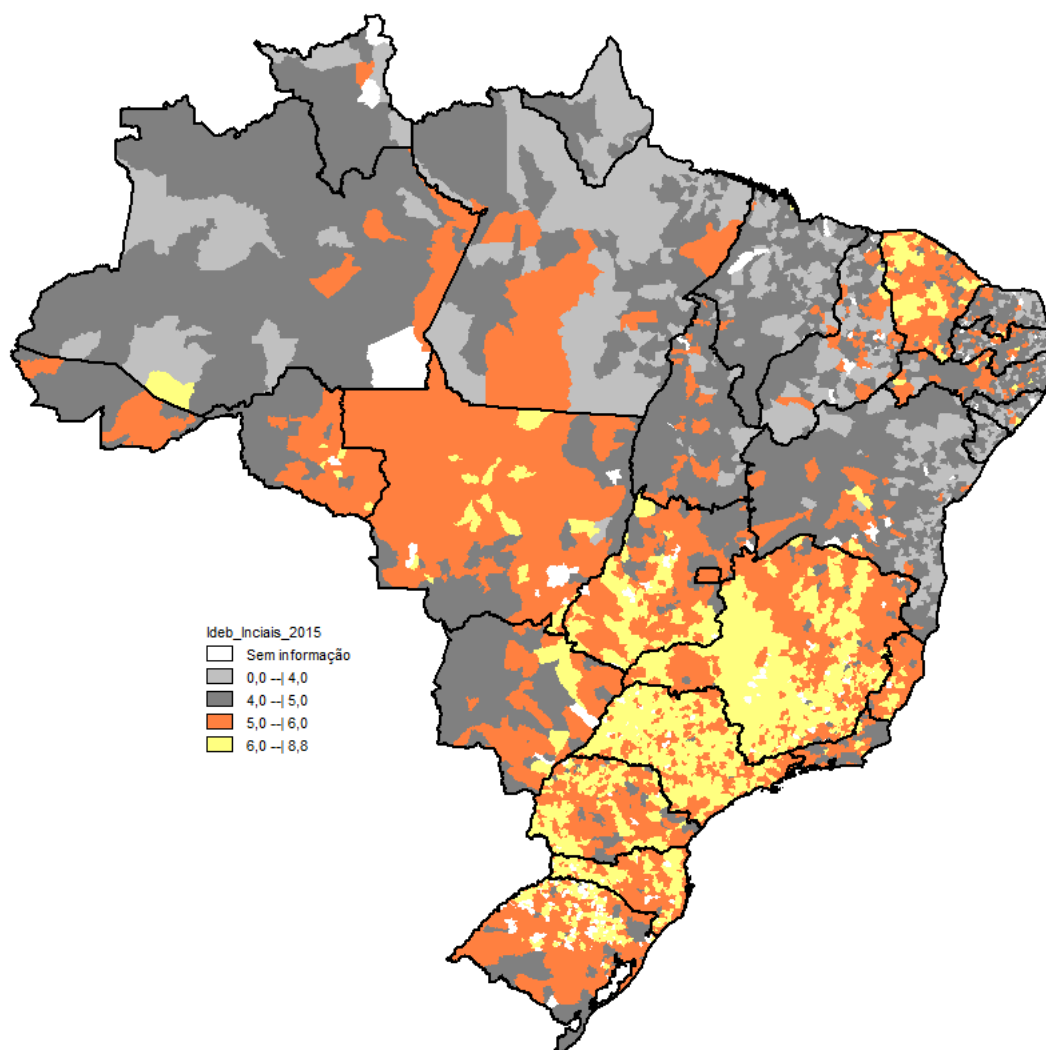
A relação entre desempenho e gastos também chama a atenção. Observando-se o Fundeb, principal fonte de recursos de estados e municípios, verifica-se que o Ceará sempre foi dependente da complementação da União, evidenciando sua baixa capacidade de financiamento, diante do número de matrículas observadas. Em 2017, por exemplo, seu valor aluno/ano foi o sexto menor – R\$ 2.184,94 – entre os vinte e sete federados, demandando um repasse de R\$ 1,33 bilhão para atingir o piso nacional – R\$ 2.875,03¹¹.

Os resultados educacionais por município, medidos de acordo com o IDEB 2015 para os anos iniciais do ensino fundamental (IDEB_AI 2015), encontram-se no Cartograma 1. Nele, os bons desempenhos dos municípios do estado do Ceará chamam a atenção em meio ao Nordeste brasileiro, subvertendo a estabelecida lógica de que a aprendizagem está diretamente associada às condições socioeconômicas do local.

