

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

FLÁVIO ALVES PEREIRA

**A INCIDÊNCIA DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO DO
CEARÁ NAS AÇÕES DE GESTÃO PEDAGÓGICA EM ÂMBITO MUNICIPAL – O
CASO DA ESCOLA MARIA NAIR (IPU-CE)**

JUIZ DE FORA

2014

FLÁVIO ALVES PEREIRA

**A INCIDÊNCIA DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO DO
CEARÁ NAS AÇÕES DE GESTÃO PEDAGÓGICA EM ÂMBITO MUNICIPAL – O
CASO DA ESCOLA MARIA NAIR (IPU-CE)**

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

Orientador(a): Dra. Lina Kátia Mesquita de Oliveira

JUIZ DE FORA

2014

TERMO DE APROVAÇÃO

FLÁVIO ALVES PEREIRA

**A INCIDÊNCIA DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO DO
CEARÁ NAS AÇÕES DE GESTÃO PEDAGÓGICA EM ÂMBITO MUNICIPAL – O
CASO DA ESCOLA MARIA NAIR (IPU-CE)**

Dissertação apresentada à Banca
Examinadora designada pela equipe de
Dissertação do Mestrado Profissional
CAED/FACED/UFJF.

Apresentada em: _____ / _____ /2014

Banca Examinadora

Prof. Dra. Lina Kátia Mesquita de Oliveira– UFJF
(Orientadora)

1º Examinador

2º Examinador

A Deus, pelo dom da vida e da inteligência. E por todas as oportunidades que tem me proporcionado de aprender e de fazer do conhecimento um instrumento de construção de um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

A gratidão é uma das virtudes humanas de natureza mais nobre, uma vez que o ato de agradecer requer muitos outros valores, como humildade, honestidade, fraternidade e, acima de tudo, capacidade de enxergar, reconhecer e valorizar o outro.

Ao concluir o curso de Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública pelo Centro de Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, quero agradecer a todos os que contribuíram para a concretização deste sonho e projeto de vida.

Em primeiro lugar, minha gratidão a Deus e a Nossa Senhora, por terem me oferecido as condições necessárias para que eu pudesse aproveitar com êxito esta oportunidade de crescer pessoal e profissionalmente.

Aos meus pais, Manuel e Fransquinha, pela coragem que me ensinaram a construir para vencer todo e qualquer desafio e obstáculo da vida e pela força e incentivo para que eu nunca desistisse dos meus intentos, especialmente de continuar estudando.

Aos meus irmãos e irmãs, por todas as vezes que estiveram comigo, em especial nos momentos de desânimo, fortalecendo-me e dando-me a força necessária para que eu continuasse a caminhada.

À minha esposa, Sílvia, e aos meus filhos, Mateus e Kauan, pela solidariedade, companheirismo e, acima de tudo, pela compreensão em relação às minhas ausências em alguns momentos de suas vidas para me dedicar aos estudos.

Aos meus amigos e amigas, pelo entendimento de que todas as vezes que renunciei a um convite para estarmos juntos foi pela opção de, mais adiante, compartilhar com eles uma alegria maior que ora se concretiza.

Enfim, obrigado aos professores do Centro de Avaliação da Educação/UFJF, com os quais tive a oportunidade de aprender muito, e, de um modo muito especial, ao meu amigo Kelmer, pelo incentivo e encorajamento que me dedicou nesta reta final da caminhada.

Educação se faz com amor;
o amor é a essência do homem;
o homem, a imagem de Deus,
e o conhecimento nos faz compreender
isso.

RESUMO

O presente trabalho, desenvolvido como um estudo de caso, tem como objetivo analisar a correlação entre a política de responsabilização implementada pelo estado do Ceará e os resultados alcançados pelos municípios, a partir da experiência da Escola Maria Nair Martins, no município de Ipu (CE). Embora no Brasil políticas educacionais com foco nos resultados e na prestação de contas da aprendizagem dos estudantes à comunidade venham sendo implementadas desde o início da década de 1990, no Ceará, esse movimento ganha força a partir dos anos 2000, com a implementação de várias ações governamentais dessa natureza, dentre elas a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (CEARÁ, 2007) e do Prêmio Escola Nota 10 (CEARÁ, 2009). Como metodologia, foram utilizados a pesquisa bibliográfica, análise de documentos, entrevistas semiestruturadas e questionários com professores, gestores e pais de alunos. Este trabalho se justifica pela escassez de estudos e produções acadêmicas que tratem da incidência das políticas de responsabilização desenvolvidas no estado do Ceará nas ações educacionais dos municípios cearenses. Organizada em três capítulos, esta dissertação não tem a pretensão de esgotar a temática, no entanto pretende contribuir para a reflexão entre gestores e docentes sobre a relação existente entre os resultados alcançados pelos municípios e escolas e as concepções subjacentes às políticas de responsabilização que embasam e norteiam as políticas educacionais vigentes. O Capítulo I descreve as políticas de alfabetização da Secretaria Estadual de Educação do Ceará e o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). O Capítulo II analisa, à luz da contribuição teórica dos autores da área, as políticas de responsabilização implementadas pelo estado do Ceará e sua incidência nas ações desenvolvidas pelos municípios. Com base nas contribuições de Brooke (2008; 2006), discute-se o conceito de *accountability*, a partir do qual se contextualiza a responsabilização no estado do Ceará; em Andrade (2008), analisam-se algumas experiências de *accountability* no Brasil, como em Minas Gerais e São Paulo, por exemplo, com o intuito de trazer do cenário nacional elementos que enriqueçam a discussão no contexto analisado, no caso, o Ceará; a partir de Castro(2009), busca-se uma análise dos sistemas de avaliação no Brasil, uma vez que um dos eixos de sustentação das políticas de *accountability* é a avaliação; a partir de Bauer (2010), procura-se analisar como os resultados das avaliações em larga escala são utilizadas e qual a sua relação com a *accountability*. O Capítulo III, de natureza propositiva, consta de um Plano de Ação Educacional – PAE –, cujo eixo norteador das ações é a disseminação das ideias e práticas desenvolvidas pelo município e pela escola em estudo para toda a rede municipal de ensino. A partir das informações colhidas neste caso, foi elaborado um Plano de Ação Educacional para disseminação das ideias e práticas desenvolvidas pela escola e pelo município em estudo para as demais escolas da rede municipal, bem como foram apresentadas outras ações que possam contribuir com os gestores e docentes na discussão sobre a relação entre as políticas de responsabilização do estado do Ceará e os resultados do município, no sentido da melhoria da aprendizagem dos alunos. Como exemplos dessas ações, pode-se citar o fortalecimento da gestão democrática por meio da implementação do Conselho Municipal de Educação; a criação de mecanismos de gestão que garantam a autonomia administrativa da escola, como o Fundo de Manutenção da Escola; a continuidade do projeto de reforço escolar no contraturno; a criação de um sistema de avaliação da educação municipal, entre outras.

Palavras-chave: Spaece. Políticas de responsabilização. Prêmio Escola Nota 10. Ipu/Ceará

ABSTRACTY

The current work was developed as a case study, aims to analyze the correlation between the accountability policy implemented by the State of Ceará in the Northeast region and the results achieved by the municipalities, from the experience of the Maria Nair Martins school, in the municipality of Ipu which is a city in the Ceará state. Although in Brazil educational policies that focus on results and the students learning accountability to the community have been implement since the beginning of the 1990s, in Ceará state this movement began to increase in the years 2000. However, the implementation of several governmental actions of this nature, including the creation of the Literacy Program at the right age (PAICE, 2007) and the school award grade 10 (2009). As a methodology, bibliographical researches has been use, analysis of documents, semi-structured interviews and questionnaires, with teachers, administrators and students' parents. This work is justified by the shortage of studies and academic productions dealing with incidence of the accountability policy developed in the State of Ceará in the educational actions of the municipalities of Ceará state. Organized in three chapters, this dissertation does not claim to exhaust the subject, however, aims to contribute to the reflection among managers and teachers about the relationship among the results achieved by municipalities and schools and the conceptions that underlie policies for accountability that supports and guide the existing educational policies. Chapter I describes the policies of the State Secretariat for Literacy Education of Ceará and the permanent evaluation system of basic education of Ceará (SPAECE). Chapter II examines in the light of the theoretical author contribution in this area, accountability policies implemented by the State of Ceará and its incidence in the actions implemented by the municipalities. Based on Booke's contributions (2008, 2006), in which are discussed the concepts of accountability from which is contextualize the accountability in the State of Ceará; on Andrade (2008), it analyze some accountability experiences in Brazil, in states like Minas Gerais and São Paulo, for example, in order to bring the national scenario elements that increase the discussion in context analyzed, in this case the Ceará state; And in Castro (2009), there is attempt reviewing the rating systems in Brazil, once that one of the axes that supports accountability policies is the evaluation; from Bauer (2010), it tries to analyze how the results of evaluations on a wide scale and are used the relations with the accountability. Chapter III, purposeful nature, consists of an Educational Action Plan-PAE- in which the actions and ideas begin to spread with practices developed by the municipality, the schools that are being studied and to all teaching network. Based on the information collected in this case, an action plan has being prepared for dissemination of Educational ideas and practices developed by the school and the municipality under study, as well as to perform other actions that may contribute to the managers and teachers in the discussion on the relations between the accountability policies in the State of Ceará and its Northeast region. The results of the municipality in the sense of improving the students' learning, such as strengthening the democratic management through the implementation of the Municipal Council of education, the establishment and management of mechanisms that guarantee the school administrative autonomy, as the school Maintenance Fund; the continuity of project school reinforcement in others shifts; the creation of an evaluation system to the municipal education, among others.

Keywords: Spaece. Accountability policies. School Award grade 10. Ipu/Ceará

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Número de municípios cearenses segundo o percentual de analfabetismo escolar da população de 7 a 14 anos	23
Gráfico 2	Avaliação sobre o Nível de Alfabetização na 2ª série do EF	25
Gráfico 3	Resultado do Diagnóstico da Oralidade da Leitura	26
Gráfico 4	Resultado do Diagnóstico da Compreensão do Texto	26
Gráfico 5	Resultado do Diagnóstico da Produção do Texto Escrito	27
Gráfico 6	Resultados do Ceará no SPAECE-ALFA – 2007	28
Gráfico 7	Evolução das Médias de Desempenho Municipais no SPAECE-ALFA	34
Gráfico 8	Evolução da alfabetização, de acordo com os níveis de proficiência do SPAECE-ALFA: IPU 2008-2011	44
Gráfico 9	Médias de Proficiência no SPAECE-ALFA dos Municípios da CREDE 5 – 2008 e 2011	45
Gráfico 10	Percentual de Alunos no Nível Desejável de Alfabetização no SPAECE-ALFA, por Município – CREDE 5 – 2008 e 2011	46
Gráfico 11	Evolução da Matrícula da Escola Maria Nair (1997 - 2011)	48
Gráfico 12	Taxa de Reprovação e de Evasão (2005 - 2008)	52
Gráfico 13	SPAECE-ALFA 2010: Escola x Estado x Município	53
Gráfico 14	SPAECE-ALFA 2011: Escola x Estado x Município	54
Gráfico 15	Crescimento Absoluto no SPAECE-ALFA 2011 (Escola x Município x CREDE 5 x Estado)	55
Gráfico 16	Crescimento Absoluto no SPAECE-ALFA 2011 (Escola x Cinco Escolas da Zona Urbana do Município de Maior Crescimento)	56

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências em Língua Portuguesa/SAEB 2003	24
Tabela 2	Demonstrativo do IDEB por Etapa do Ensino Fundamental: Ipu – Ceará – Brasil (2005 - 2011)	43
Tabela 3	Distribuição do percentual de alunos do 2º ano por padrão de desempenho – 2008	88
Tabela 4	Comparativo das Médias de Proficiência no SPAECE-ALFA entre Dez Escolas da Rede Municipal: 2009 – 2011	91
Tabela 5	Distribuição do Percentual de Alunos por Nível de Proficiência – 2008 e 2010	93
Tabela 6	Resultado no SPAECE-ALFA da Escola Maria Nair 2010-2013	103
Tabela 7	Resultado do Município de Ipu no SPAECE-ALFA: 2010-2013	105

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Escala de Interpretação Pedagógica do SPAECE-ALFA	31
Figura 2	Mapas da Alfabetização no Ceará: 2007-2010	36
Figura 3	Fórmula de Cálculo do IDE-Alfa	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
CAED	Centro de Avaliação da Educação
CCEAE	Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CME	Conselho Municipal de Educação
COPEM	Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DOE	Diário Oficial do Estado
EDURURAL	Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE-ALFA	Índice de Desempenho Escolar - Alfabetização
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IQE	Índice de Qualidade Educacional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
PAE	Plano de Ação Educacional
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PLAMETAS	Plano de Metas do Diretor
PMMEB	Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau

SEDUC	Secretaria da Educação Básica do Ceará
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPAECE -	Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará -
ALFA	Alfabetização
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	16
1	O CASO DA ESCOLA MARIA NAIR - IPU-CE: AS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ NO COTIDIANO ESCOLAR	20
1.1	As políticas de alfabetização da Secretaria Estadual de Educação no contexto do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE)	21
1.1.1	O SPAECE e o SPAECE- ALFA	29
1.1.2	O Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC	31
1.1.3	O Prêmio Escola Nota 10	35
1.2	A Escola Municipal Maria Nair e suas ações pedagógicas no contexto de uma gestão de resultados	40
1.2.1	Contextualização do município	40
1.2.1.1	Os resultados do município no IDEB	42
1.2.1.2	Os resultados do município no SPAECE-ALFA	43
1.2.2	A Escola Municipal Maria Nair	47
1.2.2.1	Os resultados da Escola Municipal Maria Nair no SPAECE-ALFA	51
1.2.2.2	Descrição da ação pedagógica desenvolvida pela EMMN em 2011	56
2	ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ NAS AÇÕES PEDAGÓGICAS EM ÂMBITO MUNICIPAL A PARTIR DO CASO DA ESCOLA MARIA NAIR (IPU-CE)	63
2.1	Políticas de accountability: em busca de um conceito	64
2.2	Responsabilização no cenário educacional brasileiro	68
2.2.1	O Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB	69
2.2.2	O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB	74

2.3	Políticas de responsabilização – o contexto do Ceará	81
2.4	A incidência das políticas de responsabilização do estado do Ceará no município de Ipu – O caso da Escola Maria Nair	86
2.4.1	A perspectiva da Secretaria Municipal de Educação	87
2.4.2	A perspectiva da Escola Maria Nair	96
3	PROPOSIÇÕES PARA A POLÍTICA DE GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE IPU(CE) NA PERSPECTIVA DA ACCOUNTABILITY	108
3.1	Fundamentação Legal das Proposições	109
3.2	Implantação do Conselho Municipal de Educação – CME	110
3.3	Definição de Padrões Educacionais	113
3.4	Criação e/ou Fortalecimento de Mecanismos de Construção da Autonomia Escolar	114
3.5	Reimplantação do Projeto Alfamais: nenhuma criança <i>pra</i> trás	116
3.6	Projeto de Reforço Escolar: ampliando a jornada escolar	117
3.7	Criação do Sistema de Avaliação da Educação Municipal	118
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
	REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

Este trabalho é o resultado da análise da incidência das políticas de responsabilização do estado do Ceará nas ações pedagógicas em âmbito municipal a partir do caso da Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria Nair Martins no município de Ipu (CE).

Como resultado da investigação, realizada por meio de análise documental, de pesquisa bibliográfica, de entrevistas semiestruturadas e de aplicação de questionários, propõe-se um plano de ação educacional com vistas à disseminação, principalmente para gestores e docentes, das ações pedagógicas desenvolvidas pelo município e pela escola. Tal propósito tem como foco a gestão de resultados implementada a partir das políticas de responsabilização desenvolvidas pelo estado do Ceará, bem como ações que visem a corrigir possíveis distorções conceituais e atitudinais no processo de implantação das políticas de *accountability* no sentido de garantir a melhoria da qualidade da educação no município.

A realidade educacional do município no qual se situa a escola analisada nesta dissertação é bastante desafiadora, uma vez que, em 2005, quando da implantação da Prova Brasil e da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação da Educação Básica – IDEB, ficou entre os 36 municípios do estado do Ceará com mais baixo desempenho ao apresentar IDEB 2.2, abaixo das médias nacional e estadual.

Em relação à alfabetização, em 2009, o município apresentou médias de proficiência muito baixas na avaliação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará – SPAECE-ALFA, que é um processo de avaliação externa desenvolvido pela Secretaria de Educação do Estado para aferir o nível de desempenho dos municípios em alfabetização.

No período de 2005 a 2011, o município de Ipu (CE) melhorou os seus resultados do 5º ano do ensino fundamental no IDEB. Passou de 2.2 em 2005 para 4.5 em 2011 (BRASIL, 2011). No SPAECE-ALFA também apresentou elevação em sua média de proficiência. Saltou de 121,94 pontos em 2008, para 188,57 em 2011 (CEARÁ, 2011). Mesmo assim, o desafio da aprendizagem ainda permanece na maioria das escolas.

É nesse cenário que o tema da política de responsabilização merece destaque no âmbito da gestão educacional do município, na medida em que a melhoria de desempenho alcançada pelo município em estudo indica uma forte relação com a política de gestão de resultados implementada pelo estado do Ceará junto aos seus municípios e escolas.

Assim, esta dissertação pretende explicar como as políticas de responsabilização do estado do Ceará têm incidido sobre a gestão educacional dos municípios, tomando como base o caso da Escola de Ensino Fundamental Maria Nair Martins, da rede pública municipal de Ipu (CE), que desenvolveu um projeto de intervenção pedagógica junto aos seus alunos no ano de 2011 e conseguiu avançar em mais de 100 pontos a média de proficiência em alfabetização de seus alunos de 2º ano do ensino fundamental no SPAECE-ALFA 2011.

Para isso, buscarei amparo nas contribuições adquiridas em minhas experiências de gestor e de docente. Enquanto gestor, atuei como coordenador pedagógico de escolas, embora de Ensino Médio, ou como diretor, e isso me possibilitou vivenciar experiências de ação pedagógica enriquecedoras no sentido do conhecimento que adquiri sobre a relação, nem sempre harmônica, entre as políticas públicas desenhadas e implementadas pelo Governo federal ou pelo estadual e o projeto político pedagógico da escola. Isso porque, para muitos gestores educacionais, tais políticas vêm de cima para baixo, nem sempre respondendo da forma mais adequada às demandas reais da escola, ou, ainda, não são oferecidas a todas as escolas as condições materiais e humanas para implementar as ações. Na condição de secretário municipal de educação, o exercício de pensar políticas para o contexto das escolas públicas municipais foi a experiência que mais contribuiu para que eu pudesse refletir sobre como as escolas concebem e implementam (ou não) as ações pensadas pelos sistemas de ensino, por ter tido a oportunidade de sentir, de forma imediata, a reação dos gestores e docentes diante do que a Secretaria da Educação lhes apresentava. A partir disso, meu propósito é explicar que ações foram realizadas pela equipe gestora e de docentes da Escola de Ensino Fundamental Maria Nair Martins e do município de Ipu (CE) na área de gestão educacional e fizeram com que os alunos do 2º ano do ensino fundamental evoluíssem do nível muito crítico em alfabetização para o nível desejável na avaliação do SPAECE-ALFA. Além disso, busco mostrar qual a relação

desses resultados de aprendizagem com as políticas de responsabilização implementadas pelo estado do Ceará.