¹⁰ A linha vermelha é o resultado da técnica de regressão pelo método dos mínimos quadrados para esse conjunto de pontos, as 27 unidades da federação brasileira. A reta é $y = -7,1766x + 5,9643$ (onde y é o IDEB_AI 2015, e x é a taxa de analfabetismo de adultos no ano de 2010) e o $R^2 = 0,4893$.

¹¹ Para uma análise mais profunda sobre o Fundeb e a complementação da União, ver Nota Técnica IPEA n. 44 “Fundeb e VAA Mínimo Nacional: Critérios Alternativos e Reflexos Sobre a Complementação da União”, 2017.

CARTOGRAMA 1 - IDEB_AI 2015: Anos Iniciais do Fundamental da Rede Pública



De fato, 37,2% dos municípios do Ceará já atingiram a meta do PNE para 2021. Dentro do Nordeste, o segundo colocado é Pernambuco, com apenas 4,4%. A descrição geral do cenário brasileiro, nestes termos, está na Tabela 1. Apresentam-se ali, por estado, os desempenhos municipais do IDEB_AI 2015, frente às rendas domiciliares *per capita* dos alunos das redes públicas municipais – aqui utilizadas como *proxy* de situação socioeconômica.

Tabela 1: Municípios, Resultado do IDEB_AI 2015 e Renda Domiciliar Per Capita Média dos Alunos.

Estados	Número de Municípios*	Municípios IDEB_AI >=6	Percentagem IDEB_AI >=6	RDPC dos Alunos_AI das Redes Públicas (R\$)
Brasil	5.277	1.694	32,1%	468,62
RONDÔNIA	51	9	17,6%	522,91
ACRE	22	0	0,0%	379,74
AMAZONAS	61	1	1,6%	324,90
RORAIMA	13	0	0,0%	491,98
PARÁ	143	0	0,0%	335,59
AMAPÁ	16	0	0,0%	361,74
TOCANTINS	137	1	0,7%	428,19
MARANHÃO	214	2	0,9%	263,24
PIAÚ	212	4	1,9%	297,00
CEARÁ	183	68	37,2%	280,85
RIO GRANDE DO NORTE	159	1	0,6%	295,23
PARAÍBA	210	4	1,9%	280,08
PERNAMBUCO	183	8	4,4%	274,48
ALAGOAS	99	3	3,0%	265,30
SERGIPE	74	0	0,0%	272,07
BAHIA	409	7	1,7%	282,14
MINAS GERAIS	817	496	60,7%	530,93
ESPÍRITO SANTO	77	22	28,6%	512,26
RIO DE JANEIRO	92	6	6,5%	483,93
SÃO PAULO	621	458	73,8%	639,26
PARANÁ	392	176	44,9%	660,82
SANTA CATARINA	269	169	62,8%	789,94
RIO GRANDE DO SUL	378	162	42,9%	642,17
MATO GROSSO DO SUL	76	5	6,6%	592,37
MATO GROSSO	135	20	14,8%	649,31
GOIÁS	233	72	30,9%	532,37
DISTRITO FEDERAL	1	0	0,0%	677,63

Fonte: IDEB/INEP. IBGE/PNAD 2015. Elaboração própria.

* Apenas municípios com IDEB_AI 2015 informado.

Os municípios do Ceará se destacam mesmo quando se considera o âmbito nacional. Em ordem decrescente, por IDEB_AI 2015, os quatro primeiros municípios brasileiros estão no Ceará – com Sobral encabeçando a lista. Além disso, entre os 15 maiores IDEB_AI, oito estão localizados naquele estado. Com base nessas evidências, na intenção de desenvolver políticas educacionais voltadas para ajudar a efetivação do PNE, partiu-se então para investigar e compreender, mais detalhadamente, como “surpreendentes” bons desempenhos de aprendizagem brotam em locais socioeconomicamente menos favorecidos.

Metodologia

Não é a primeira vez que Sobral é cenário de uma experiência que pode mudar os rumos do entendimento sobre um fenômeno. Em 1919, empenhados em corroborar a Teoria da Relatividade, um grupo de pesquisadores visitou a cidade para observar o eclipse que substantivaria as elaborações de Albert Einstein¹². Com isso, aquela expedição de fato testemunhou fenômenos que passavam ainda despercebidos pela ciência. Quase cem anos depois, a luz de Sobral brilha novamente no IDEB de 2015. O que se tem a revelar desta vez?

Na tentativa de responder essa pergunta, nova expedição foi organizada para visitar o local. Desta vez, o fenômeno a ser desvelado é o desenvolvimento de políticas públicas educacionais. Visto que, não apenas Sobral, mas também outras unidades da federação têm obtido desempenhos significativa e sistematicamente superiores nos indicadores de educação fundamental, elas são hoje os melhores laboratórios de política para aperfeiçoar o Sistema de Educação Brasileiro. Nessa perspectiva, impôs-se a necessidade de adotar uma estratégia metodológica orientada para obter e assimilar lições e boas práticas de políticas, que ajudem a promover o fortalecimento e aperfeiçoamento contínuo do PNE.

Foi-se então a campo, partindo da premissa de que elas são evolutivas; de que as instituições importam; e de que o aprendizado é um elemento central do processo. Ou seja, o desenvolvimento de uma política é um percurso de contínua transformação e evolução, em que não há estanqueidade entre formulação, implementação e avaliação – sendo essas atividades concomitantes e integradas. A formulação é um processo gradual, que requer experiência real de implementação (*learning by doing*), e suas características ótimas não podem ser planejadas *a priori*, mas precisam ser aprendidas, em parte, por meio da interação com o mundo real.

Para dar conta desse desafio, foi utilizada a metodologia de estudo de casos. Sua adoção foi motivada, especialmente, pela capacidade de se adaptar à natureza desorganizada e fluida das informações envolvidas nesta pesquisa, que são essencialmente qualitativas e envolvem nuances técnicas, sociais e políticas que só podem ser satisfatoriamente compreendidas por meio de contato efetivo com as realidades e atores locais.

¹² Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/11/sobral-sediou-experiencia-que-prova-teoria-da-relatividade-que-faz-100-anos.html>>.

No desenvolvimento dos estudos de casos, utilizou-se o método de rastreamento de processo (“*process tracing*”), que explora a cadeia de eventos e os processos de tomada de decisão ocorridos no desenvolvimento da política, assimilando inclusive seus aspectos políticos e institucionais. O objetivo foi mapear o processo causal que produz o resultado, chegando-se à causa primária de sucesso ou falha das ações ou medidas de políticas envolvidas nos casos em estudo.

O rastreamento de processo da gestão da aprendizagem na educação brasileira pode ser resumizado na Figura 2. Ele envolve as interações entre docentes e estudantes, que ocorrem dentro da sala de aula, passando ao nível da direção de escola – que deve oferecer as condições favoráveis para que aquelas relações aconteçam da forma mais eficaz possível. As secretarias municipais, por seus turnos, devem envidar esforços para apoiar as direções escolares a enfrentarem seus desafios, e assim por diante.

Figura 2 - Rastreamento de Processo para Gestão da Aprendizagem no Sistema Educacional Brasileiro



Ainda que os processos causais de uma experiência bem sucedida sejam identificados, sua reprodução em outra unidade da federação não se faz de modo automático. A assimilação de políticas públicas é algo complexo e envolve várias etapas. Os novos conhecimentos, lições do passado, de outras áreas de política, países, regiões ou localidades são fontes importantes de

aprendizado, não apenas nos casos exitosos, mas também no outro lado do espectro – casos com IDEB mais baixos –, podendo oferecer valiosas oportunidades de ensinamentos.

Por isso, para dar conta da tarefa a que se propôs, o estudo utilizou os recursos metodológicos de análises de dados secundários, pesquisas documentais e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes do processo (secretários ou representantes municipais de Educação, diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e professores)¹³. Em cada município, foram visitadas pelo menos duas escolas: uma entre os maiores IDEB_AI e outra, entre os menores.

Primeiro, elegeram-se quais seriam os estados, municípios e escolas a serem visitados, por abrigarem boas fontes de lições para as políticas educacionais. As escolhas levaram em consideração questões logísticas, viáveis no escopo da pesquisa, bem como a relação entre os desempenhos das escolas e algumas características socioeconômicas dos locais – as capacidades, bem como os problemas enfrentados por municípios de tamanhos diferentes, podem ser um divisor de águas entre o sucesso e o insucesso. Dessa forma, além das escolhas do estado do Ceará e do município de Sobral, já fartamente justificadas, resolveu-se visitar escolas na capital – Fortaleza –, e em uma cidade de pequeno porte – Deputado Irapuan Pinheiro, terceiro maior IDEB_AI do estado.