A temática da avaliação educacional sempre foi recorrente em minha trajetória acadêmica e profissional. Já no curso de pedagogia, no qual me graduei em 1998, a avaliação era o conteúdo que mais me chamava à atenção. Ao partir para o curso de especialização, optei por gestão e avaliação da educação pública e, no trabalho de conclusão de curso, abordei as metodologias de avaliação da aprendizagem realizadas numa escola de ensino médio da rede pública de ensino do estado do Ceará.

Na arena profissional, as minhas experiências como professor, coordenador pedagógico e diretor de escolas públicas de ensino fundamental e médio e como secretário municipal de educação ratificaram a minha convicção de que se faz necessário o aprofundamento no estudo da temática da avaliação educacional, especialmente, na relação com as políticas de responsabilização implementadas no Brasil a partir da década de 1990.

Relacionando tais vivências, esta dissertação, por meio do Plano de Ação Educacional nela constante, dá concretude ao projeto de contribuir para o aprofundamento da temática da avaliação, considerando-a como instrumento de fundamental importância no contexto das políticas de responsabilização, a exemplo das que são desenvolvidas no estado Ceará.

A análise documental, as entrevistas semiestruturadas e os questionários aplicados junto aos gestores, aos professores e aos pais de alunos foram utilizados, no segundo semestre de 2011 e primeiro semestre de 2012, para levantar dados sobre a percepção desses atores do processo educativo a respeito das políticas de responsabilização, especialmente as desenvolvidas no estado do Ceará e de sua incidência sobre as políticas educacionais implementadas nos municípios e nas escolas.

Organizada em três capítulos, esta dissertação não tem a pretensão de esgotar a temática, no entanto pretende contribuir, ainda que minimamente, para a reflexão entre gestores e docentes sobre a relação existente entre os resultados alcançados pelos municípios e escolas e as concepções subjacentes às políticas de responsabilização que embasam e norteiam as políticas educacionais vigentes.

O Capítulo I descreve as políticas de alfabetização da Secretaria Estadual de Educação do Ceará e o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do

Ceará (SPAECE). Destaca o problema da alfabetização no estado e como o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, por meio dos seus eixos estruturantes, atua nesta área. Apresenta o Prêmio Escola Nota 10, criado no escopo do PAIC para dar sustentação ao processo de indução de ações de melhoria na alfabetização dos alunos. Descreve, ainda, a Escola Municipal Maria Nair e suas ações pedagógicas no contexto de uma gestão de resultados – desenvolvidas pelo município do qual é parte integrante – no ano de 2011, destacando o perfil da rede municipal e os resultados alcançados por essa escola e pelo município do qual faz parte.

O Capítulo II analisa, à luz da contribuição teórica dos autores da área, tais como, Brooke (2008; 2006), Andrade (2008), Castro (s/d), Bauer (2010), Soares (2009), entre outros, e dos dados colhidos pela análise documental, aplicação de entrevistas semiestruturadas e questionários as políticas de responsabilização implementadas pelo estado do Ceará e sua incidência nas ações desenvolvidas pelos municípios, a partir da compreensão do cenário mais amplo que dá origem a tais políticas, relacionando-as com as ações desenvolvidas pelo município e pela escola em estudo

O Capítulo III, de natureza propositiva, consta de um Plano de Ação Educacional – PAE, cujo eixo norteador das ações é a disseminação das ideias e práticas desenvolvidas pelo município e pela escola em estudo para toda a rede municipal de ensino, a partir de uma reflexão crítica sobre as políticas de responsabilização desenvolvidas pelo estado do Ceará, analisando seus limites e potencialidades com o intuito de contribuir para a construção de um projeto de gestão pedagógica mais eficiente e mais eficaz, com foco nos resultados de aprendizagem dos estudantes.

Desta maneira, espera-se que este trabalho cumpra a sua função social de contribuir, especialmente com gestores e docentes, para a construção de um aporte teórico e prático que possa indicar possibilidades de ações concretas no sentido da melhoria da aprendizagem dos estudantes, ou, pelo menos, suscitar nos atores envolvidos com o processo de gestão educacional o desejo de aprofundar a pesquisa nesta área.

1 O CASO DA ESCOLA MARIA NAIR - IPU-CE: AS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ NO COTIDIANO ESCOLAR

O principal objetivo desta dissertação é contribuir com gestores e docentes no processo de reflexão a respeito das práticas de gestão pedagógica desenvolvidas pelos municípios e escolas, no contexto das políticas de responsabilização¹, especialmente a partir da década de 1990.

O recorte para este estudo é o estado do Ceará, que, desde o início dos anos 90 do século passado, acompanhando o movimento internacional de desenvolvimento de políticas de responsabilização com foco na gestão de resultados, tem desenvolvido políticas educacionais à luz de tais princípios, com incidência direta no projeto político pedagógico das escolas, como a implantação do SPAECE², do Prêmio Escola do Novo Milênio³, do Prêmio Aprender Pra Valer⁴, do SPAECE-ALFA⁵, do Prêmio Escola Nota 10⁶, entre outras.

¹ Refere-se às ações implantadas quer seja em âmbito federal ou em âmbitos estaduais e/ou municipais, ainda que sejam experiências isoladas, no sentido de relacionar a prestação de contas, a avaliação e a responsabilização como mecanismos de indução da melhoria da qualidade da educação (BROOKE, 2008).

² Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará. Criado em 1992, na vertente Avaliação de Desempenho Acadêmico, caracteriza-se como avaliação externa em larga escala que avalia as competências e habilidades dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio em Língua Portuguesa e Matemática. As informações coletadas a cada avaliação identificam o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos.

³ Criado pela Lei n.º 13.203, de 21 de fevereiro de 2002, D.O.E de 25/02/2002, visa a, entre outros objetivos, promover o reconhecimento público das escolas estaduais, por desempenho, nas questões ligadas ao processo de avaliação, através do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará - SPAECE- NET.

⁴ Criado pela Lei n.º 14.484, de 08 de outubro de 2009, D.O.E de 20/10/2009, o Prêmio Aprender pra Valer consiste na premiação do quadro funcional de todas as escolas que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do ensino médio, definidas pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará – SEDUC, tendo por referência os resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE.

⁵ O SPAECE-ALFA consiste numa avaliação anual, externa e censitária, para identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental das escolas da Rede Pública (estaduais e municipais), possibilitando a construção de um indicador de qualidade sobre a habilidade em leitura de cada aluno. Esse indicador permite estabelecer comparações com os resultados das avaliações realizadas pelos municípios e pelo Governo federal (Provinha Brasil).

Este capítulo está organizado de maneira a permitir, a partir das descrições feitas, que se conheçam, inicialmente, as políticas de alfabetização da Secretaria Estadual de Educação e o papel do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE – na medição do desempenho da qualidade dessas políticas.

O foco dessa descrição recai sobre o problema da alfabetização no estado, bem como sobre as medidas tomadas no sentido da superação desse desafio. Também são objeto de abordagem a estrutura e o funcionamento do SPAECE, com destaque para o SPAECE-ALFA enquanto instrumento de aferição e monitoramento do desempenho da proficiência dos alunos em alfabetização ao final do segundo ano de estudo do Ensino Fundamental.

O Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC – e seus desdobramentos em políticas de reconhecimento de mérito pelo alcance de metas de resultados, como o Prêmio Escola Nota 10, é outro objeto de descrição deste capítulo.

A Escola Maria Nair e suas ações pedagógicas no contexto de uma gestão de resultados são componentes da seção dois do capítulo. Nesta parte do trabalho, será feita uma apresentação dos resultados de alfabetização da rede municipal e da escola, bem como das ações pedagógicas desenvolvidas por esta no ano de 2011.

1.1 As políticas de alfabetização da Secretaria Estadual de Educação no contexto do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE)

Corresponsabilizar municípios e escolas pelos resultados de aprendizagem dos estudantes tem sido uma prática de gestão implementada no estado do Ceará a partir do advento da implantação, no Brasil, dos programas de avaliação em larga

⁶ Instrumento de reconhecimento do mérito dos municípios e das escolas pelo atingimento das metas de alfabetização das crianças, a princípio do 2º ano do ensino fundamental, e depois também as do 5º ano da mesma etapa de ensino. Foi criado por meio da Lei 14.371, de 19 de junho de 2009, e publicado no Diário Oficial do Estado de nº 111, na mesma data.

escala⁷, que vêm se consolidando como uma prática de gestão educacional a cada ano (FREITAS, 2011).

Em relação à alfabetização, embora do ponto de vista legal, pelo Regime de Colaboração entre estados e municípios, não seja responsabilidade jurídica do estado a alfabetização de crianças, no Ceará, a Secretaria Estadual de Educação implementou, a partir de 2007, junto aos municípios cearenses que aderiram ao projeto, o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC.

Essa medida representa uma ação no sentido da melhoria da qualidade da educação no estado, na medida em que reconhece os primeiros anos de escolaridade do aluno como um período estratégico para investimento na alfabetização desse. É como uma forma de construir bases sólidas de aprendizagem para que o aluno continue aprendendo com qualidade no decorrer do restante da sua trajetória estudantil.

Dando sustentação ao projeto de alfabetização implementado, o SPAECE-ALFA, aplicado anualmente ao final do segundo ano do ensino fundamental, levanta e consolida informações sobre o desempenho acadêmico de cada aluno, turma, escola e município, diagnosticando os pontos fortes e os que merecem atenção no desenvolvimento da política de alfabetização. Dessa forma, a alfabetização e a avaliação caminham juntas na base das políticas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino no estado do Ceará.

O problema do analfabetismo escolar⁸ não é uma exclusividade do estado do Ceará. É uma realidade nacional, a qual, paradoxalmente, “[...] se gesta ou se fortalece no espaço educativo onde deveria ser radicalmente eliminada: a escola” (CEARÁ, 2006, s/p). Ou seja, a instituição criada com função social de construir e transmitir conhecimento, contraditoriamente, está gerando ou fortalecendo o analfabetismo.

No Ceará, o ano de 2004 marca o início de uma grande discussão sobre a problemática da alfabetização com a criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – CCEAE – pela Assembleia Legislativa do Estado. No

⁷ Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (1990), Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM (1998), Prova Brasil (2005).

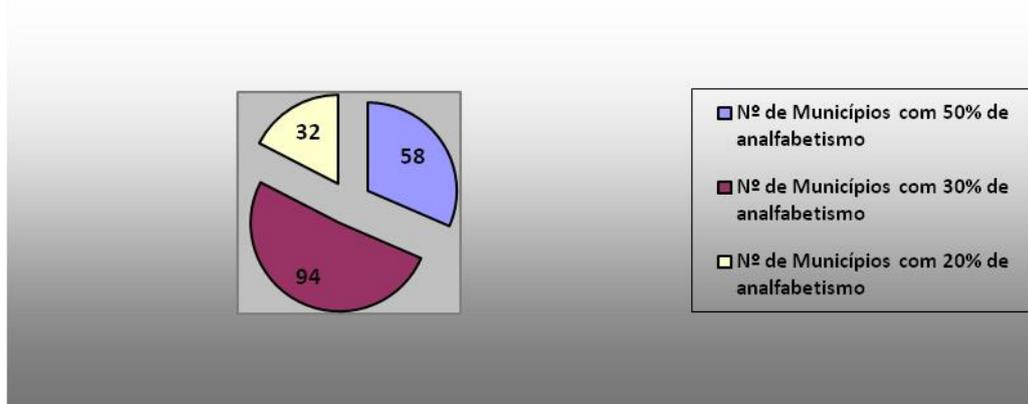
⁸ Analfabetismo escolar, para efeitos deste estudo, é o processo de não aprendizagem dos alunos que frequentam a escola, espaço no qual deveriam ser alfabetizados. (CEARÁ, 2006, s/p)

entanto dados anteriores aos levantados pelo comitê subsidiam a descrição da realidade educacional cearense, como os que seguem.

No Brasil, em 2001, dados publicados pelo SAEB dão conta de que as crianças e adolescentes que saíam da 4ª série do ensino fundamental (hoje 5º ano) detinham apenas a metade das competências que deveriam estar consolidadas em língua portuguesa ao final da referida série, como “[...] localizar informações explícitas em um texto”; “[...] identificar o tema de um texto”. (INEP, 2001, s/p)

Em relação ao Ceará, pelo Censo IBGE (2000), entre a população de 7 a 14 anos, o analfabetismo escolar apresentava taxas que variavam entre 50,64%, em 58 municípios; entre 20,1% a 30,0%, em 94 municípios; e até 20% em 32 municípios, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Número de municípios cearenses segundo o percentual de analfabetismo escolar da população de 7 a 14 anos



Fonte: IBGE, 2000.

Ainda de acordo com o SAEB (2001), no Ceará, 21,83% das crianças de 7 a 14 anos eram analfabetas, sendo que, em algumas regiões, esse percentual chegava a 31,59%. Em 2004, o SAEB deu conta de que, para cada 10 crianças cearenses que terminavam a 4ª série do ensino fundamental (hoje 5º ano), mais de 7 o faziam com gravíssimas deficiências de leitura.

A tabela a seguir traz dados do SAEB (2003) do Ceará, comparando-os com o desempenho do Brasil e com o da região Nordeste no que diz respeito aos estágios de construção de competências dos estudantes do ensino fundamental em língua portuguesa.

Tabela 1 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências em Língua Portuguesa/SAEB 2003

ESTÁGIO	LÍNGUA PORTUGUESA					
	4ª SÉRIE EF			8ª SÉRIE EF		
	BRASIL	NORDESTE	CEARÁ	BRASIL	NORDESTE	CEARÁ
MUITO CRÍTICO	18,7	29,32	30,4	4,8	6,40	5,4
CRÍTICO	36,7	41,85	41,2	22,0	26,42	28,1
INTERMEDIÁRIO	39,7	26,77	26,0	63,8	61,19	61,4
ADEQUADO	4,8	2,06	2,4	9,3	5,99	5,2
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Relatório do CCEAE, 2006.

Os dados apresentados na tabela acima denunciam a precária situação da qualidade do ensino público no Ceará naquele momento. Como se pode ver, somando-se o percentual de alunos que se encontravam nos níveis muito crítico e crítico de proficiência na disciplina de língua portuguesa, chega-se ao patamar de 71,6% na 4ª série (hoje 5º ano) e 33,5% na 8ª série (hoje 9º ano) do ensino fundamental. Isso indica que o estado apresentava uma grande deficiência em relação à aprendizagem dos alunos, o que interferia diretamente no sucesso da carreira estudantil desses, acarretando em elevados índices de distorção idade-série e de abandono.

Em 2004, com o objetivo de contribuir para a reversão dessa grave realidade cearense, que não era muito diferente da realidade nacional, uma vez que o Brasil, como se pode ver na tabela 1, concentra mais de 50% dos seus alunos nos níveis crítico e muito crítico nos estágios de competências em língua portuguesa, a Assembleia Legislativa do Ceará percebe a necessidade da implementação de políticas educacionais que reconhecessem e garantissem o direito de aprender de todas as crianças. Assim, implanta, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/CE), o Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Secretaria de Educação Básica do Estado (SEDUC), o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – CCEAE, cujo objetivo principal era “[...] explicar as facetas do analfabetismo escolar no estado” (CEARÁ, 2012).

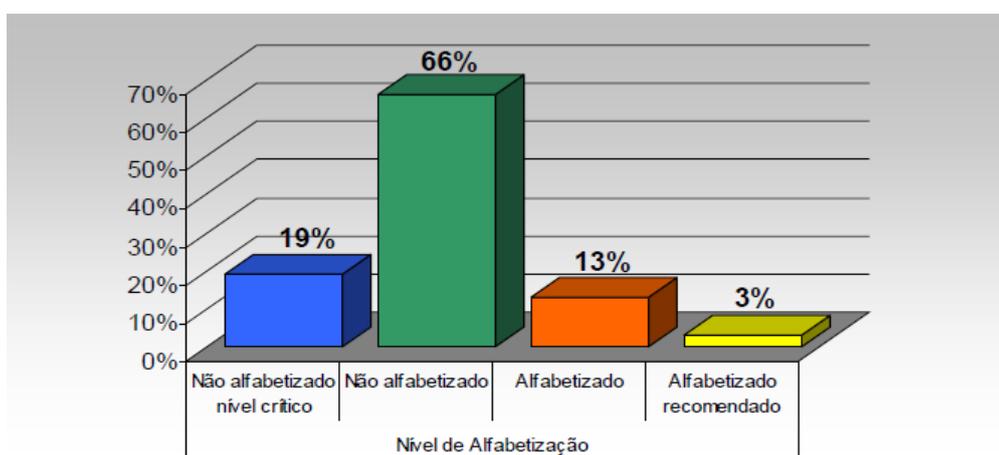
Para o Comitê, o principal desafio da educação pública cearense consistia, naquele momento, em combater o analfabetismo escolar, ou seja, diminuir o grande

número de crianças e adolescentes das escolas que não dominavam as habilidades mínimas de leitura e escrita (CEARÁ, 2006).

A partir de uma avaliação amostral realizada pelo Comitê com oito mil alunos da 2ª série do ensino fundamental de 48 municípios do estado para aferir os níveis de proficiências dos estudantes em leitura, escrita e compreensão de texto, confirmou-se um fenômeno que o cotidiano das salas de aula de alfabetização das escolas públicas cearenses já vivenciava: o analfabetismo escolar.

O gráfico abaixo apresenta os resultados gerais sobre a situação da alfabetização das crianças no estado.

Gráfico 2 - Avaliação sobre o Nível de Alfabetização na 2ª série do EF



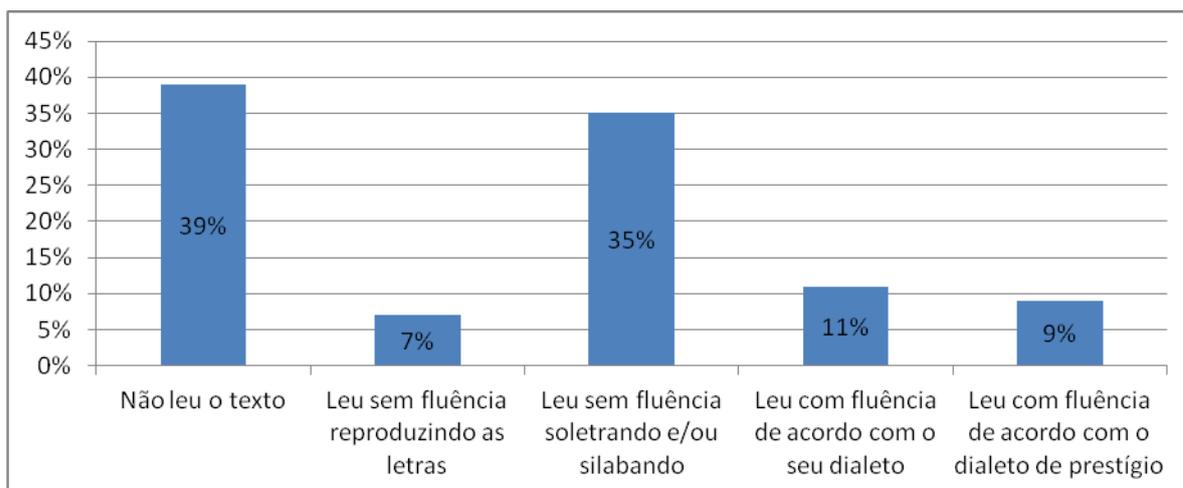
Fonte: Elaborado a partir do Relatório Final do Comitê em 2004.

Fonte: CEARÁ, 2009.

Essa avaliação realizada pelo CCEAE, até então inédita para a realidade local, buscou trazer dados não apenas sobre os estágios de desempenho em alfabetização em que se encontravam as crianças, mas, principalmente, sobre suas causas, sendo os dados levantados nas seguintes dimensões: Oralidade da Leitura, Compreensão do Texto e Produção de Texto Escrito.

Em relação ao resultado do diagnóstico da Oralidade da Leitura, o gráfico a seguir apresenta os dados levantados:

Gráfico 3 - Resultado do Diagnóstico da Oralidade da Leitura

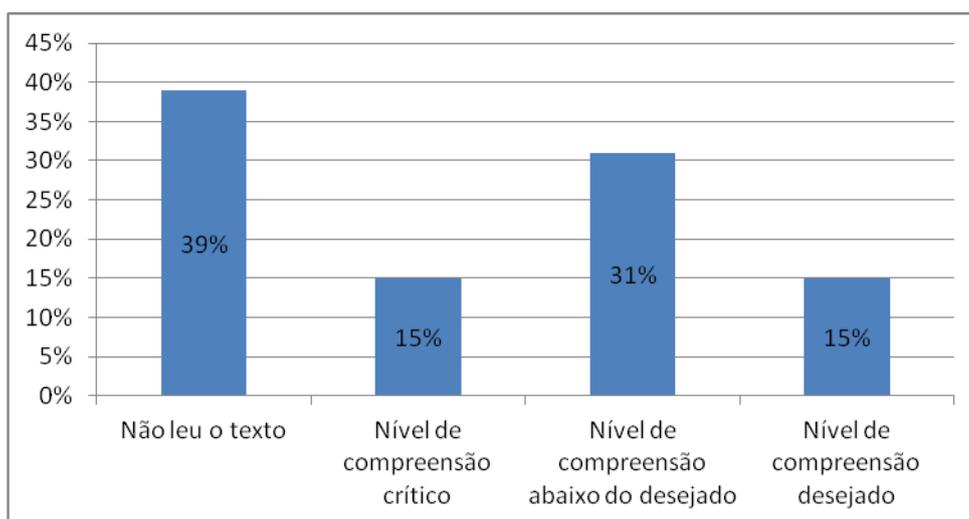


Fonte: Relatório do CCEAE, 2006

Como se pode observar, de acordo com a avaliação, apenas 9% dos alunos pesquisados leem com fluência, seguindo o padrão dialetal de prestígio da língua, sendo que, somando-se os que não leem com os que leem sem fluência, soletrando ou silabando, esse percentual vai para 81%.

Quanto ao diagnóstico do eixo Compreensão do Texto, o resultado também não foi satisfatório, como se pode observar no Gráfico 4:

Gráfico 4 - Resultado do Diagnóstico da Compreensão do Texto



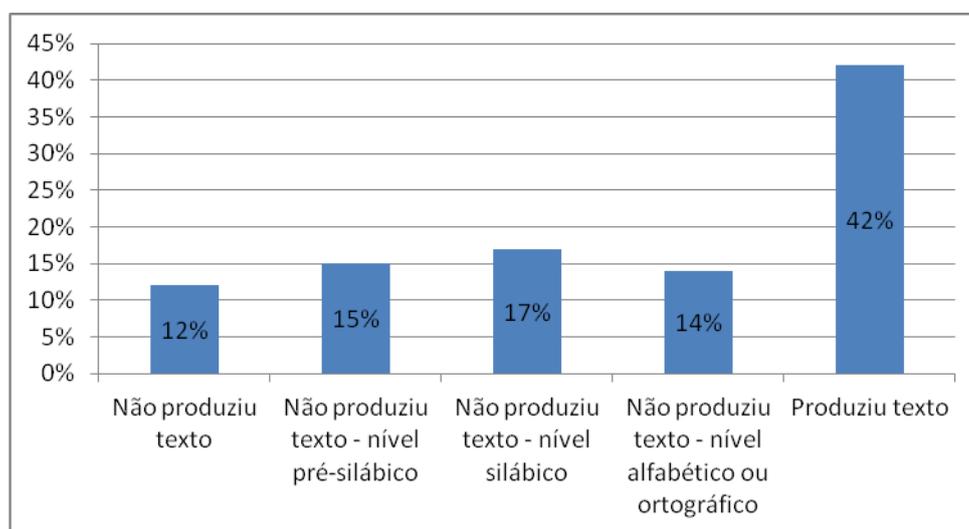
Fonte: Relatório do CCEAE, 2006.

Pela tabela, constata-se que 39% dos alunos não leram o texto, seguidos de 15% que apresentaram nível crítico de compreensão e de 31% que se encontram no nível abaixo do desejado, ficando apenas 15% na categoria de alunos que conseguem compreender o texto lido.

Considerando a compreensão do texto uma variável determinante para qualificar um aluno proficiente em leitura, esses dados revelam mais uma face preocupante da qualidade da educação das crianças.

No que diz respeito às informações diagnósticas no eixo Produção do Texto, pelo gráfico abaixo, pode-se aferir os resultados encontrados.

Gráfico 5 - Resultado do Diagnóstico da Produção do Texto Escrito



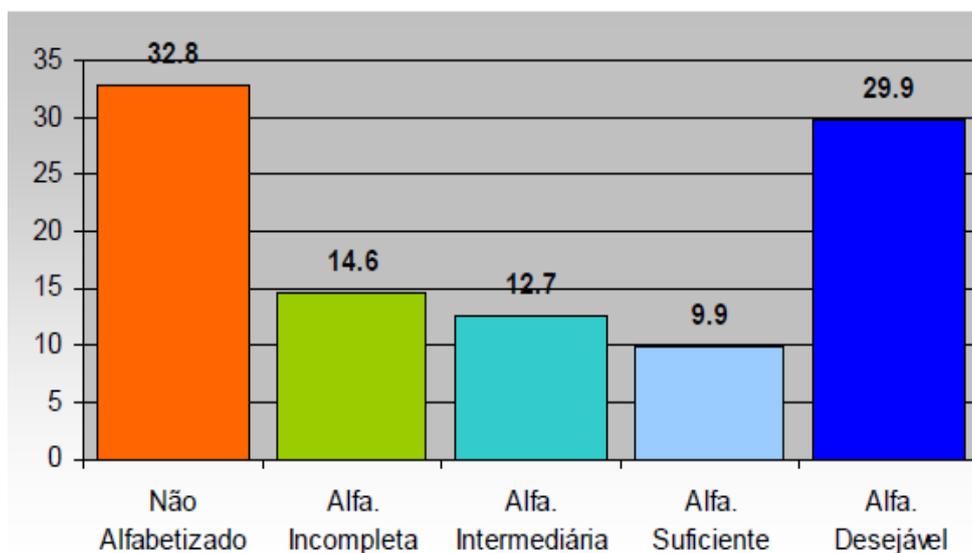
Fonte: Relatório do CCEAE, 2006.

Pelos dados do gráfico, dos alunos avaliados, 12% não produziram um texto, ou seja, não realizaram a atividade proposta; 15% não conseguiram produzir um texto pelo fato de estarem ainda no nível pré-silábico, o que também aconteceu com os 17% do nível silábico e com os 14% do nível alfabético. Produziram um texto 42% dos alunos, mesmo que não o fizessem no nível ortográfico.

Em face dessa realidade, com a Implantação do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC em 2007, o Governo do estado cria o SPAECE-ALFA – Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará - Alfabetização, o qual será apresentado nas próximas seções desta dissertação.

Em sua primeira edição, participaram do certame 70% dos alunos de 2º ano do ensino fundamental dos 184 municípios cearenses, cujos resultados constam no gráfico abaixo.

Gráfico 6 - Resultados do Ceará no SPAECE-ALFA – 2007



Fonte: SPAECE-ALFA/SEDUC

Pelos dados apresentados, 60,1% dos alunos que realizaram a avaliação não estavam alfabetizados, sendo que apenas 29,9% do universo avaliado encontravam-se no nível desejável, o que ratifica a realidade demonstrada pela pesquisa do CCEAE.

À guisa de complementação de dados, em 2009, um grupo de analistas do IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – realizou um estudo intitulado *Uma Análise do Analfabetismo, Fluxo e Desempenho dos Estudantes do Ensino Fundamental no Estado do Ceará*, no qual procura discutir a questão do analfabetismo escolar e suas causas. Segundo esse estudo, o Ceará apresenta uma taxa de analfabetismo similar à do Nordeste, em torno de 15%, percentual acima da taxa nacional, que é de 10%.

Com o objetivo de incentivar e apoiar os municípios na tarefa de melhorar tais indicadores de aprendizagem e da alfabetização em suas escolas, o Governo do Estado do Ceará, criou, em 2007, Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC).

1.1.1 O SPAECE e o SPAECE- ALFA

Há vinte anos, o estado do Ceará possui um sistema próprio de avaliação externa do desempenho acadêmico dos seus estudantes. Em 1992, implementou, sob a coordenação da Secretaria da Educação Básica – SEDUC, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE, o qual recebeu constantes aperfeiçoamentos ao longo de sua trajetória. Segundo a SEDUC, uma dessas mudanças foram as diferentes denominações, tais como: Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos da 4ª e 8ª Série – 1992; Avaliação da Qualidade do Ensino – 1994; Sistema Permanente de Avaliação do Ensino do Ceará – 1996; e, finalmente, Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará, a partir do ano 2000.

Inicialmente, em 1992, o SPAECE avaliou apenas alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental das escolas da capital do estado, Fortaleza. No ano seguinte, a avaliação estendeu-se também para os municípios-sede das Delegacias Regionais de Educação. De 2001 a 2003, avaliou somente 8ª série do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Em 2004 e 2006, voltou a avaliar também a 4ª série do ensino fundamental.

Em 2007, foi implantado o SPAECE-ALFA, ou seja, a avaliação que antes se destinava às séries finais das etapas da educação básica passa a avaliar também a proficiência dos estudantes em alfabetização de crianças ao final do 2º ano⁹ do ensino fundamental:

A idealização do SPAECE-ALFA surge em decorrência da prioridade do atual governo na alfabetização das crianças logo nos primeiros anos de escolaridade, expressa através do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). O SPAECE-ALFA consiste numa avaliação anual, externa e censitária, para identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental das escolas da Rede Pública (estaduais e municipais), possibilitando construir um indicador de qualidade sobre a habilidade em leitura de cada aluno, o qual permite estabelecer comparações com os resultados das avaliações realizadas pelos municípios e pelo Governo Federal (Provinha Brasil). (CEARÁ, 2007, s/p)

⁹ A partir do ano de 2006, com a implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos, passou-se a utilizar a nomenclatura anos em vez de série.

Orientado, segundo documento da Secretaria da Educação Básica, pelos princípios da utilidade, exatidão, viabilidade ética, o SPAECE/SPAECE-ALFA tem como objetivos:

- Consolidar a cultura avaliativa do estado do Ceará;
- Monitorar a evolução do desempenho dos alunos, escolas e rede pública de ensino;
- Fornecer informações que subsidiem o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para melhoria da educação pública;
- Disponibilizar informações que possibilitem orientar as escolas quanto a construção da proposta pedagógica e da elaboração de seu planejamento.
- Disseminar os resultados obtidos no SPAECE pelas escolas cearenses da rede pública pelas escolas do ensino fundamental e médio, possibilitando o monitoramento e o acompanhamento dos sistemas de ensino do Ceará. (CEARÁ, 2007, s/p)

Por se tratar de uma política estadual, para a realização do SPAECE e do SPAECE-ALFA, o município não se envolve diretamente no processo, uma vez que é do estado a responsabilidade pela contratação, via licitação pública, da instituição especializada em avaliação em larga escala para a realização do certame. As provas são aplicadas anualmente, geralmente nos meses de novembro e/ou dezembro. Além dos testes aplicados aos estudantes, são aplicados também questionários contextuais aos professores e gestores, com o objetivo de levantar dados sobre a realidade socioeconômica e de práticas pedagógicas e de gestão.

Para medir o nível de competência dos alunos avaliados, foi criada uma escala com os níveis de competência, que vai de 0 a 500 pontos, em que cada um deles é expresso com uma cor diferente, como mostra a figura a seguir.

Vale ressaltar, no entanto, que, em relação à alfabetização, o aluno que consegue proficiência média acima de 150 pontos é considerado no nível desejável.

Figura 1 - Escala de Interpretação Pedagógica do SPAECE-ALFA

	Padrão de desempenho				
	Não alfabetizado	Alfabetização incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável
Nível de proficiência	0 a 75 pontos	75 a 100 pontos	100 a 125 pontos	125 a 150 pontos	Acima de 150 pontos
Interpretação (resumo)	Indica que o aluno ainda não se apropriou do sistema de escrita, não tendo desenvolvido habilidades básicas para o aprendizado da leitura e da escrita.	Início do processo de domínio e sistematização de habilidades consideradas básicas e essenciais à alfabetização.	Indica que o aluno consegue ler com autonomia palavras formadas por padrões silábicos diversos e que começa a compreender frases simples.	Consegue localizar informações em textos com cerca de 50 palavras, identificar o assunto de uma narrativa curta e a finalidade de um texto de gênero familiar.	Início do desenvolvimento de habilidades próprias de um leitor proficiente.
Cor de representação	Vermelho	Laranja	Amarelo	Verde-claro	Verde-escuro

Fonte: SPAECE-ALFA/SEDUC-CE

É a partir dos dados do SPAECE-ALFA que o governo elabora o mapa da alfabetização do estado e encontra os parâmetros para proceder a concessão do Prêmio Escola Nota 10 e a distribuição das cotas-parte do ICMS aos municípios.

1.1.2 O Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC

O Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC é uma política de cooperação entre estado e municípios promovida pelo Governo do Ceará em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e instituições da sociedade civil e com o apoio do Governo federal, cujo objetivo é alfabetizar todos

os alunos das redes públicas de ensino do estado até os 7 anos de idade (CEARÁ, 2012).

A estruturação do programa aconteceu logo depois da conclusão dos trabalhos do comitê pela APRECE (Associação dos Prefeitos do Ceará) e pela UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) com o intuito de apoiar os municípios no projeto de melhoria da aprendizagem dos alunos das séries iniciais do ensino fundamental. A fase inicial desse projeto aconteceu com a realização, em 2005 e 2006, de duas avaliações externas em leitura e escrita com os alunos do 2º ano do ensino fundamental em 56 municípios do estado.

Com o início de um novo Governo no Executivo estadual em 2007, o PAIC foi concebido como uma política pública e criado pela Lei 14.026/2007, de 17 de dezembro de 2007, publicada no Diário Oficial do Estado nº 239, de 19 de dezembro do mesmo ano, com o seguinte objetivo, conforme expresso em seu Art. 2º:

Art. 2º – O Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC tem por finalidade o estabelecimento de condições necessárias, para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do ensino fundamental sem distorção de idade, série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização. (CEARÁ, 2007, p. 1)

A coordenação do programa passou para a responsabilidade da Secretaria da Educação Básica – SEDUC, que instituiu em sua estrutura a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) para atuar diretamente junto às equipes municipais na gestão das ações do programa, cujo foco é “[...] a gestão voltada à aprendizagem do aluno e ênfase na mudança de cultura da gestão municipal e gestão escolar” (CEARÁ, 2012, p. 20).

A estrutura do PAIC se assenta em cinco eixos: Gestão da Educação Municipal, Avaliação Externa da Aprendizagem, Alfabetização, Formação do Leitor e Educação Infantil.

No eixo Gestão Municipal da Educação, o investimento do programa recai sobre o apoio e orientação aos municípios no projeto de reorganização dos processos internos da secretaria, tendo como diretrizes a implementação de sistemas de acompanhamento e o monitoramento dos resultados de aprendizagem dos estudantes.

A orientação das políticas municipais para a construção da cultura da avaliação e da análise e interpretação de dados é o foco do eixo Avaliação Externa da Aprendizagem. E, para complementar a ação dos municípios nos processos de avaliação externa, o estado criou o SPAECE-ALFA, com o intuito de levantar informações sobre o nível de proficiência dos alunos em leitura ao final do 2º ano do ensino fundamental.

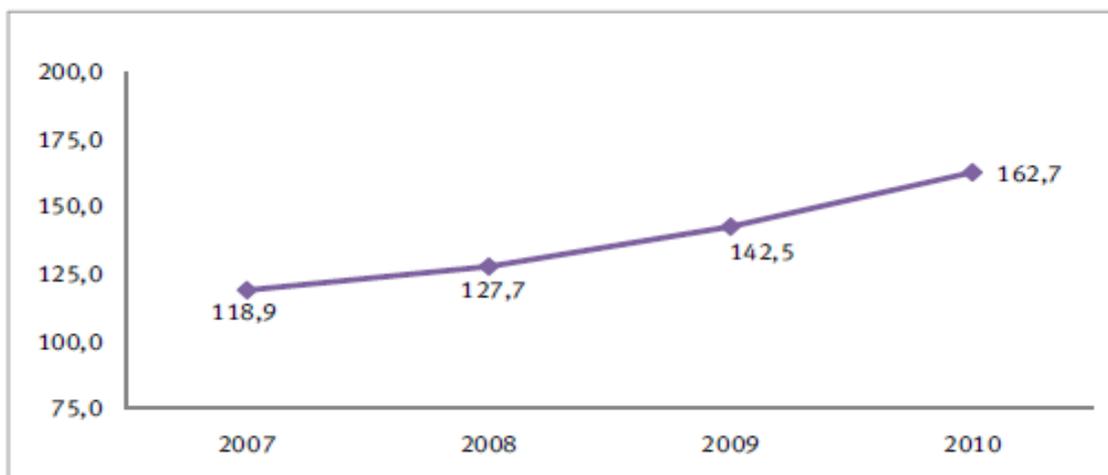
O eixo Alfabetização tem como base a formação de professores e a sua vinculação à revisão curricular e ao uso de material estruturado. Nesse eixo, a prática pedagógica do professor em sala de aula ganha relevância, na medida em que é no exercício docente cotidiano que o conteúdo das formações e o material estruturado disponibilizado ganham concretude.

Formação do Leitor é o eixo do programa voltado para o estímulo ao gosto pela leitura. A formação de cantinhos de leitura em todas as salas de aula da educação infantil e do 1º e 2º anos do ensino fundamental, com acervo bibliográfico formado por obras de autores cearenses, e a formação de clubes de leitura são as principais estratégias desenvolvidas nesse eixo.

No eixo Educação Infantil, a preocupação é com a formação de técnicos das secretarias municipais de educação para atuarem como formadores junto aos professores das creches e pré-escolas no sentido de colaborar com docentes e gestores na elaboração de propostas pedagógicas para esta etapa da educação básica. Além das ações supramencionadas, esse eixo fomenta também a ampliação das ofertas de vagas por meio do apoio financeiro aos municípios para construção e equipamento de Centros de Educação Infantil.

Em 2007, foi realizada a primeira avaliação dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental para medir o seu nível de proficiência em leitura. Os dados aferidos nessa avaliação, realizada por meio do SPAECE-ALFA, serviriam de base para o monitoramento da eficácia do programa a partir de então. O gráfico a seguir mostra a evolução dos resultados de 2007 a 2010.

Gráfico 7 - Evolução das Médias de Desempenho Municipais no SPAECE-ALFA



Fonte: SPAECE-ALFA/SEDUC-CE

Pelo gráfico, pode-se perceber um crescimento, no período de 2007 a 2010, de 43,7 pontos na média de desempenho dos alunos, passando de 118,9 em 2007 para 162,6 em 2010.

Ao final dos primeiros quatro anos de implantação do PAIC completados em 2010, segundo a SEDUC, a partir daquele momento, ainda havia muitos desafios a serem superados, tanto em relação à qualidade como em relação à questão da equidade e da participação e do controle social.