Assim como o Ceará surgiu da observação dos melhores colocados no IDEB_AI 2015, por outro lado, o estado do Piauí, seu vizinho geográfico, foi visitado por possuir oito dos 15 municípios com os menores IDEB_AI 2015 do Brasil. Para escolher os municípios do Piauí, utilizou-se a mesma lógica do Ceará: a capital, Teresina; um município de médio porte, Parnaíba, espelhando Sobral, que inclusive localiza-se perto dele; e um de pequeno porte, Domingos Mourão – o maior IDEB_AI do Piauí.

O Distrito Federal também foi visitado pelos pesquisadores. Além de servir como pré-teste para as entrevistas semiestruturadas, este ente da federação oferece um bom contraponto ao caso do Ceará. Destaca-se por possuir fatores extrínsecos muito favoráveis – a menor taxa de analfabetismo entre os estados brasileiros, o terceiro maior valor aluno/ano do Fundeb e a segunda maior renda domiciliar per capita dos alunos da rede pública – e resultados do IDEB_AI aquém dos esperados, em descompasso com sua pujança socioeconômica.

A partir daí, de posse das informações colhidas nas visitas, realizou-se um esforço analítico sobre como as políticas, programas ou instituições funcionaram naquelas experiências. Ao

¹³ Aqui vão os agradecimentos a todos que colaboraram nesta pesquisa – especialmente aos entrevistados –, que generosamente concederam partes valiosas de seus tempos e conhecimentos, muito contribuindo para a realização deste trabalho.

mesmo tempo, buscou-se encontrar possibilidades de produção de resultados desejáveis em outros locais.

Assim sendo, na seção seguinte, relatam-se os principais achados da pesquisa de campo, que lastrearam as recomendações de políticas anteriormente expostas neste relatório.

Principais Achados

O objetivo principal desta pesquisa é encontrar “luzes”, em meio à miríade de experiências existentes no território nacional, que possam conduzir à recomendação de políticas de planejamento e gestão educacional. Por isso, como principais achados, serão relatados apenas os aspectos “reluzentes”: as lições a serem aprendidas – assim reveladas quando analisadas frente a práticas correspondentes, que foram consideradas mal sucedidas –, capazes de orientar a formação de um modelo de intervenção pública, potencialmente exitoso e passível de replicação.

A primeira impressão que emerge da “expedição” a campo é a de que é possível prestar um serviço de excelência nas escolas públicas brasileiras, mesmo em contextos socioeconômicos precários. Logo no começo, o nível de comprometimento e consciência dos profissionais entrevistados nas escolas salta aos olhos; o trabalho dentro da escola é árduo, ocorre em meio a muitas interações entre as crianças, e a probabilidade de incidente é alta – mas eles demonstram possuir a energia necessária para lidar com tamanho desafio. Ademais, quando a gestão fora da escola reconhecidamente apoia o processo educacional, os profissionais da gestão escolar parecem bem mais satisfeitos com sua dinâmica de trabalho no dia a dia. Por outro lado, a falta de apoio administrativo às necessidades dos diretores e coordenadores pedagógicos se reflete, de forma deletéria, nas ações dos professores com seus alunos.

Apoiar e valorizar os profissionais da educação, portanto, são aspectos primordiais para uma educação de qualidade. Isso ultrapassa as questões de remuneração – ainda que sejam importantes. A valorização se materializa principalmente no contexto escolar, formado por um conjunto de condições, tangíveis e intangíveis, que conformam o ambiente no qual esses profissionais desenvolvem suas atividades. A relevância de tornar esse ambiente mais produtivo e propício, para que o processo de aprendizagem ocorra de modo apropriado e sustentável, aparece com centralidade no discurso de profissionais que participam de experiências exitosas.

O trecho abaixo é parte da fala da diretora da escola, cujo IDEB_AI 2015 está entre os 15 primeiros do Brasil, entre as quase 40 mil que tiveram esse indicador calculado.

“O trabalho da escola é voltado para garantir a qualidade da aula. Tudo o que a gente faz em volta é com esse único objetivo, de garantir que o tempo que o aluno passa na escola, na sala de aula, seja produtivo. A nossa escola pretende ser eficaz; o que é a escola eficaz? É a escola

que consegue fazer com que haja realmente a aprendizagem. Se não há aprendizagem, a escola não está cumprindo o seu papel.”