Em relação à qualidade, um dos desafios mais importantes é a ampliação do programa para os 3º, 4º e 5º anos, uma vez que se reconhece que o processo de alfabetização não se encerra no 2º ano; pelo contrário, se prolonga até o final das séries iniciais do ensino fundamental, ou seja, o 5º ano.

No que diz respeito à equidade, “[...] analisar as desigualdades dos resultados de alfabetização das crianças, identificar os grupos com maior vulnerabilidade e apoiar os municípios na implantação de políticas que levem em conta as desigualdades verificadas, visando sua redução” (SEDUC, 2012, s/p) é um grande desafio, tendo em vista que o foco do programa é alfabetizar todas as crianças na idade certa.

No que tange à participação e ao controle social, “[...] fortalecer a articulação com organismos colegiados, como o Conselho Estadual de Educação, os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos Escolares” (SEDUC, 2012, s/p) é uma ação que pode fortalecer as ações do programa, na medida em que se considere o poder

articulador e mobilizador desses colegiados, além da natureza representativa de todos os segmentos da sociedade que eles possuem.

Como instrumento de fortalecimento das ações do PAIC e no sentido da indução de ações por parte dos municípios e escolas para a melhoria dos indicadores de alfabetização do estado, foi criado, em 2009, o Prêmio Escola Nota 10, objeto de descrição da seção seguinte.

1.1.3 O Prêmio Escola Nota 10

Como instrumento de reconhecimento do mérito dos municípios e das escolas pelo atingimento das metas de alfabetização das crianças, a princípio do 2º ano do ensino fundamental, e depois, também, as do 5º ano da mesma etapa de ensino, foi criado o Prêmio Escola Nota 10, por meio da Lei 14.371, de 19 de junho de 2009, e publicado no Diário Oficial do Estado de nº 111, na mesma data.

Destinado às escolas públicas (municipais e estaduais) que obtenham notas entre 8,5 e 10 expressas pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-ALFA) e que tenham pelo menos vinte alunos matriculados, o Prêmio Escola Nota 10 visa a premiar as 150 escolas de melhor desempenho no estado com o valor de dois mil reais por aluno para ser investido pelas escolas em ações que privilegiem a melhoria da aprendizagem e do ensino. Tal recurso poderia ser investido em bonificação dos professores alfabetizadores, melhoria das instalações físicas e materiais das escolas, formação de professores, entre outras atividades-meio para garantir o direito de aprender de cada estudante.

Segundo os parâmetros norteadores do Prêmio, cada uma das 150 escolas premiadas deve prestar apoio técnico-pedagógico para as 150 escolas de mais baixo desempenho, às quais o governo do estado destina, a título de subsídio, um valor também de dois mil reais por aluno para investimento em ações que possam fazer com que essas instituições superem suas dificuldades de ensino e de aprendizagem das crianças.

Segundo as regras do prêmio, tanto as escolas premiadas quanto as apoiadas recebem o valor em dinheiro do Governo do estado em duas parcelas, sendo que, na primeira parcela, são liberados 75% do valor total e, na segunda, os

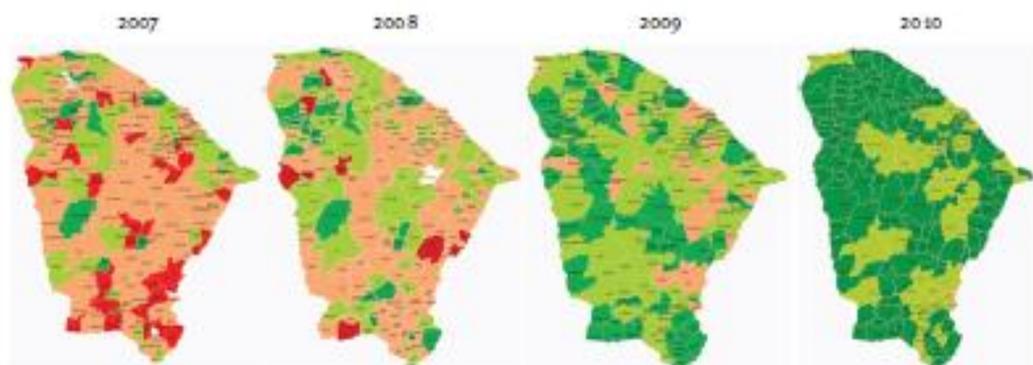
25% restantes, ficando a liberação deste último percentual condicionada ao alcance das metas de alfabetização.

Na lei que regulamenta o prêmio, também está prevista uma modificação nos critérios de redistribuição do ICMS aos municípios, estabelecendo que 18% do referido imposto será em função do Índice de Qualidade Educacional – IQE do município. É uma forma de estimular os municípios a buscarem alcançar melhores resultados.

Ao mesmo tempo em que propõe valorizar a gestão educacional com foco na aprendizagem dos alunos, o Prêmio Escola Nota 10 pode ser entendido como uma política de mobilização para as escolas melhorarem seus resultados e de apoio àquelas escolas de menor desempenho.

Os mapas a seguir mostram a realidade dos municípios cearenses em relação à alfabetização das crianças a partir do ano de implantação do PAIC, em 2007, até 2010, segundo ano de implantação do Prêmio Escola Nota 10, de acordo com os perfis de proficiência apresentados, marcados simbolicamente por uma cor específica:

Figura 2 - Mapas da Alfabetização no Ceará: 2007-2010



Fonte: SPAECE-ALFA/SEDUC-CE



Pelos mapas, pode-se observar a evolução dos municípios cearenses em relação à alfabetização dos estudantes do segundo ano do ensino fundamental. Considere que a cor verde-escuro representa os municípios no nível desejável de alfabetização; o verde-claro, o nível suficiente; o amarelo, o nível intermediário; o laranja, o nível insuficiente, e o vermelho, os municípios em que os alunos do 2º ano do ensino fundamental saem não alfabetizados. Comparando-se o mapa de 2007, ano de implantação do PAIC, com o mapa da alfabetização nos municípios em 2010, percebe-se o quanto eles avançaram, saindo dos níveis mais baixos de proficiência para o nível desejável (a maioria).

Como se sabe, a base de dados utilizada como referência para determinar a premiação das escolas é o SPAECE-ALFA, que afere as médias de proficiência dos estudantes, das escolas e do município.

Para expressar de maneira clara o desempenho de cada escola nas avaliações do SPAECE-ALFA, foi criado o Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-ALFA).

Demonstrado por meio de uma escala que varia de zero a dez, este índice é composto por três elementos: a Média de Proficiência em Alfabetização obtida pela escola, a qual é convertida para uma escala de 0 a 10; a Taxa de Participação dos alunos na avaliação, utilizada para estimular nas escolas a participação plena dos alunos na avaliação; e o Fator de Ajuste para Universalização do Aprendizado, o qual é representado numa escala de 0 a 100% e cujo objetivo é mobilizar as escolas para elevarem ao maior percentual possível o número de alunos no nível “desejável” de alfabetização.

Pelos elementos que envolve, pode-se inferir que o Prêmio Escola Nota 10 privilegia os princípios da qualidade e, principalmente, da equidade, uma vez que a junção da proficiência, da participação e da universalização da aprendizagem dos alunos em um mesmo indicador induz os municípios e as escolas a envidarem esforços para garantir a todos os alunos o direito à aprendizagem.

A figura abaixo mostra a fórmula de cálculo do IDE-ALFA e um exemplo hipotético de aplicação do referido cálculo.

Figura 3 - Fórmula de Cálculo do IDE-ALFA

Fórmula de cálculo do IDE-Alfa

O IDE-Alfa de cada escola ou município é calculado pela seguinte fórmula¹⁰:

$$\left(\frac{\text{Proficiência média} - \text{limite inferior}}{\text{Limite superior} - \text{limite inferior}} \right) \times 10 \times \text{percentual de participação}^{11}$$

Exemplo para uma escola que teve 150 de proficiência média e 85% de participação dos alunos:

$$\left(\frac{150 - 0}{200 - 0} \right) \times 10 = 7,5 \times 0,85 = 6,37$$

Fonte: CEARÁ, 2012.

Como se pode perceber, o IDE-ALFA permite uma equalização entre proficiência média, participação dos alunos nas avaliações e equidade no número de alunos da escola em relação ao acesso aos níveis mais elevados na escala de proficiência, permitindo maior fidedignidade e confiabilidade do resultado apresentando pelas escolas, visto que essa fórmula faz com que municípios e escolas otimizem as suas ações no sentido de garantir que todos desenvolvam a aprendizagem, evitando, dessa maneira, priorizar os que sabem mais para obter uma melhor média nas avaliações. Ou seja, municípios e escolas são obrigados a assumir a responsabilidade pelo bom desempenho de todos os alunos.

Pela natureza da premiação, pode-se afirmar que uma das bases de sustentação do PAIC enquanto política pública é o reconhecimento do problema do analfabetismo escolar no estado do Ceará. A partir de então, desenhou-se o programa e criaram-se mecanismos de aperfeiçoamento com o objetivo de que os resultados esperados fossem alcançados.

Para além de reconhecer o mérito das escolas que alcançam melhor resultado, o Prêmio Escola Nota 10 visa também a apoiar aquelas que não logram êxito no seu projeto de alfabetização. Esse apoio se dá por meio da concessão de

subsídio financeiro e pela cooperação técnico-pedagógica¹⁰ que cada uma das 150 Escolas Premiadas deve oferecer a cada uma das 150 com mais baixo desempenho, as Escolas Apoiadas, por um período de até dois anos, com o objetivo de melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos dessas escolas.

O art. 7º da lei de criação do prêmio assim determina:

Art. 7º - As escolas premiadas e as escolas contempladas com contribuição financeira ficam obrigadas a desenvolver, em parceria, pelo período de até dois anos, ações de cooperação técnico-pedagógica com o objetivo de manter ou melhorar os resultados de aprendizagem dos seus alunos. (CEARÁ, 2009. s/p)

Embora considerando o pouco tempo de implementação do programa, de acordo com a Secretaria de Educação do Estado (2012), já é possível considerar e analisar alguns dados. Entre as escolas premiadas em 2008, 55,3% não mantiveram o seu resultado na edição do SPAECE-ALFA de 2009. Em 2010, foram 34,7% na mesma situação. Já entre as escolas apoiadas, ainda de acordo com a SEDUC, 71,3% delas, em 2009, elevaram seu IDE-ALFA, saindo do grupo das escolas de menor desempenho em alfabetização do estado. Em 2010, esse percentual subiu para 90%.

Em relação ao número de escolas com IDE-ALFA 10, os dados revelam um resultado bastante animador: em 2008, 26 escolas conseguiram esse índice; em 2009, foram 131, e em 2010, 456 escolas.

Como ainda não se dispõe de uma pesquisa mais aprofundada sobre os resultados do programa, não se pode atribuir o resultado acima descrito a um fator ou outro. No entanto o que a SEDUC constatou pela atuação da Copem junto às escolas e municípios é que, no que diz respeito à ação de cooperação técnico-pedagógica entre as escolas premiadas e as escolas apoiadas, de início, houve resistências das escolas apoiadas quanto a aceitar a contribuição dos colegas professores e gestores das escolas premiadas. No entanto, com o apoio da SEDUC na intermediação dessa relação, as oposições cessaram. Como resultado, verificou-se uma mudança nas práticas pedagógicas das escolas apoiadas, as quais, após as

¹⁰ Art. 7º da Lei de criação do Prêmio Escola Nota 10, Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009.

visitas técnicas dos profissionais das escolas premiadas, passaram a adotar ações pedagógicas mais inovadoras (CEARÁ, 2012).

Dentre as ações que as escolas apoiadas passaram a adotar após o início da relação de cooperação técnico-pedagógica com as escolas premiadas, merece destaque a mudança de foco do planejamento das aulas, tanto pelas coordenações escolares quanto pelos docentes, que passaram a orientar as atividades didático-pedagógicas para o desenvolvimento das competências e habilidades constantes da matriz de referência dos sistemas de avaliação externa, como o SPAECE-ALFA, principalmente.

Outra atividade desenvolvida pelas escolas apoiadas, que já era desenvolvida pelas escolas premiadas, foi o reforço escolar no contraturno para os alunos com maior defasagem de aprendizagem. Segundo os professores e docentes, o reforço escolar contribuía muito para nivelar os alunos com maior dificuldade de aprendizagem ao nível da turma, de maneira que o resultado pudesse ser o mais equitativo possível ao final do ano letivo.

Refletindo a dinâmica vivenciada pelas escolas da rede municipal, a escola objeto de estudo nesta dissertação, face à sua realidade, desenvolveu ações pedagógicas com vistas ao alcance de melhores resultados de aprendizagem dos seus estudantes.

1.2 A Escola Municipal Maria Nair e suas ações pedagógicas no contexto de uma gestão de resultados

O caso da Escola Municipal de Educação Básica Maria Nair Martins, localizada no município de Ipu (CE), servirá de base para a apresentação do Plano de Ação Educacional que encerra este trabalho. É uma escola com cerca de 120 alunos das séries iniciais do ensino fundamental – 1º ao 5º ano – e que despertou a atenção para esta análise devido aos seus expressivos resultados de proficiência média em alfabetização, apresentados em 2011, por meio da avaliação do SPAECE-ALFA, aplicada aos 36 alunos do 2º ano do ensino fundamental.

1.2.1 Contextualização do município

O município de Ipu, no estado do Ceará, localizado a 294 quilômetros da capital Fortaleza, é uma cidade de médio porte em relação aos demais municípios cearenses. Como toda urbe do interior do estado, encontra no campo, através da agricultura de subsistência, no comércio e no serviço público, a base de sua economia, embora tenha um grande potencial turístico em função de sua localização geográfica privilegiada ao sopé da Serra da Ibiapaba, de cujo penhasco de mais de 120 metros despenca uma queda d'água, a Bica do Ipu, símbolo pelo qual a cidade é conhecida.

Na estrutura administrativo-organizacional do estado do Ceará, o município de Ipu compõe com mais oito municípios a CREDE 5 – Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação, localizada na região norte do estado, na Serra da Ibiapaba, cuja sede situa-se na cidade de Tianguá.

Da população de 40.296 habitantes (IBGE, 2010), pouco mais de 20% da população são estudantes, distribuídos da educação infantil ao ensino fundamental, incluindo educação de jovens e adultos, nas escolas da rede pública municipal de ensino, de acordo com os dados do Censo Escolar 2012, realizado pelo Inep.

A rede municipal de ensino é composta por 53 prédios escolares organizados em 18 escolas e 12 nucleações, que são estruturas administrativas escolares em que se organizam as escolas menores de uma determinada região geográfica em torno de uma escola-núcleo, com o objetivo de oferecer melhor condição estrutural de gestão para essas unidades e facilitar o acompanhamento pedagógico, além de garantir melhor distribuição dos insumos materiais para o bom funcionamento das mesmas.

Nessas escolas, são oferecidas as etapas da educação infantil e do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação de jovens e adultos e educação especial.

Em relação à gestão do sistema municipal de ensino, a Secretaria Municipal de Educação é o órgão responsável, dentro da estrutura organizacional do município, pela elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais desenvolvidas no município, sejam próprias ou de origem federal ou estadual.

No âmbito de cada escola e nucleação, existe uma equipe de gestão escolar responsável pela implementação, acompanhamento e avaliação do Projeto Político

Pedagógico da escola, zelando pelos resultados de aprendizagem das crianças, jovens e adultos estudantes.

Em cada escola e nucleação, há um Conselho Escolar, também conhecido como Unidade Executora, formado por representantes dos segmentos pais de alunos, funcionários, professores e direção, o qual é responsável pela colaboração com a gestão escolar em geral e, principalmente, pelo recebimento, aplicação e prestação de contas de recursos federais ou estaduais destinados à escola.

Do conjunto das escolas que formam a rede municipal, embora sejam as de maior matrícula, apenas 13 situam-se na zona urbana, enquanto as demais estão distribuídas na zona rural, em cuja formação de suas classes predominam as turmas multisseriadas ou de multietapas.

O corpo docente da rede municipal de ensino é formado por cerca de 600 professores e professoras, sendo que 80% desse quadro são de servidores efetivos, atuando na educação infantil, creche e pré-escola, ensino fundamental, séries iniciais e séries finais, educação de jovens e adultos e educação especial.

Além das escolas da rede municipal, o município ainda dispõe de seis escolas públicas da rede estadual, responsáveis pelo atendimento dos alunos no ensino médio, inclusive na educação profissional de nível técnico, e cinco escolas da rede particular, as quais atendem principalmente educação infantil e ensino fundamental¹¹.

1.2.1.1 Os resultados do município no IDEB

O IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, construído a partir de dados da Prova Brasil/Saeb e do Censo Escolar, é outro indicador de qualidade da educação do qual o município se utiliza. O IDEB agrega não apenas informações sobre o desempenho acadêmico dos alunos em língua portuguesa e matemática, mas também por trazer dados sobre os indicadores de fluxo escolar e sua importância reside no fato de:

¹¹ Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IPU, 2011.

[...] ser condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do PDE para a educação básica. O Plano de Desenvolvimento da Educação estabelece, como meta, que em 2022 o Ideb do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos. (INEP, 2011)

Segue, abaixo, um quadro com a série histórica do IDEB para o município de Ipu, comparando-a com o Ceará e com o Brasil, de 2005 a 2011.

Tabela 2 - Demonstrativo do IDEB por Etapa do Ensino Fundamental: Ipu – Ceará – Brasil (2005 - 2011)

ANO	5º ano EF			9º ano EF		
	IPU	CEARÁ	BRASIL	IPU	CEARÁ	BRASIL
2005	2.2	3.2	3.8	-	3.1	3.5
2007	3.1	3.8	4.2	3.1	3.5	3.8
2009	4.0	4.4	4.6	3.2	3.9	4.0
2011	4.5	4.9	5.0	3.5	4.2	4.1

Fonte: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira.

Pelos dados constantes da tabela acima, percebe-se que, mesmo havendo uma evolução ao longo dos anos no IDEB do município, em comparação com o índice estadual e nacional, apresenta-se sempre inferior, indicando a existência de problemas de aprendizagem e de fluxo que não estão conseguindo ser superados.

Vale ressaltar, no entanto, que mesmo reconhecendo o nível de abrangência da população avaliada por cada ente federado, o município cresceu mais que o Ceará e o Brasil, comparando a evolução de 2005 a 2011. Enquanto que o Brasil cresceu 1.2 e o Ceará 1.7, o município evoluiu 2.3 no mesmo período.

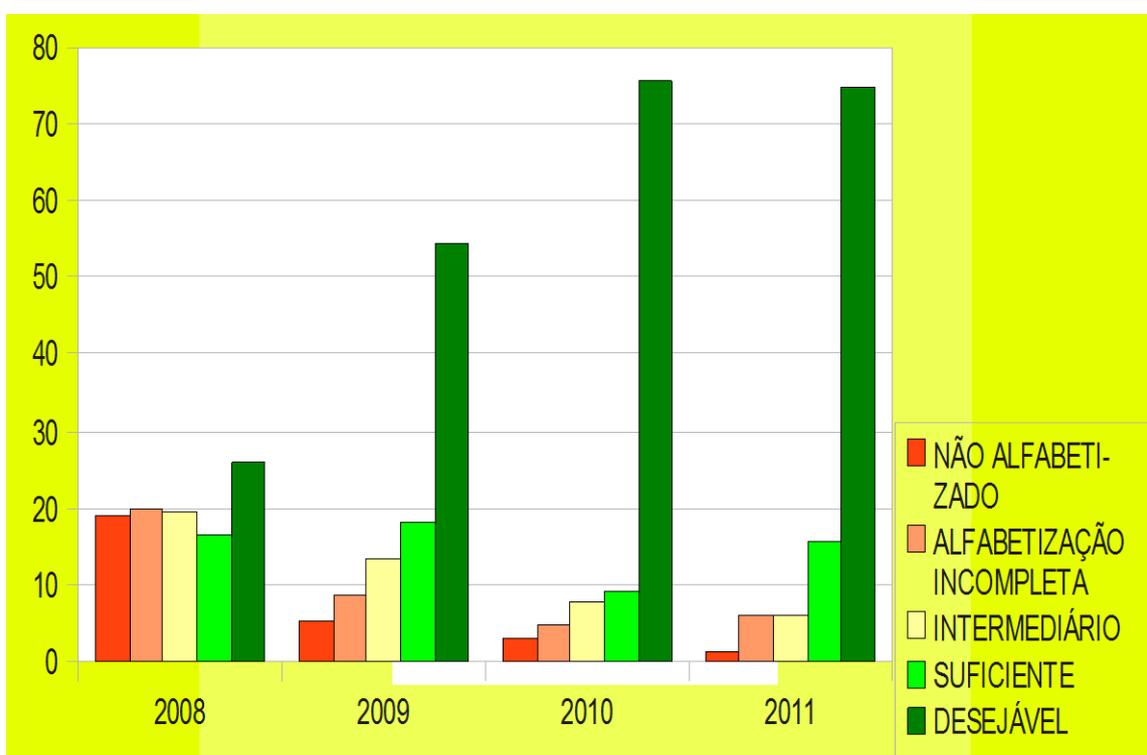
1.2.1.2 Os resultados do município no SPAECE-ALFA

Em relação ao desempenho acadêmico dos alunos da rede municipal, os resultados de aprendizagem dos alunos são aferidos também pelo SPAECE e

SPAECE-ALFA, uma vez que o município não dispõe de um sistema de avaliação próprio e se utiliza dos resultados apresentados pelo referidos sistemas de avaliação estaduais, além das avaliações externas nacionais, como a Prova Brasil e o SAEB.

No que se refere ao desempenho do município em alfabetização de crianças, o gráfico a seguir apresenta a evolução nos últimos quatro anos na avaliação do SPAECE-ALFA.

Gráfico 8 - Evolução da alfabetização, de acordo com os níveis de proficiência do SPAECE-ALFA: IPU 2008-2011

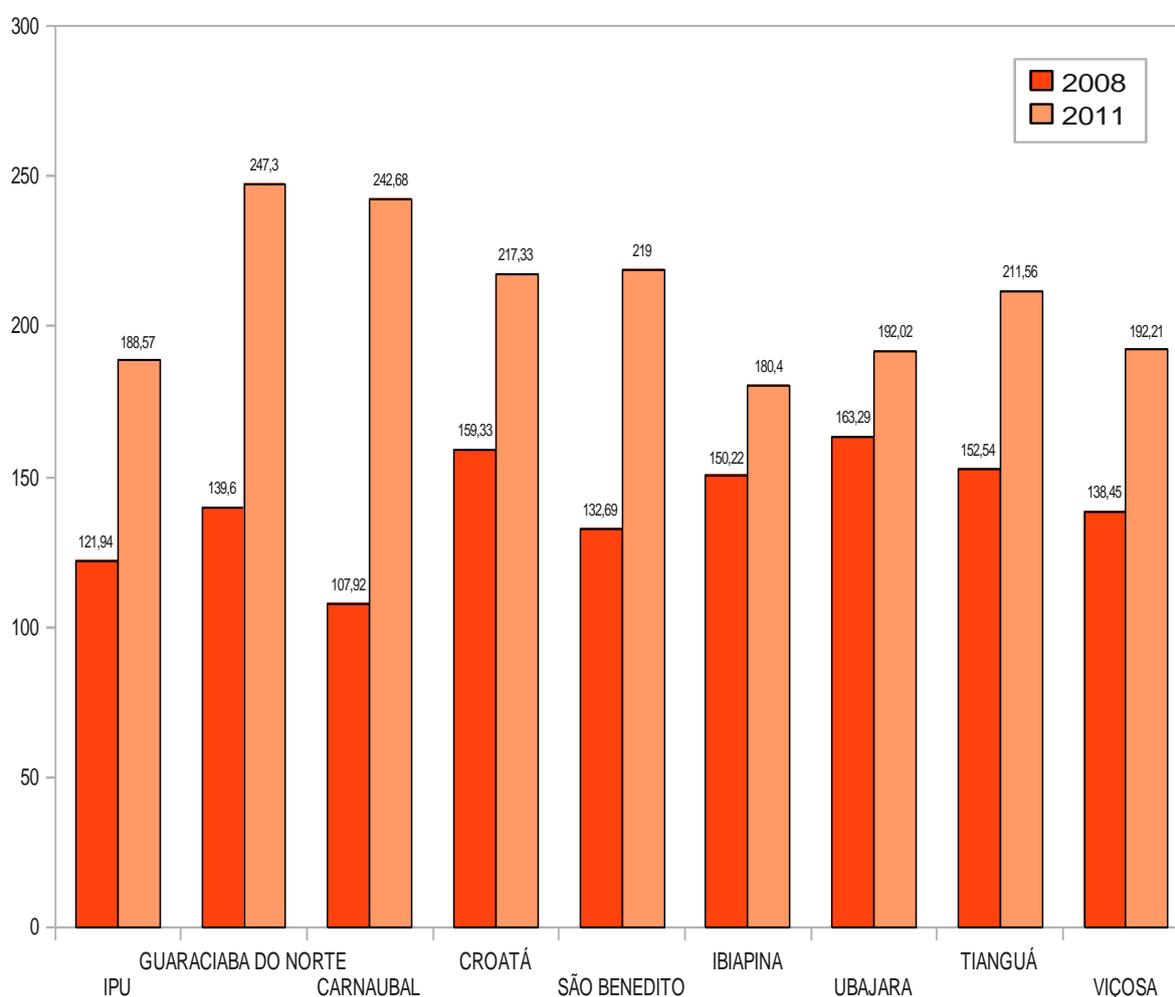


Fonte: SPAECE-ALFA, 2011.

A tabela reflete uma ascensão no número de crianças do 2º ano do ensino fundamental nos níveis de desempenho mais elevados da escala de proficiência do SPAECE-ALFA no decorrer dos últimos quatro anos. Em 2008, o município apresentou um percentual de 42,1% de crianças nos níveis mais elevados da escala de proficiência – suficiente e desejável – 16,3% e 25,8%, respectivamente. Esse mesmo dado eleva-se para 90% em 2011, permanecendo nos níveis mais baixos da tabela apenas 7,4% das crianças avaliadas.

Foi apresentada acima a evolução dos dados de desempenho do município no recorte histórico de 2008 a 2011. O gráfico abaixo situa o município no contexto dos demais municípios que compõem a região administrativa CREDE 5 (Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação), mostrando os dados de proficiência em alfabetização dos anos de 2008 e de 2011, numa tentativa de comparar a evolução do município em relação aos demais da mesma região na qual se situa.

Gráfico 9 - Médias de Proficiência no SPAECE-ALFA dos Municípios da CREDE 5 – 2008 e 2011



Fonte: SPAECE, 2011.

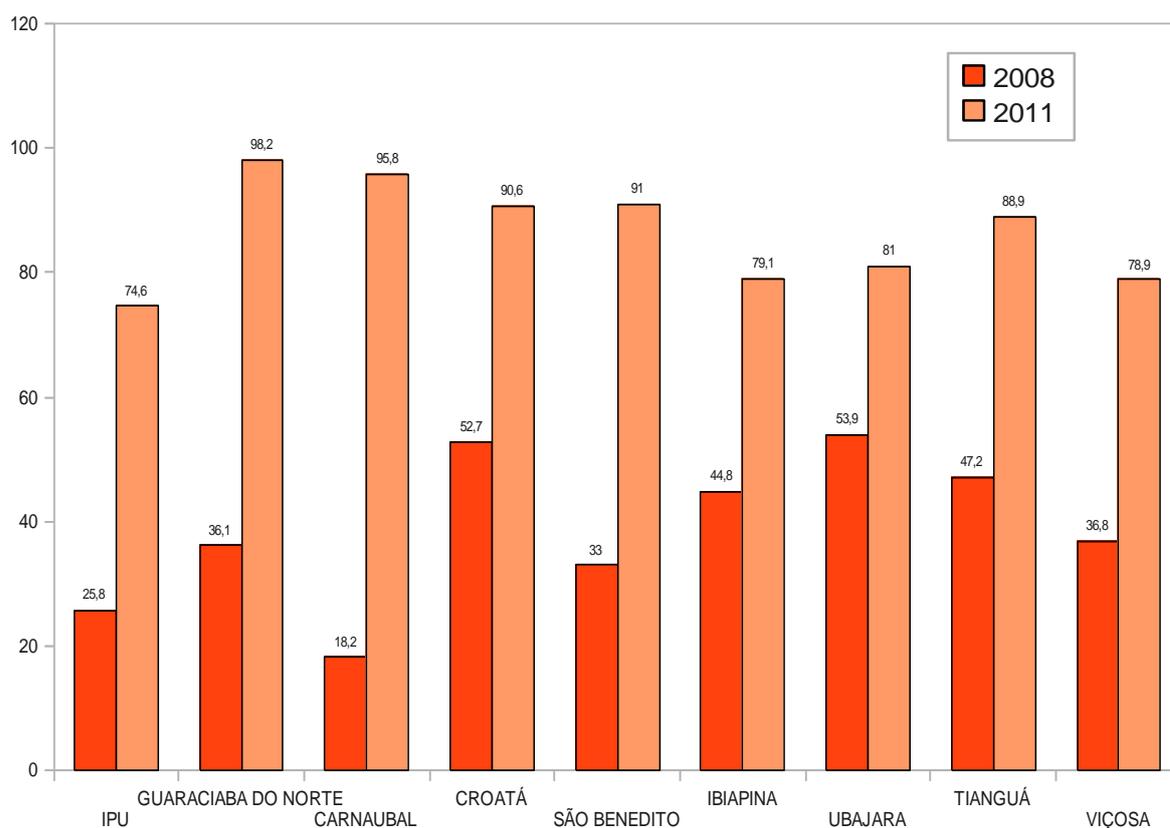
Pelo gráfico, é possível perceber que, em 2008, apenas um dos municípios da região ficou com média de proficiência abaixo da média do município de Ipu. Em 2011, o município ocupa novamente a penúltima colocação no ranking das

proficiências em alfabetização de crianças em relação aos demais municípios da região, ficando abaixo da média regional que foi de 208,19.

É preciso considerar, contudo, que, embora apresente uma média de proficiência abaixo da média da maioria dos municípios da região, Ipu mostrou crescimento no decorrer dos quatro anos, passando de 121,94 em 2008, para 188,57 de média em 2011.

Outro dado importante e que merece destaque, devido ao fato de apontar para a melhoria da qualidade e da equidade da média geral de proficiência de alfabetização das crianças do 2º ano do ensino fundamental aferida pelo SPAECE-ALFA nos municípios, é o percentual de alunos que alcançaram o nível desejável de alfabetização, apresentado no gráfico seguinte.

Gráfico 10 - Percentual de Alunos no Nível Desejável de Alfabetização no SPAECE-ALFA, por Município – CREDE 5 – 2008 e 2011.



Fonte: SPAECE, 2011.

Em 2011, como se pode constatar pelos dados constantes do gráfico acima, o município de Ipu foi o que menos conseguiu elevar o seu percentual de crianças no nível desejável de alfabetização da escala de proficiência do SPAECE-ALFA.

Embora tenha ocorrido um crescimento no município no período de 2008 a 2011 em relação ao percentual de alunos no nível desejável de alfabetização, comparando-o com o crescimento apresentado pelos demais municípios da região, percebe-se que não houve nenhuma excepcionalidade; pelo contrário, o município cresceu até menos que os demais municípios.

Ipu é um dos 184 municípios cearenses que assinaram o Protocolo de Intenções, em 2007, juntamente com o Governo do Estado do Ceará, comprometendo-se, entre outras, a “[...] priorizar o processo de alfabetização de todas as crianças matriculadas na rede pública de ensino, alocando os recursos necessários a este fim” (CEARÁ, 2007).

Em decorrência desse compromisso assinado, foram desenvolvidos, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação, em regime de colaboração com o estado e com o Governo federal, diversos programas, projetos e ações junto às escolas, dentre eles o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC.

1.2.2 A Escola Municipal Maria Nair

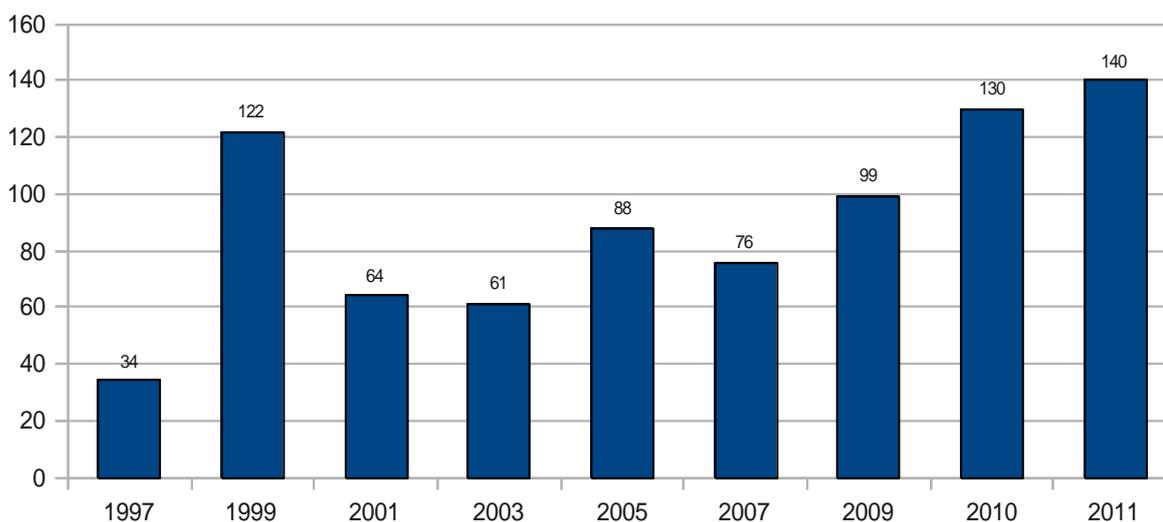
A Escola Municipal de Educação Básica Maria Nair Martins, no município de Ipu (CE), foi criada oficialmente no ano 2000, através do Decreto Municipal nº 013, de 19 de setembro de 2000, com o nome de Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria Nair Martins, em homenagem a uma professora aposentada da cidade, cujo trabalho fora muito relevante para a educação local. Em 2011, mediante a promulgação da Lei nº 149/2011, de maio de 2011, que reorganiza o Sistema Municipal de Ensino, passa a denominar-se Escola Municipal de Educação Básica Maria Nair Martins, reconhecendo, assim, que a escola possa vir a oferecer não apenas o ensino fundamental, mas também a educação infantil, outra etapa da educação básica.

Esta escola localiza-se no bairro Breguedoff, periferia da cidade, formado por uma população de cerca de 350 famílias, de acordo com dados da Secretaria Municipal de Saúde, favelada e de alta vulnerabilidade social. O bairro contém

muitos problemas infraestruturais, como a falta de esgotamento sanitário, de iluminação pública, de calçamento, além de, segundo depoimentos de alguns moradores do bairro, apresentar elevado grau de violência, manifesto em brigas, espancamentos, e destes, muitas ocorrências contra a mulher, inclusive. Além disso, mesmo sem registros oficiais, não são raros os casos em que os moradores do bairro se envolvem com roubos, assaltos, tráfico de drogas e até assassinatos. As crianças e os adolescentes do bairro convivem com esta realidade. Na maioria das vezes, advêm de famílias que não conseguem oferecer nem a alimentação diária, com renda per capita, segundo dados da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social, abaixo de R\$ 70,00, sendo o benefício do programa Bolsa Família, do Governo Federal, a única fonte de renda da maioria delas.

É nesse contexto – e para atender a essa comunidade – que, em 1997, a escola foi instalada no bairro. Iniciou seus trabalhos com uma turma de 34 (trinta e quatro) crianças matriculadas na 1ª série do ensino fundamental, das quais 38% evadiram-se ao longo do ano letivo. O gráfico abaixo mostra a evolução da matrícula da escola no período de 1997 a 2011.

Gráfico 11 - Evolução da Matrícula da Escola Maria Nair (1997-2011)



Fonte: Censo Escolar/INEP/MEC

No período de 1997 até o ano de 2008, a escola funcionou no próprio bairro onde fora criada. Nesses onze anos de funcionamento, passaram pela escola três

diretores e diversos professores, resultado da respectiva alternância de Governo municipal, visto ser muito comum na rede pública municipal de ensino a rotatividade de professores e gestores nas escolas.

Com exceção do ano de 1999, quando a matrícula ultrapassou os cem alunos, de 1997 a 2007, o número de alunos não teve crescimento significativo pelo fato de os pais optarem por matricular os filhos em outras escolas municipais, geralmente no centro da cidade. De acordo com a diretora que coordenou a escola na gestão 1997-2000, em 1999, na tentativa de aproximar os pais do projeto educativo da escola, foi aberta uma turma de educação de jovens e adultos, no turno noite, com 24 alunos, o que responderia pelo crescimento da matrícula. Mas a estratégia não funcionou muito bem, porque os moradores do bairro, segundo ele, “[...] iam para a frente da escola toda noite fazer baderna e dificultar o trabalho do professor”:

Era um problema a organização das aulas do turno noite na escola. Os filhos ou filhas dos alunos, os maridos ou namorados, iam esperar a aula terminar. Enquanto isso, ficavam falando alto, jogando baralho, ou ainda, tentando entrar na sala de aula para conversar com quem estava lá dentro. E isso dificultava demais o trabalho do professor. (Diretora da escola, 2011)

O principal problema enfrentado pela equipe de docentes e pela direção da escola nesse período era a indisciplina dos alunos, que se manifestava dentro e fora da escola. Segundo uma professora que lecionou na escola no período de 2001 a 2004, os alunos da época eram muito “danados”, não queriam saber de estudar. Os pais não “ligavam” para eles, não acompanhavam as tarefas de casa e ainda culpavam a escola pela não aprendizagem dos filhos, dizendo que os professores e a diretora “não tinham moral” na escola, conforme relato da mesma educadora. Em resposta ao conteúdo da fala da professora sobre o pensamento dos pais em relação aos professores e à diretora daquele período, a diretora ressaltou que os pais “[...] só colocam os filhos no mundo e não cuidam deles, deixando para a escola toda a responsabilidade com a educação de seus filhos”.

Um dado importante na matrícula dessa escola é que somente a partir do ano de 2004 é que se vão encontrar registros de matrícula de crianças para a educação infantil, creche e pré-escola. Perguntado sobre essa realidade, um dos professores que trabalhou na escola naquele período respondeu que os pais não matriculavam

os filhos na educação infantil por considerar que as crianças só precisavam ir à escola aos seis anos, quando iam para a classe de alfabetização, pois a educação infantil, na visão deles, “só servia para brincar”, e isso as crianças faziam em casa (ou na rua). Já um dos pais de alunos do bairro, perguntado sobre o porquê de as famílias não matricularem seus filhos mais cedo na escola, inclusive no momento atual, respondeu que não “vê futuro” em levantar a criança cedo para ir à escola, pois elas não aprendem “nada mesmo”.