Nesse contexto, a figura do diretor ganha destaque, devido aos papéis administrativos e pedagógicos que lhe cabem. As boas práticas mostram que este profissional deve ser um líder, caracterizando-se pela autonomia e autoridade – mas não autoritarismo.

A autonomia administrativa desses gestores escolares aparece como um ponto importante para o bom funcionamento do ambiente de aprendizagem. Experiências exitosas diferenciam-se pelo alto grau de capacidade da administração escolar para resolver seus problemas cotidianos, sem dependência imediata da administração central da Secretaria.

Do lado pedagógico, cabe ao diretor aglutinar toda a equipe em torno do valor principal da escola, o aprendizado dos alunos. Para isso, ele deve ser capaz de desenvolver um espírito de grupo entre todos os profissionais, que precisam trabalhar em harmonia e parceria para atingir esse objetivo – a ponto de ser natural, por exemplo, a prática de coordenadores pedagógicos participarem das atividades em sala de aula, colaborando e monitorando de perto o trabalho dos professores.¹⁴

Quanto aos instrumentos usados para melhorar os desempenhos dos aspectos administrativos e pedagógicos de uma escola, destacam-se as avaliações externas e as capacitações profissionais.

Avaliações externas ou de larga escala consistem em provas aplicadas aos alunos das redes de ensino, que podem ser utilizadas como instrumento para a elaboração de políticas públicas e também no nível escolar. Neste nível, se bem aproveitada, ela torna-se um fator intrínseco, capaz de direcionar processos pedagógicos e administrativos para fazer com que todos os estudantes aprendam o conteúdo curricular. Assim, seus resultados podem servir como insumo para que os profissionais de uma escola intervenham e melhorem seus processos de trabalho.

Esse ponto está claramente ilustrado nas seguintes palavras, ditas pelo secretário de educação do município com terceiro maior IDEB_AI 2015, entre os mais de cinco mil municípios que tiveram esse indicador divulgado:

“De seis em seis meses a gente tem a avaliação do estado, a ‘provinha Mais PAIC’, que a gente chama. Eu considero essa provinha também um divisor de águas. Já vem do estado, como uma prova pronta, baseada nos descritores que são avaliados. Nós reproduzimos o material aqui, e

¹⁴ Por outro lado, em escolas com resultados insuficientes, testemunharam-se conflitos entre os professores e os coordenadores pedagógicos, como se estes fossem “interventores” no seu campo de atuação. Houve caso, inclusive, em que o sindicato de professores foi acionado para mediar a relação com a coordenação pedagógica.

os técnicos da secretaria aplicam, como aplicadores externos. Aí informamos os resultados no sistema, e ele gera os relatórios, por escola e por turma, dos descritores que os alunos apresentam maior dificuldade. A gente aplica em maio ou junho. Em agosto, de posse desses resultados, a secretaria chama os professores aqui, ou às vezes a gente vai até a escola também, com esses resultados em mãos, e chega lá e se reúne. Então, a formação é preparada em cima dos descritores que tiveram menos acertos. O professor sabe o que ele tem para trabalhar: os descritores que tiveram maior erro na turma dele. Assim, podemos fazer uma correção de rumos antes do final do ano e da avaliação externa.”

As avaliações externas se desdobram também em fatores extrínsecos, intervenientes nos processos escolares. Com esta funcionalidade, elas informam as esferas municipal, estadual e federal para ajustarem legislações, políticas educacionais e modos de gestão, assim como instrumentalizam a sociedade em suas demandas por educação pública de qualidade.

Quanto à capacitação profissional, a novidade está em sua integração com as políticas de avaliação externa. Além do modo usual como essas capacitações vêm ocorrendo no país – cursos de formação continuada voltados para reciclagem, novos métodos e materiais de ensino, teorias cognitivas, etc. –, elas devem ter o papel de habilitar os profissionais da Educação a interpretar e usar aqueles resultados como instrumentos cotidianos de monitoramento e planejamento do ensino. Não menos importante, é que essa nova feição das capacitações deve realizar um “trabalho de base”, quebrando possíveis resistências às avaliações externas por parte desses profissionais – muitas vezes existentes, tácita ou implicitamente, e que obstruem, desde o início, qualquer projeto de desenvolvimento de uma gestão por resultados.