De 2005 a 2008 foi o período em que a escola, segundo uma técnica da Secretaria Municipal de Educação que acompanhava a instituição naquele momento, mais sentiu a queda nas matrículas, apesar dos esforços da escola em manter as crianças do bairro matriculadas no colégio do bairro. Segundo ela, os pais alegavam que iam “colocar os filhos nas escolas da rua”, referindo-se às escolas localizadas no centro da cidade. “É como se eles quisessem fugir da própria realidade”, reflete uma das diretoras da escola. No entanto um pai de aluno, questionado sobre o(s) motivo(s) que levam as famílias do bairro a mudarem os filhos da escola do bairro em que moram para escolas do centro da cidade, respondeu que é porque “[...] escola do bairro era muito bagunçada, mudava muito de professor e as crianças não aprendiam”.

A partir de 2009, com mais uma mudança no executivo municipal, resultado das eleições do ano anterior, vendo a precariedade em que se encontrava a escola e constatando a “fuga” dos alunos do bairro para outras escolas, a Secretaria Municipal de Educação decide transferir a sede da escola para outro prédio, localizado no centro da cidade, para atender, prioritariamente, as crianças do bairro Breguedoff.

Sobre essa mudança, assim se manifesta a Secretária Municipal de Educação daquele momento:

Nós mudamos a escola para um prédio onde antes funcionava o anexo de uma escola particular, o qual tinha uma estrutura física melhor e poderia contribuir para uma melhor aprendizagem dos alunos e satisfazer os interesses dos pais que alegavam que não queriam seus filhos estudando na escola do bairro porque era muito mal cuidada e sem estrutura.

(Secretária Municipal de Educação de Ipu, 2011)

Nas novas instalações, a escola formou cinco turmas, com alunos da educação infantil ao 5º ano do ensino fundamental, inclusive com turma multisseriada, 4º e 5º anos, devido a pouca matrícula nessas séries. A partir de 2010, passou a trabalhar apenas com alunos do ensino fundamental, 1º ao 5º anos, sendo os alunos da educação infantil remanejados para outra escola.

A partir daquele momento, de acordo com a diretora, o desafio era conquistar a credibilidade dos pais em relação ao trabalho da escola e melhorar a aprendizagem dos alunos. Para ela, o fato de a escola passar a funcionar em um prédio onde antes funcionava uma escola particular criava no imaginário dos pais um conceito de melhor qualidade dos serviços prestados pela instituição.

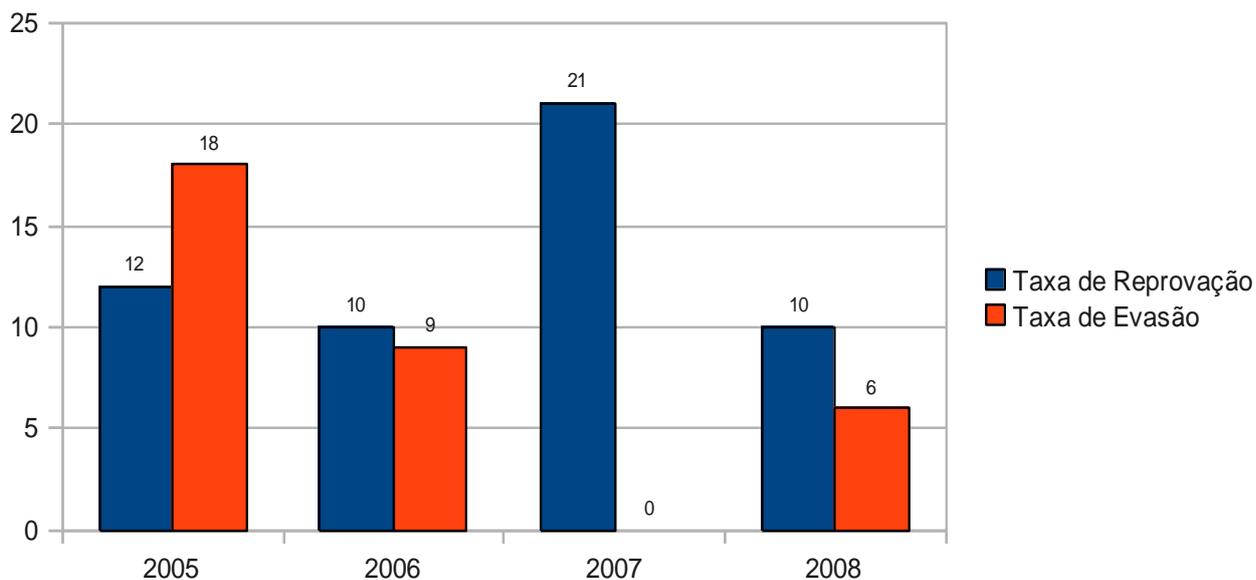
Por atender apenas a crianças do 1º ao 5º anos do ensino fundamental, a preocupação maior da escola voltou-se para a alfabetização, uma vez que, de acordo com os testes realizados pelos professores no início e no final de cada ano letivo, constantes dos registros de rendimento da escola, o nível de proficiência das crianças em leitura, escrita e matemática eram muito baixos.

Para a diretora da escola, o baixo nível de desempenho na aprendizagem com que os alunos ingressavam na 1ª série do ensino fundamental já comprometia o resultado a ser alcançado ao final do 2º ano e ao final do 5º ano, criando um desafio a mais no processo de alfabetização. Para os professores da escola, embora a escola trabalhasse somente com as séries iniciais do ensino fundamental, ou seja, do 1º ao 5º ano, alfabetizar os alunos ao final do 2º ano não tem sido uma tarefa fácil, embora este seja o grande objetivo da escola, uma vez que muitos dos alunos ingressam na 1ª série sem ter passado pela etapa da educação infantil.

1.2.2.1 Os resultados da Escola Municipal Maria Nair no SPAECE-ALFA

Sobre os indicadores de rendimento escolar, o Livro de Atas de Resultados Finais da escola consta os seguintes dados:

Gráfico 12 - Taxa de Reprovação e de Evasão (2005 - 2008)



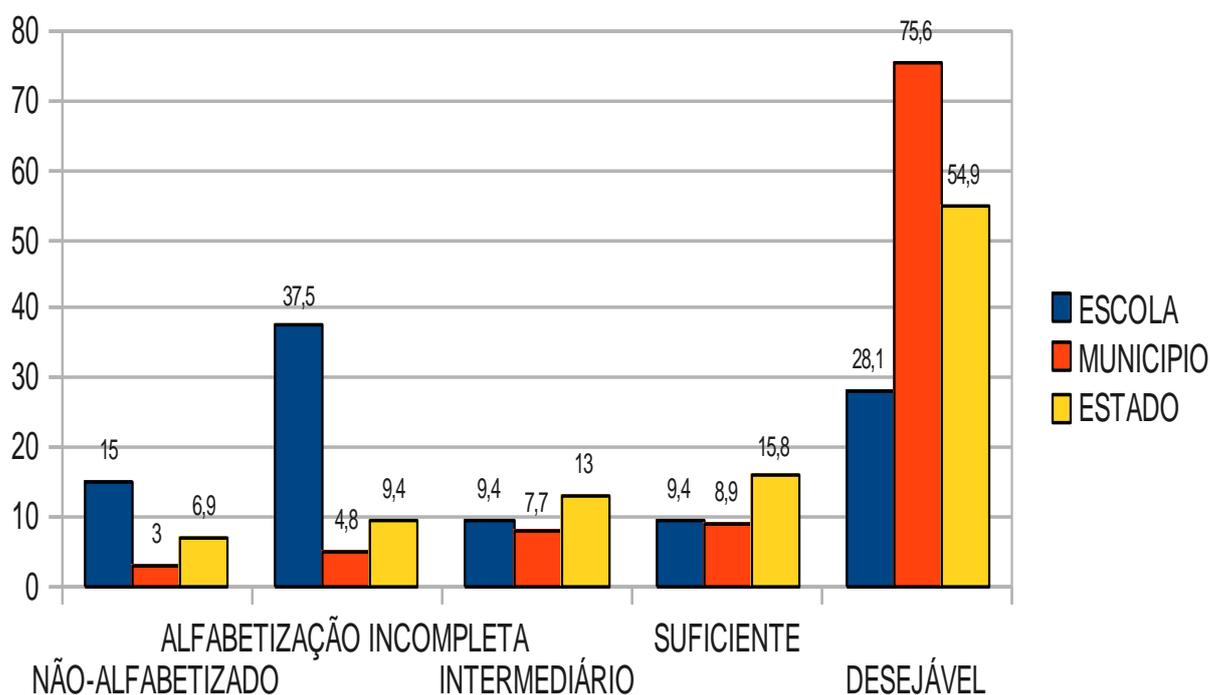
Fonte: Secretaria da Escola

Como se pode ver, embora os índices de reprovação e evasão da escola tenham caído ao longo do período, considerando que esta não é uma escola de grande porte, tais indicadores ainda se apresentam altos.

Em relação aos resultados de avaliação da aprendizagem, pelo fato de a escola não ter matrícula suficiente no 5º ano do ensino fundamental para participar da Prova Brasil, o IDEB, para ela, não é calculado, ficando os seus dados oficiais de rendimento dos alunos expressos pelas avaliações do SPAECE/SPAECE-ALFA, as quais, na edição de 2010, aferiram resultados de proficiência muito baixos na avaliação dos alunos do 2º ano do ensino fundamental. Naquele ano, a média de proficiência dos alunos da escola fora de apenas 114,46 pontos.

O gráfico abaixo mostra o desempenho da escola, comparando-o com os resultados apresentados pelo município e pelo estado.

Gráfico 13 - SPAECE-ALFA 2010: Escola x Estado x Município



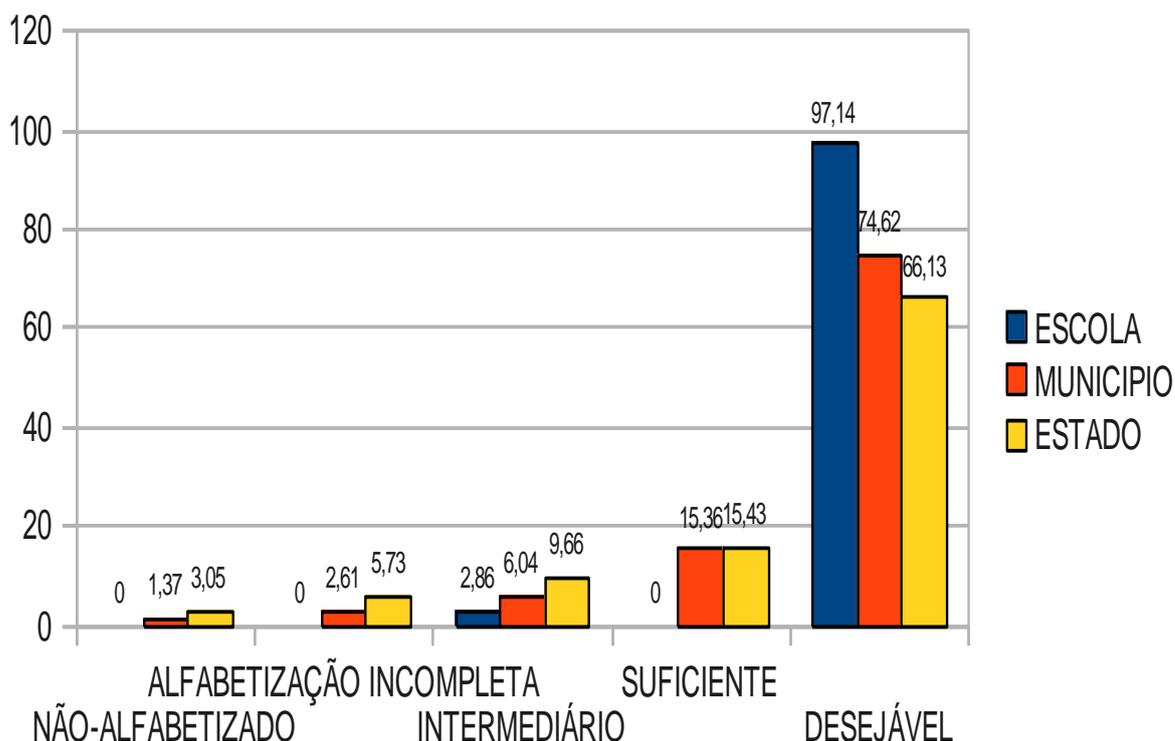
Fonte: SPAECE-ALFA, 2010.

Pelo gráfico, constata-se que apenas 28,1% dos alunos avaliados da escola em 2010 atingiram o nível de proficiência desejável no SPAECE-ALFA, ficando com média abaixo das médias de proficiência do município e do estado – 75,6% e 54,9%, respectivamente. Nos dois níveis mais baixos da escala, acumularam-se 52,5% dos alunos avaliados da escola.

Na edição do SPAECE-ALFA de 2011, a escola elevou de 114.46 pontos de 2010 para 235.96 a média de proficiência em leitura de seus alunos do 2º ano do ensino fundamental, com 100% de participação no exame e com 97.14% dos alunos no nível desejável de alfabetização.

A seguir, um gráfico com o resultado do SPAECE-ALFA de 2011 referente à escola, ao estado e ao município.

Gráfico 14 - SPAECE-ALFA 2011: Escola x Estado x Município



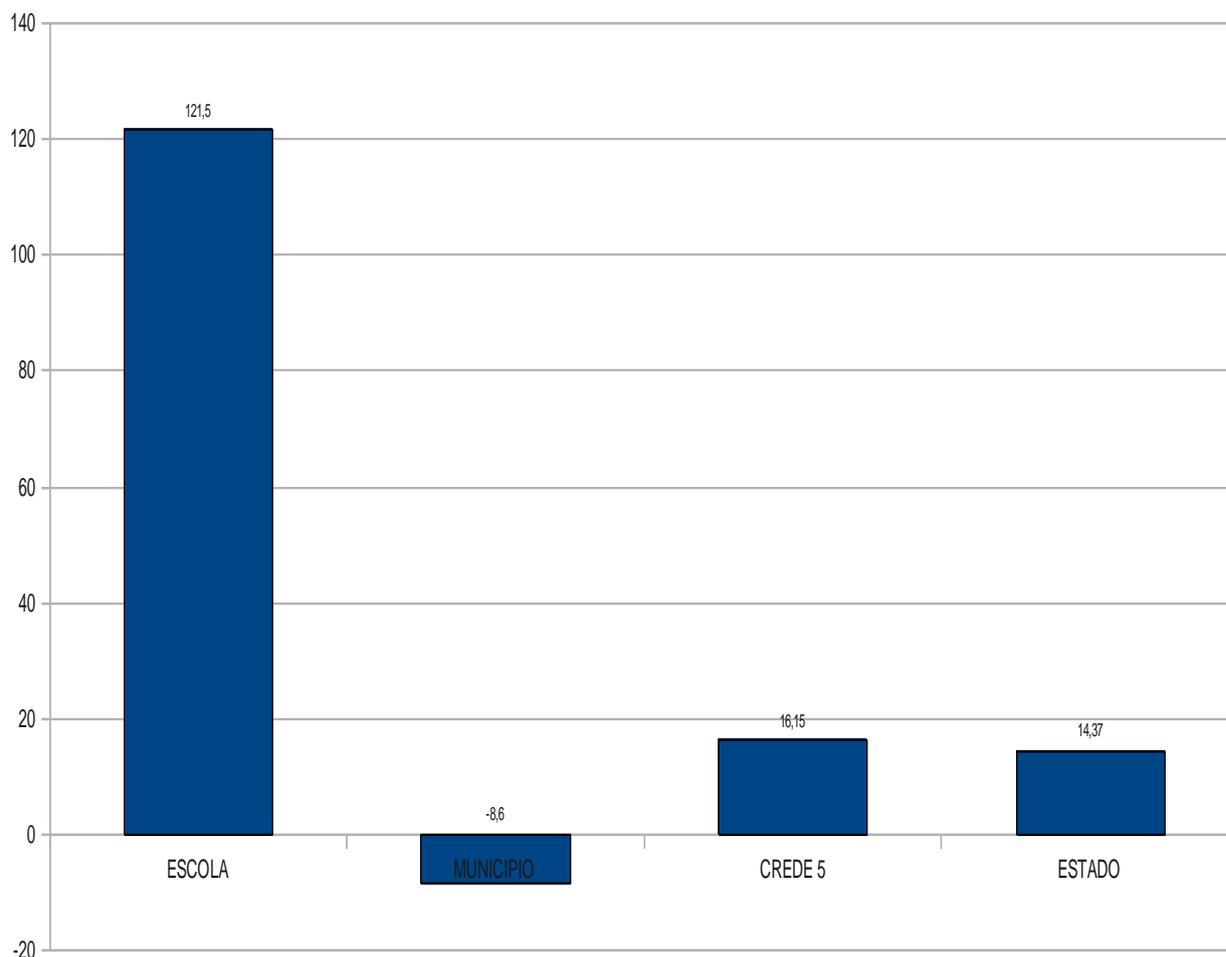
Fonte: SPAECE, 2011.

Comparando-se os dados constantes do gráfico 12 com os do gráfico 13, o que se percebe é uma significativa evolução no desempenho da escola na escala de proficiência do SPAECE-ALFA. Enquanto que, em 2010, 52,5% dos alunos avaliados concentravam-se nos níveis “não alfabetizado” e “alfabetização incompleta”, em 2011, nenhum aluno ficou nesses níveis, sendo que 97,14% do universo avaliado elevou-se para o padrão “desejável” da escala.

Comparando-se a média alcançada pela escola em 2010 com a média de 2011, observa-se um crescimento de mais de cem pontos absolutos, levando os alunos do nível não alfabetizado e alfabetização incompleta para o nível desejável de alfabetização.