Considerações Finais

Esta pesquisa foi motivada pelo desejo de conhecer e identificar as razões que tornam algumas experiências exitosas, em termos do desempenho dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, e de reproduzi-las em outros locais.

Logo de início, os resultados do IDEB 2015 apontaram a necessidade de olhar mais de perto o que estava acontecendo no município de Sobral e no estado do Ceará. Seus bons desempenhos educacionais estavam entre os melhores do país, à revelia das condições socioeconômicas típicas do Nordeste brasileiro.

As visitas mostraram que o segredo do sucesso é o alinhamento entre os atores, nas diferentes instâncias da gestão educacional. No nível escolar, de gestão da aprendizagem, observou-se a convergência entre professores, de um lado, e diretores e coordenadores pedagógicos, de outro. Isso explica os bons resultados de casos atomizados, mas, para que esse resultado se expanda para a rede, é preciso que o alinhamento se dê também com a gestão municipal. Da mesma forma, ampliando o escopo, diferentes redes municipais de ensino devem estar em sintonia com as políticas estaduais.

A figura abaixo ilustra os graus dessa sinergia¹⁵, que nos remete à metáfora do eclipse de Sobral – alinhamento também flagrado no Ceará e que, desejavelmente, há de se reproduzir em outros entes federados do país.



¹⁵ Comunitas, FGV/EBAPE (2017).

Em termos tangíveis, os casos bem sucedidos revelam políticas e gestores trabalhando articuladamente em torno de três dimensões do processo educacional: avaliação, bonificação e capacitação. É sobre essas bases que se deve atuar, para que se possam disseminar e sustentar bons resultados educacionais em outros pontos do país. Nesse intento, cabe à União capitanear o empreendimento, por meio de assistência técnica e financeira, intercedendo em outros estados brasileiros, para que se alinhem nessa direção.

Referências Bibliográficas

Araújo, H.; Bassi, C.; Codes, A.; Meira, A. Uma Leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma Proposta para seu Monitoramento. Texto para Discussão nº 2.285. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

Bassi, C.; Araújo, H.; Codes, A. Fundeb e VAA Mínimo Nacional: Critérios Alternativos e Reflexos Sobre a Complementação da União. Nota Técnica nº 44. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

Comunitas e FGV/EBAPE. Como melhorar o Ideb – experiências que funcionam. Disponível em: <http://wiki.redejuntos.org.br/system/files/2017-10/cartilhaeducacaoweb-2_0.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

Estado do Ceará. Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/site/images/legislacao/leg001.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____ Decreto nº 29.881, de 01 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/site/images/legislacao/leg039.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

Estado do Paraná. Lei Complementar nº 59 de 01 de outubro de 1991. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/site/images/legislacao/leg021.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

Fernandes, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Metas Intermediárias para a sua Trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. 2009. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

Fernandes, R.; Gremaud, A. Qualidade da Educação: Avaliação, Indicadores e Metas. Abril de 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Amaury_Gremaud/publication/237657219_Qualidade_da_Educacao_Avaliacao_indicadores_e_metas/links/543fd9f0cf21227a11b9657.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2017.

ICMS-Ecológico. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/site/>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

Oliveira, Lina Mesquita (Coord.). Sistemas Estaduais de Avaliação Da Educação Básica. Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. S.d. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/audiencias-publicas-1/apresentacoes/apresentacao-lina-katia-ufjf-sistemas-de-avaliacao-da-educacao-basica>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

Paiva, Lima Witalo: Memória de Cálculo dos Coeficientes e Distribuição do ICMS Municipal 2017. Nota Técnica nº 63. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Fortaleza, janeiro/2017. Disponível em:
<http://www.ipece.ce.gov.br/notas_tecnicas/NT_63.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

Pontes, Paulo Araújo; Nogueira, Adriana Oliveira; Nogueira, Cláudio André; Araújo, Catarina da Silva. Boletim de Finanças Públicas nº 5. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Fortaleza, setembro/2017. Disponível em:
<http://www.ipece.ce.gov.br/Estudos_Gestao_Publica/Boletim_Financas_Publicas/Boletim_Financas_Publicas_Set2017.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC, s.d.) Disponível em:
<<http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/avaliacao-educacional/88-pagina-inicial-servicos/avaliacao-educacional/5170-spaece>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

Soares, J. F. Melhoria do Desempenho Cognitivo dos Alunos do Ensino Fundamental. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n130/07.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