Numa comparação com o crescimento do município, da regional e do estado, no mesmo período, apresenta-se o seguinte resultado:

Gráfico 15 - Crescimento Absoluto no SPAECE-ALFA 2011
(Escola x Município x CREDE 5 x Estado)

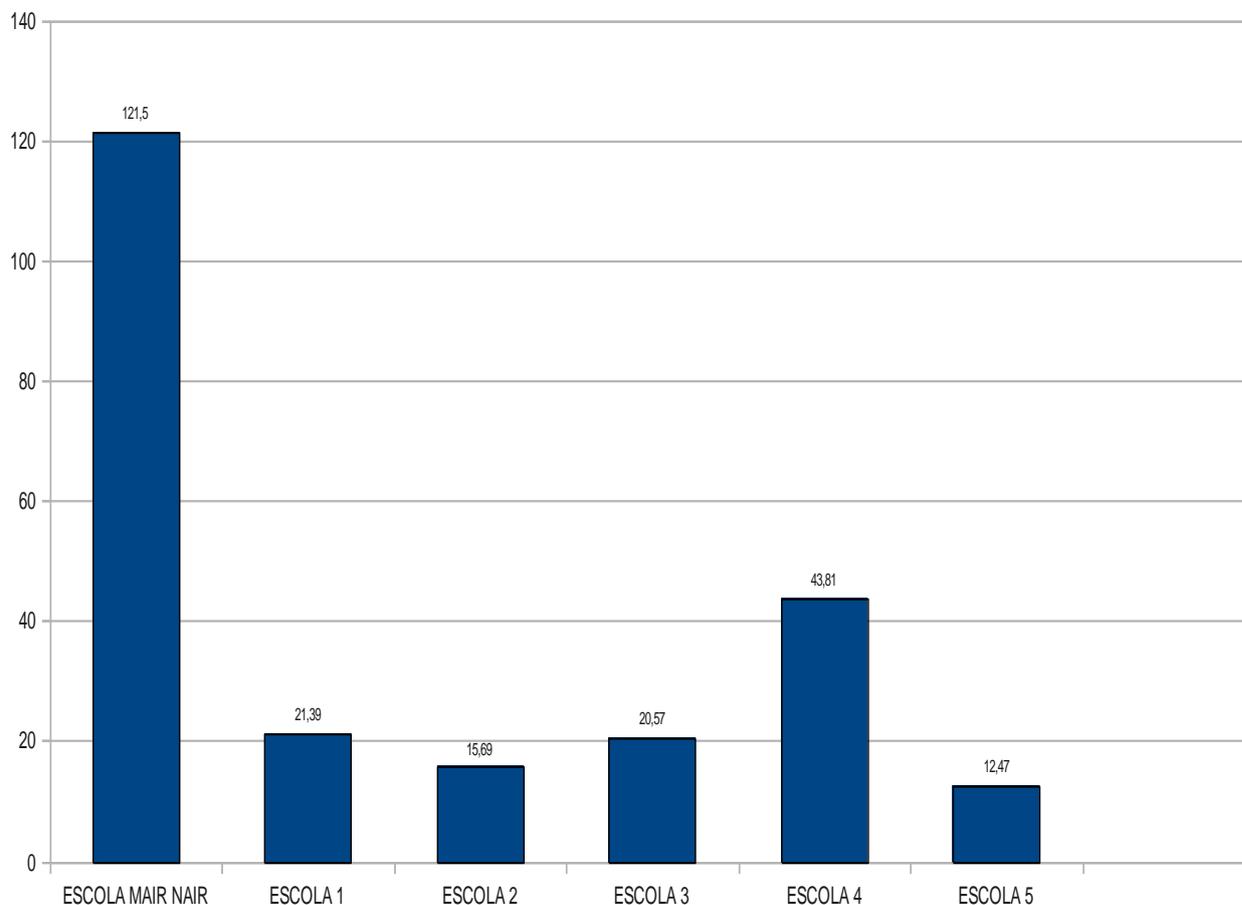


Fonte: SPAECE-ALFA, 2011.

No ano de 2011, enquanto a média de proficiência da CREDE 5 cresceu 16,15 pontos; a do estado, 14,37, e o município apresentou uma queda de 8,6 pontos na média de proficiência dos alunos do 2º ano do ensino fundamental na avaliação do SPAECE-ALFA, a escola cresceu 121,5 pontos em relação ao ano de 2010.

Na relação com o crescimento absoluto das cinco escolas da zona urbana da rede pública do município, percebe-se o mesmo destaque demonstrado no gráfico anterior:

Gráfico 16 - Crescimento Absoluto no SPAECE-ALFA 2011
(Escola x Cinco Escolas da Zona Urbana do Município de Maior Crescimento)



Fonte: SPAECE-ALFA, 2011.

Comparando o crescimento de cinco escolas da zona urbana do município, as quais apresentam, em termos análogos, um perfil de aluno com as mesmas condições sociais, econômicas e culturais da instituição em estudo, observa-se que a escola que mais cresceu elevou sua média de proficiência em 43,81 pontos, evidenciando o crescimento da escola Maria Nair, que foi de 121,5 pontos.

1.2.2.2 Descrição da ação pedagógica desenvolvida pela EMMN em 2011

Em 2009, assume o Governo Municipal de Ipu uma nova equipe em função do resultado das eleições municipais do ano anterior, no qual o prefeito vigente sai derrotado diante do grupo de oposição, que assume o poder. Como consequência, a Secretaria Municipal de Educação muda de titular e de equipe técnica, como

acontece na maioria dos municípios brasileiros quando há troca de prefeitos municipais, ainda que isso possa vir a comprometer, interromper ou retardar o andamento dos projetos e programas educacionais em desenvolvimento nas escolas.

Naquele mesmo ano, em 2009, como parte da programação do Governo do Estado em relação à divulgação dos resultados dos municípios no SPAECE-ALFA, edição 2008, por ocasião da solenidade de premiação das Escolas Nota 10, o município de Ipu foi apresentado como um dos municípios cearenses com mais baixo desempenho em alfabetização, com média de proficiência de 121,94 pontos.

Em relação a esses fatos, a Secretária de Educação da época assim se expressou:

O resultado do município no SPAECE-ALFA em relação ao ano de 2008, apesar de não ser o reflexo do trabalho de nossa gestão, não apenas constrangia, mas nos indicava que algo precisava ser feito para melhorar os indicadores tão baixos e elevar o nível da qualidade do ensino das escolas da rede municipal.

(Secretária Municipal de Educação de Ipu, 2011)

Diante de tais resultados, a Secretaria Municipal de Educação, por meio da equipe de gestão pedagógica do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, implantou, a partir do segundo semestre letivo de 2009, um projeto de intervenção pedagógica para os estudantes do 2º ano do ensino fundamental, com o objetivo declarado de contribuir para a melhoria do desempenho destes nas avaliações externas, especialmente no SPAECE-ALFA. Trata-se do *Projeto de Reforço Escolar: Tempo de Aprender Aprendendo*, no qual as crianças eram atendidas em carga suplementar de aula, no contraturno, com aulas de reforço em leitura e escrita.

Para selecionar os estudantes que participariam do projeto, a equipe do PAIC realizou, com a colaboração dos coordenadores pedagógicos e dos professores das escolas, um diagnóstico, elaborado com base na matriz de referência do SPAECE-ALFA, o qual foi aplicado a todos os estudantes do 2º ano do ensino fundamental. Com base no resultado, foram montadas as turmas, tendo como critério inicial a fase em que o estudante se encontrava no processo de aquisição da leitura e da escrita naquele momento, ou seja, os alunos pré-silábicos em uma turma, os silábicos em outra turma, e assim sucessivamente.

Para dar suporte ao seu funcionamento, a Secretaria Municipal de Educação instituiu uma equipe de gestão do projeto, que ficou responsável pelo desenvolvimento das ações, acompanhamento e avaliação dos resultados. As aulas do projeto aconteciam no período da tarde, das 13 às 17 horas, de segunda à quinta-feira, para as quais era dado todo um suporte logístico, como transporte para o deslocamento dos alunos, lanche e material didático, por parte da Secretaria Municipal de Educação, além de uma equipe de gestão do projeto que entre, outras ações, acompanhava a participação dos estudantes por meio do controle de frequência.

Quando da divulgação do resultado do SPAECE-ALFA de 2010, embora a média de proficiência do município tenha melhorado, passando de 168,6 em 2009, para 197,2 pontos, a proficiência da escola em estudo foi de apenas 114,5 pontos, o que a colocou como uma das 150 escolas do estado com mais baixo desempenho, classificando-se como Escola Apoiada, de acordo com os critérios do Prêmio Escola Nota 10.

Movida por esse baixo desempenho da escola, a Secretaria Municipal de Educação, por meio da equipe responsável pelo PAIC no município, implantou um projeto de intervenção pedagógica específico para essa escola, com foco na elevação dos baixos índices de proficiência dos estudantes dos 2º anos do ensino fundamental no SPAECE-ALFA.

Segundo a gerente do PAIC, a primeira medida tomada foi ouvir os membros da direção e os professores do 2º ano do ensino fundamental da escola sobre as medidas a serem implantadas na escola com o intuito de alfabetizar as crianças e melhorar a média na avaliação externa. Na condição de Escola Apoiada, para receber os recursos do governo do estado, a escola deveria elaborar e encaminhar à Secretaria da Educação Básica – SEDUC um plano de ação, com foco na melhoria da aprendizagem dos alunos, o qual seria desenvolvido com o apoio técnico pedagógico de uma Escola Nota 10, localizada na zona rural do mesmo município.

O projeto da escola consistia na ampliação da jornada escolar dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental, com o diferencial em relação ao projeto de reforço escolar que o município já desenvolvia, entre outros aspectos, que os estudantes passariam todo o dia na escola, com três refeições, incluindo o almoço, sob os cuidados e orientação de uma equipe de professores e colaboradores. A rotina diária dividia-se em aula regular pela manhã, de todas as disciplinas do currículo; antes do

almoço, atividades de higiene, por exemplo; após a refeição, descanso e atividades lúdicas; durante a tarde, aulas de reforço em leitura e escrita. Essa nova rotina, segundo a coordenadora do projeto, permitiu um ganho muito grande para a garantia da melhoria da aprendizagem dos alunos: a frequência à escola. Pelo fato de eles ficarem o dia todo na escola, com atividades diversas, passaram a frequentar mais as aulas, o que, segundo os professores, contribuiu muito para que aprendessem mais.

Esse destaque dado à melhoria da frequência dos estudantes depois da implantação do projeto de reforço em tempo integral, de acordo com a diretora da escola, deve-se ao fato de que, em razão de os alunos serem de famílias muito carentes economicamente, especialmente às quintas e sextas-feiras, estes não iam para a escola, pois a maioria ia trabalhar na feira, montando barracas, ajudando os feirantes ou fazendo entregas, o que comprometia o aprendizado de cada um deles na escola. Com a implantação do projeto, essa infrequência praticamente deixou de acontecer, havendo apenas alguns casos isolados.

Como o projeto atendia especificamente os alunos do 2º ano do ensino fundamental da escola, as duas turmas em que estavam organizados esses alunos foram alocadas em outro espaço, a cerca de três quadras da sede da escola, alugado pela prefeitura, onde eles podiam realizar suas atividades sem a interferência dos alunos das outras séries, uma vez que a escola-sede não dispunha de espaços amplos para recreação, o que dificultava uma proposta de trabalho mais dinâmica.

Devido ao fato de o município não ter nenhuma experiência de escola em tempo integral, “[...] o mais difícil foi a fase de implantação, pois, primeiro tivemos de convencer os pais dos alunos a deixarem seus filhos passarem o dia todo na escola”, diz a coordenadora do projeto. Segundo ela, a preocupação maior dos pais era com a alimentação e a segurança das crianças, pois, para estes, elas eram muito “danadas”.

As atividades com as crianças no projeto funcionavam de segunda a quinta-feira, das 7 às 17 horas, sendo que, na sexta-feira, os estudantes tinham aula apenas pela manhã, pois, no turno da tarde, os professores participavam, sob a orientação da coordenadora pedagógica do projeto de reforço escolar do município, de um encontro de formação e planejamento das atividades da semana.

Por ocasião da reunião semanal de planejamento, a coordenadora pedagógica, além de refletir sobre o processo de alfabetização à luz dos teóricos da área, definia com a equipe de professores todas as atividades a serem desenvolvidas durante a semana. Além disso, quinzenalmente, propunha a realização de um diagnóstico de leitura e escrita dos alunos para acompanhar a evolução destes e redirecionar as atividades propostas.

Conforme relato da coordenadora do projeto, “[...] Todas as atividades realizadas com os estudantes durante a semana, sejam nas aulas regulares pela manhã, sejam nas atividades pedagógicas do turno tarde, são focadas nas matrizes de referência de avaliação do SPAECE-ALFA”.

Atividades extraclasse também eram realizadas, como passeios ecológicos, comemoração do dia da criança em clubes, com banhos de piscinas, atividades culturais, como dança, capoeira e, inclusive, formação religiosa, a qual era realizada com a contribuição de uma missionária da cidade que, uma vez por semana, após o almoço, reunia as crianças para um momento de reflexão e louvor.

Reuniões de pais eram realizadas mensalmente pela direção da escola, para avaliar as ações desenvolvidas e envolver os pais no acompanhamento dos filhos. De acordo com a diretora da escola, “[...] No começo, os pais estavam meio desconfiados, mas depois passaram a acreditar no projeto e a gostar de verem seus filhos passando o dia todo na escola e aprendendo”. Segundo ela, para a primeira reunião de discussão do projeto com os pais dos alunos, foi preciso pedir ao secretário municipal de educação que participasse da reunião, pois ela sentia, inicialmente, os pais muito resistentes à ideia. Com o desenvolvimento do projeto, o depoimento dos pais passou a refletir a sua mudança de visão sobre a importância dele para os seus filhos e, também, sobre a participação destes nas atividades da escola, inclusive reuniões.

Além das reuniões de pais na escola, os professores e a coordenação pedagógica da escola realizavam visitas nas casas daqueles pais de alunos que não compareciam às reuniões para cobrar deles o acompanhamento da frequência dos filhos à escola e, na medida do possível, o zelo pela realização das tarefas domiciliares enviadas pelos professores:

É muito importante para nós professores vermos a nossa escola saindo do grupo das Escolas Apoiadas para o grupo das Escolas Premiadas. Esse é um dos grandes objetivos nossos, mais ainda, vermos que os nossos alunos estão aprendendo. E também termos o nosso reconhecimento, né, com a premiação em dinheiro que os professores das Escolas Nota 10 recebem [...].

(Professora da escola, 2011)

O projeto de reforço em tempo integral com os alunos do 2º ano do ensino fundamental da escola aconteceu durante todo o ano letivo de 2011. Para os professores envolvidos, “[...] foi uma tarefa muito difícil, pois não foi fácil segurar aquelas crianças tão inquietas o dia inteiro na escola”. No entanto, comemoram o fato de que “[...] foi muito gratificante constatar ao final do ano que elas se desenvolveram muito na leitura, na escrita e, o mais importante, em comportamento” (Professora da escola). Sobre os objetivos buscados com o projeto, o Secretário Municipal de Educação expressa sua visão a respeito:

O nosso objetivo maior com este projeto de intervenção é não deixar o município cair do verde-escuro, pois isso seria muito ruim para a nossa educação municipal, uma vez que a média de desempenho do município no SPAECE-ALFA tem relação direta com o repasse de verbas para a educação municipal, o que garante o desenvolvimento de outras ações de melhoria nas escolas.

(Secretário Municipal de Educação, 2011)

Além desse projeto com foco na alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, a escola, com a orientação dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação realizou outras ações de gestão pedagógica. Dentre elas, a elaboração do Projeto Político Pedagógico, o qual foi discutido com professores, representantes de funcionários e de pais de alunos e com o acompanhamento da superintendente da escola.

Em relação à contribuição técnico-pedagógica da Escola Premiada do município, a qual, segundo os critérios do Prêmio Escola Nota 10, tem a responsabilidade de apoiar a escola com baixo desempenho, o depoimento dos professores e da diretora da escola não evidencia uma participação efetiva. Segundo a diretora da escola,

A equipe da Escola Nota 10 do município que ficou de nos apoiar fez umas duas visitas de intercâmbio na escola, mas talvez pelo fato de estarmos sempre nos encontrando nas reuniões da Secretaria, ficou nisso mesmo. O assessoramento maior que tivemos no projeto foi da equipe do PAIC mesmo do município.

(Diretora da escola, 2011)

Os professores da escola, apesar de considerarem importante o apoio da Escola Premiada no assessoramento técnico-pedagógico da Escola Apoiada também confirmam o distanciamento ao qual se refere a diretora da escola. Para esses professores, a troca de experiências entre as escolas poderia ter contribuído muito para que a Escola Maria Nair evoluísse de maneira mais segura.

Outro instrumento de gestão que também foi construído nesse contexto, com o assessoramento da equipe da Secretaria de Educação do município, foi o PLAMETAS, Plano de Metas do Diretor, que fez com que o diretor definisse junto à equipe escolar que resultados a escola teria de alcançar ao final de cada ano letivo, bem como as principais ações a serem realizadas para o atingimento das metas propostas.

Todas as ações desenvolvidas pela escola tinham como foco a melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos. E, segundo a diretora da escola, a maior contribuição que a instituição recebera no período, no sentido de elevar seus indicadores de aprendizagem, foi a partir da equipe do PAIC da Secretaria Municipal de Educação, a qual, desde o momento em que a escola passou a funcionar em novo prédio, prestara um assessoramento técnico-pedagógico muito forte junto à equipe gestora e de docentes, repassando, por meio das formações de gestores e de professores, os princípios e as diretrizes do programa para que a escola pudesse alcançar os resultados necessários para sair do grupo das escolas de menor resultado do estado do Ceará.

A partir do que se descreveu neste capítulo I sobre as ações do município e da escola em estudo no intuito da melhoria dos indicadores de alfabetização, o que se coloca como objeto de análise para o capítulo II a seguir é a relação entre os programas e projetos educacionais por eles empreendidos e as políticas de responsabilização desenvolvidas pelo estado do Ceará.

2 ANÁLISE DA INCIDÊNCIA DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ NAS AÇÕES PEDAGÓGICAS EM ÂMBITO MUNICIPAL A PARTIR DO CASO DA ESCOLA MARIA NAIR (IPU-CE)

Para efeitos da análise deste Plano de Ação Educacional, define-se aqui política de responsabilização como uma tentativa de melhorar os resultados das escolas mediante a criação de conseqüências para a escola ou para professores individuais, sejam elas materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos medido por procedimentos avaliativos estaduais ou municipais (BROOKE, 2008).

Este segundo capítulo tem como objetivo analisar, a partir de dados qualitativos e quantitativos da pesquisa e em referencial teórico do tema em estudo, a incidência das políticas de responsabilização no contexto do estado do Ceará, no âmbito das políticas educacionais dos municípios, a partir do caso da Escola Maria Nair, no município de Ipu.

Na primeira seção do capítulo, propõe-se discorrer sobre a ideia de *accountability* em educação, estabelecendo um diálogo com o contexto do cenário educacional brasileiro para, em seguida, relacionar tais ideias com as políticas de responsabilização no estado do Ceará.

Na segunda seção do capítulo, faz-se uma análise de algumas políticas e ações em âmbito nacional que refletem, ainda que implicitamente, as ideias de responsabilização nas políticas educacionais.

Na seção três, o foco recairá sobre a análise de como as políticas de responsabilização do estado do Ceará ecoam no âmbito municipal. Essa análise será realizada a partir do estudo de caso da Escola Maria Nair, trazendo em seu escopo as perspectivas da Secretaria Municipal de Educação e a da equipe gestora e de docentes da escola em estudo.

Entrevistas de roteiro semiestruturado, questionários, além de pesquisa documental e bibliográfica foram utilizados como instrumentos de coleta de informações sobre o caso em estudo com o objetivo de levantar dados sobre as políticas e ações desenvolvidas pela secretaria e pela escola para subsidiar a análise pretendida.

Foram entrevistados os secretários municipais de educação que ocuparam a pasta no período de 2009 a 2011, o diretor e o coordenador pedagógico da Escola Maria Nair, os dois professores das duas turmas de 2º ano do ensino fundamental da escola, o gerente municipal do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), a superintendente da escola, os dois coordenadores do Projeto de Reforço Escolar da Secretaria Municipal de Educação, dois professores do projeto de reforço que atuaram junto aos alunos do 2º ano da Escola Maria Nair no contraturno e cinco pais de alunos. O principal objetivo das entrevistas foi saber até que ponto as ações desenvolvidas pela escola guardavam relação com as políticas educacionais desenvolvidas pelo estado na área de atuação do município e da escola e como os entrevistados percebiam tal relação.

Além das entrevistas realizadas, foi feita uma análise de alguns instrumentos de gestão utilizados pelo município e pela escola, tais como o *Projeto Político Pedagógico* da escola e o *Plano de Trabalho Anual*. No âmbito da Secretaria Municipal de Educação, foi analisado o documento *Projeto de Reforço Escolar: Tempo de Aprender Aprendendo*. Esses documentos trouxeram para a pesquisa elementos importantes sobre como a Secretaria e a escola se organizaram para desenvolver ações de melhoria dos indicadores de alfabetização no município.

Para um diálogo com o conteúdo dos dados e informações colhidos pelos instrumentos acima elencados, buscou-se em Brooke (2008, 2006), Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009), Afonso (2009), Freitas (2007), além de documentos oficiais da SEDUC e SME sobre os programas e ações educacionais por elas desenvolvidos, o aporte teórico para referendar a análise proposta nesta pesquisa.

2.1 Políticas de accountability: em busca de um conceito

A discussão envolvendo políticas de *accountability* remete a uma reflexão sobre a própria reforma do Estado que se tornou imperiosa em todo o mundo a partir

da década de 1970 e o surgimento, neste contexto, do modelo gerencial¹² no setor público, em substituição ao modelo weberiano¹³ (ABRUCIO, 1997).

Segundo Schneider (s/d, p. 2) o termo *accountability* não tem uma tradução exata para o português, embora alguns autores, ainda que sem consenso, o empreguem como sinônimo de responsabilização. Citando Pinho e Sacramento (2009), a autora informa que o termo está presente na literatura americana desde antes da década de 1970, sendo que sua introdução no Brasil remonta ao início dos anos de 1990, coincidindo com o início do processo de redemocratização do país, cuja base do discurso empregado naquele momento no contexto da administração pública assentava-se sobre os princípios da descentralização, desconcentração dos serviços públicos e da autonomia dos entes federados.

Campos (1990) escreveu um polêmico artigo intitulado *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*, no qual, entre outras abordagens, manifesta sua inquietação quanto ao fato de que no final dos anos de 1980, início da década de 1990, na literatura brasileira, não se encontrava o termo *accountability*. Segundo a pesquisadora, esse fato se explica devido à falta do próprio conceito entre os administradores brasileiros naquele momento, o que se torna compreensível se considerarmos que o conceito de *accountability* remete a uma intrínseca relação com os processos democráticos, ou seja, com a participação dos cidadãos no acompanhamento das políticas desenvolvidas pelos poderes públicos, o que, naquele período da história política brasileira, não acontecia devido ao regime ditatorial que acabara de ser rompido.

Naquele momento, a autora elencou alguns fatores fundamentais para que a administração pública do Brasil pudesse tornar-se *accountable*, o que, para ela, não aconteceria fora de um contexto democrático. Um dos fatores diz respeito ao controle social por parte dos cidadãos, ou seja, à capacidade destes de se organizarem para exercerem o controle político do governo. Outro fator é a descentralização e a transparência como princípios norteadores das ações

¹² O modelo gerencial seria utilizado no setor público para diminuir os gastos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental. Em suma, o gerencialismo puro tinha como eixo central o conceito de produtividade (POLLITT, 1990, p. 2).

¹³ Dimensão do estado de bem-estar (Welfare State), ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental, em um contexto cujo objetivo primordial era a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população.

governamentais, o que, conforme já exposto anteriormente, permite a construção de maior autonomia por parte dos entes federados, como os estados e os municípios. E elenca, ainda, a emergência de novos valores sociais como importantes para que os processos democráticos se consolidem (CAMPOS, 1990).

Em 2009, passados mais de vinte anos da produção do artigo de Campos, tendo em vista que este, embora publicado em 1990, fora escrito em 1987, Pinho e Sacramento publicam *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*, por meio do qual revisitam Campos (1990) na perspectiva de verificar as mudanças ocorridas na sociedade brasileira ao longo dos anos, nos aspectos social, político e institucional que pudessem propiciar o desenvolvimento da *accountability*. No entanto, interessa aos objetivos deste trabalho, apenas a discussão que os autores promovem sobre o conceito de *accountability*.

De início, os autores admitem a falta de um consenso entre os estudiosos da área quanto a uma palavra em português que remeta ao significado exato de *accountability*, embora, segundo eles, alguns pesquisadores assumam com segurança uma tradução exata do termo para o português, como responsabilização, por exemplo.

Na dificuldade de encontrar em português uma palavra que traduza de forma clara o termo de origem inglesa, Pinho e Sacramento (2009) sintetizam:

[...] *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1348)

Schedler (1999, apud Pinho e Sacramento, 2009, p. 1350), no entanto, reforçando Campos (1990), retoma a importância de um contexto democrático para a instalação da *accountability*, ao reafirmar que “[...] é maior o interesse pela *accountability* em sociedades que apresentam avançado estágio democrático”. Segundo Schedler, a verdadeira razão de ser da *accountability* é o controle social.

Ainda segundo Pinho e Sacramento (2009), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) alertou para o fato de que:

[...] a realização do valor político da *accountability* depende do desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade e da construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato (2006:27).
(PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1353)

Como se pode deduzir da transcrição acima, e relacionando-a às ideias sobre o conceito de *accountability*, fica clara a estreita relação entre os aspectos que a envolvem e um contexto de democracia para que a sua eficácia se efetive.

Até aqui, tratou-se o conceito de *accountability* no âmbito da administração pública de forma geral, sem especificá-la a nenhuma área específica. No entanto, para relacioná-lo com a educação, reporta-se aqui a Afonso (2012) quando, à luz do pensamento de Schedler (1999), trata das variáveis que compõem a *accountability* em educação: avaliação, responsabilização e prestação de contas.

Para o autor, a prestação de contas pode ser entendida como o pilar que sustenta o direito de pedir informações e de exigir justificações. A responsabilização, embora mais diretamente relacionada com o reconhecimento do mérito ou com sanções punitivas em relação aos atores envolvidos nos sistema de *accountability*, não deixa de, na visão de Afonso (2012), estar relacionada ao processo de prestação de contas enquanto ato impositivo por uma exigência da sociedade, e não como uma benéfica dos agentes públicos. E, por fim, a avaliação, como instrumento de recolha de dados e informações para subsidiar os juízos de valor sobre uma determinada realidade.

Andrade (2008), a partir da análise da experiência americana com sistemas de *accountability* e com o objetivo de iluminar a discussão sobre a realidade brasileira no que tange à *accountability* em educação, elenca, ainda que em linhas gerais, algumas características da política de *accountability* em educação. Segundo o autor, definir padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; realizar testes de proficiência junto aos alunos; divulgar os resultados dos testes por escola; declarar como objetivo explícito a melhoria do desempenho dos estudantes nos testes e responsabilizar professores/diretores das escolas pelo sucesso ou fracasso dos estudantes nos testes de proficiência são os pilares sobre os quais se assentam a *accountability* nas escolas americanas e que influenciaram a desenho de modelos de *accountability* nos demais países.

2.2 Responsabilização no cenário educacional brasileiro

Para fazer referência aos modelos de *accountability* em desenvolvimento no cenário educacional brasileiro e considerando a sua natureza conceitual “polissêmica e densa”, ou seja, sem consenso entre os autores que se debruçam sobre a temática, opta-se aqui por utilizar-se o termo responsabilização, não como sinônimo perfeito de *accountability*, mas como um termo que guarda uma relação semântica mais próxima daquilo que as políticas educacionais brasileiras, especialmente as oriundas da esfera federal, em termos gerais, vêm implantando junto aos municípios e às escolas, com base na experiência americana de *accountability*.

Justifica-se aqui a escolha pelo conceito adotado por Nigel Brooke (2008), o qual introduz este capítulo, ao utilizar a expressão “políticas de responsabilização” para referir-se às ações implantadas quer seja em âmbito federal, em âmbitos estaduais e/ou municipais, ainda que sejam experiências isoladas, no sentido de relacionar a prestação de contas, a avaliação e a responsabilização como mecanismos de indução da melhoria da qualidade da educação.

É a partir da década de 1990 que se pode perceber no Brasil a notoriedade do desenvolvimento de programas e projetos educacionais que refletem o espírito das políticas de responsabilização até então desenvolvidas em países como os EUA e a Inglaterra.

Como parte do conjunto de programas e políticas educacionais implantado no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), destaca-se o SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica – e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), considerando que esses dois instrumentos ilustram de forma eficiente o contexto da discussão aqui proposta, no sentido de relacionar as políticas de responsabilização desenvolvidas na esfera federal, com reflexos diretos na gestão de resultados dos estados, dos municípios e das escolas.

2.2.1 O Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9394/96, em seu art. 9º, inciso VI, define como uma das incumbências da União “[...] assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996, s/p).

Horta Neto (2007), ao falar sobre o histórico das avaliações no Brasil, remonta ao seguinte fato:

[...] no início da década de trinta, houve no mundo um renovado interesse pela avaliação dos processos que aconteciam na escola, notadamente nos Estados Unidos, coincidindo com o momento em que houve um forte aumento da demanda por educação nos países centrais, trazendo questionamentos sobre se o conteúdo do que se aprendia na escola era o necessário para a vida em sociedade. Esta preocupação não era a central quando a educação ainda não era massiva, e era destinada à elite que mantinha seus filhos na escola e que controlava de perto seus resultados. (HORTA NETO, 2007, s/p)

Pelo trecho acima, percebe-se a indicação de que há uma relação direta entre a necessidade de avaliar a qualidade da educação e o processo de massificação da escola. Ou seja, enquanto a escola era para poucos, o controle da qualidade restringia-se aos pais dos estudantes que frequentavam essa escola, os quais pertenciam à elite da sociedade. Na medida em que as classes sociais menos favorecidas passaram a demandar escola, a necessidade de avaliar a qualidade dessa escola passa a ser dos órgãos de gestão dos sistemas de ensino, tendo ocorrido, assim, nos Estados Unidos, na década de 30, com o chamado *Eight Year Study*¹⁴, e, na década de 60, a partir do relatório Coleman¹⁵ (HORTA NETO, 2007).

¹⁴ Programa desenvolvido no estado americano de Ohio, cujo início data de 1934, por meio do qual foram selecionadas 30 escolas e para elas foi dado um período de oito anos para que desenvolvessem e aplicassem novos métodos de ensino, com a contrapartida de que seriam avaliadas durante este período.

¹⁵ Primeiro grande levantamento educacional em larga escala, realizado nos Estados Unidos em 1965. Este estudo baseou-se em uma pesquisa do governo americano envolvendo 645 mil alunos distribuídos em cinco diferentes níveis de ensino, com o objetivo de verificar entre diversas escolas, qual era a variação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos.

No Brasil, a primeira experiência em avaliação da educação, segundo o mesmo autor, acontece na segunda metade da década de 70, com a avaliação dos programas de pós-graduação desenvolvidos no país.

A década de 1980 foi marcada por ações de avaliações embrionárias daquilo que viria a se consolidar oficialmente em SAEB, em 2005. Como parte desse contexto embrionário de avaliações da qualidade da educação, podemos elencar, à luz de Horta Neto (2007), o Programa de Educação Básica para o Nordeste Brasileiro – EDURURAL (1980); a Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º Grau da Rede Pública: um estudo em 15 capitais e 24 cidades (1987); o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau – SAEP (1988); e, finalmente, em 1991, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

No entanto é na década de noventa, no contexto das políticas neoliberais, que a temática da avaliação ganha destaque na relação com o discurso da qualidade da educação, instituído formalmente nos diversos instrumentos de gestão da época, como o Plano Decenal de Educação para Todos, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e instrumentos legais, como a LDB de 1996, para citar os mais importantes.

Consultando o portal do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais – INEP, encontra-se sobre o SAEB:

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala. Seu objetivo é realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino que é ofertado. As informações produzidas visam subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas na área educacional nas esferas municipal, estadual e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino.

No período compreendido entre os anos de 1991 e 2001, o SAEB passou por várias alterações, especialmente no que diz respeito ao seu objeto de avaliação, sendo que, a partir de 2001, passou a avaliar as disciplinas língua portuguesa e matemática do 5º e do 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio.

Em 2005, tem o seu formato reestruturado pela Portaria Ministerial 931, de 21 de março, segundo a qual passa a ser composto por duas avaliações: a Avaliação

Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil (BRASIL, 2011).

Com essa reestruturação realizada em 2005, o SAEB ganha uma nova dimensão na perspectiva das políticas de *accountability*, na medida em que, por meio da ANRESC (PROVA BRASIL), diferentemente do seu formato anterior, passa a fornecer informações do rendimento acadêmico dos estudantes para os entes federados e para as unidades escolares.

Sobre a relação entre a reestruturação do SAEB e a *accountability*, Vieira (2011) assim reflete:

Importante destacar que no primeiro momento de criação dos sistemas de avaliação de larga escala, e neste caso estamos falando especificamente do Saeb, os resultados obtidos e divulgados não encontraram eco nos municípios, muito menos nas escolas, uma vez que eles não se viam nos resultados. É a partir dessa constatação que em 2005, o Saeb vai passar por uma significativa reestruturação, permitindo a implantação de forma definitiva de uma política de *accountability* no país. (VIEIRA, 2011, p. 425)

Já a respeito da concepção da ANRESC, encontra-se a seguinte descrição de acordo com o INEP:

A ANRESC (Prova Brasil) foi idealizada para atender a demanda dos gestores públicos, educadores, pesquisadores e da sociedade em geral por informações sobre o ensino oferecido em cada município e escola. O objetivo da avaliação é auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar, no estabelecimento de metas e na implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 2011, s/p)

Sem negligenciar a importância da Prova Brasil em seus objetivos declarados, faz-se necessário perceber que, nas entrelinhas do discurso oficial, repousa a ideia de responsabilizar os municípios, as escolas e, por extensão, até mesmo os gestores e docentes pelos resultados alcançados pelos estudantes na Prova Brasil, o que, na prática se concretiza, entre outras, pela forma como tais resultados são divulgados, ranqueando os municípios e as escolas em função das médias alcançadas, por exemplo (FREITAS, 2007).

Na realidade do município pesquisado, o que se constatou por meio das entrevistas realizadas junto aos docentes e gestores foi que as discussões sobre os resultados da Prova Brasil no âmbito das escolas ainda são muito restritas, embora a preocupação com a melhoria do IDEB seja uma constante.

Nesse sentido, segundo uma das professoras da escola em estudo:

Aqui, nas reuniões, é muito comum a discussão sobre os resultados da avaliação do SPAECE-ALFA. Inclusive o nosso planejamento das aulas, daquilo que a gente vai ensinar, dos diagnósticos que se faz com os alunos, é tudo feito com base na matriz de referência¹⁶ do SPAECE-ALFA. Mas sobre os resultados da Prova Brasil eu não me lembro de ter havido aqui na escola alguma reunião para tratar desse assunto. (Professora da escola, 2011)

Analisando a fala da professora respondente, fica clara a preocupação da escola com a avaliação do SPAECE-ALFA, inclusive o quanto essa avaliação influencia na rotina de planejamento das atividades pedagógicas da escola. Quando a professora diz que “[...] tudo é feito com base na matriz de referência do SPAECE-ALFA”, está evidenciando o impacto dessa avaliação no processo de gestão da pedagógica da escola.

Ainda a esse respeito, outro registro é o de uma técnica da Secretaria Municipal de Educação

Nós reconhecemos que a divulgação dos resultados da Prova Brasil para os gestores e docentes das escolas não acontece com a mesma ênfase que se dá aos resultados das avaliações do SPAECE e do SPAECE-ALFA. Mas, quando chegam os cartazes que o MEC manda com os resultados da Prova Brasil, nós enviamos para as escolas e pedimos que exponham para que todos os professores, funcionários, alunos e pais vejam a nota da escola. Só que chega muito atrasado [...]. (Superintendente da SME, 2012)

Pelas respostas dos entrevistados a respeito da Prova Brasil, pode-se concluir que esse instrumento de avaliação externa, embora muito relacionado com a problemática dos baixos indicadores vivenciados pelo município em estudo, ainda

¹⁶ A Matriz de Referência apresenta o objeto de uma avaliação e é formada por um conjunto de descritores que mostram as habilidades que são esperadas dos alunos em diferentes etapas de escolarização e passíveis de serem aferidas em testes padronizados de desempenho. (<http://www.portalavaliacao.caedufjf.net/pagina-exemplo/matriz-de-referencia> <acesso em 15 de outubro de 14

merece uma atenção especial. 100% dos entrevistados reconhecem a existência da Prova Brasil como uma avaliação do Governo federal, os gestores e os professores entrevistados dizem ter ciência da importância da avaliação para a melhoria da qualidade da educação, mas afirmam serem raros, na escola, os momentos de estudo sobre os resultados da instituição e do município na referida prova. Dos cinco pais entrevistados, apenas um demonstra ter algum conhecimento sobre a matéria, enquanto os demais dizem não ter conhecimento sobre essa avaliação.

O que se observa pelas respostas dos entrevistados sobre esta avaliação externa é que, mesmo diante de um município com sérios problemas de aprendizagem dos seus estudantes, com um IDEB de 2.2 em 2005, e com um discurso constante de que é preciso melhorar tais indicadores, a comunicação para a comunidade escolar sobre a natureza e resultados das avaliações externas não tem sido eficiente, dado o desconhecimento ou conhecimento parcial por parte dos entrevistados. A partir disso, pode-se inferir que as ações de intervenção pedagógica são realizadas no município, mas, ao que parece, não são ancoradas no diagnóstico que a Prova Brasil, enquanto sistema de avaliação externa, oferece por meio dos seus relatórios. Ou seja, apesar de a Secretaria Municipal de Educação trabalhar no sentido de melhorar o baixo IDEB do município, realizando, por exemplo, projeto de reforço escolar para os alunos com dificuldades de aprendizagem, não é possível afirmar que tais ações são induzidas pelos resultados da Prova Brasil, uma vez que não se percebe um estudo mais aprofundado sobre eles pelas escolas.

Para a gerente do PAIC do município, a Provinha Brasil subsidia de forma concreta e imediata as ações pedagógicas das escolas do mesmo modo que a Prova Brasil, uma vez que o público avaliado é o mesmo que o SPAECE-ALFA avalia e os seus resultados são produzidos para as escolas de forma mais imediata, o que permite utilizá-los a serviço do redirecionamento de ações corretivas, quando necessário.

Pela percepção valorativa da Gerente do PAIC sobre a Prova Brasil e a Provinha Brasil, fica clara a preocupação da gestão municipal com a questão imediata da alfabetização, uma vez que a Provinha Brasil oferece um diagnóstico voltado para a alfabetização e o letramento matemático, e a Prova Brasil avalia os anos finais dos dois segmentos do Ensino Fundamental, séries iniciais e séries finais.

No período de 2009 a 2011, passaram pela Secretaria Municipal de Educação três secretários de educação, tendo sido entrevistados todos os três sobre suas percepções a respeito das políticas de avaliação externa enquanto instrumentos de prestação de contas da qualidade do ensino à sociedade e como indutoras de melhorias na área educacional.

A Secretária de Educação do ano de 2009 foi a mais enfática ao defender que as avaliações externas são importantes para iluminar o caminho a ser seguido pelos sistemas de ensino no sentido da melhoria da aprendizagem dos alunos.

Nesse sentido, assim se reporta sobre o assunto:

Nós pegamos um município praticamente falido na educação. Na avaliação do IDEB de 2005, ficamos entre os municípios com a nota mais baixa no estado do Ceará. Na avaliação do SPAECE-ALFA também não foi diferente em relação a 2008, a média de proficiência dos alunos do 2º ano foi muito baixa, de maneira que o resultado dessas avaliações nos indicaram que tínhamos muito trabalho a ser feito. (Secretária Municipal de Educação no ano de 2009)

Analisando a fala da Secretária Municipal de Educação em 2009 e minimizando o viés discursivo de um partido de oposição que acabara de assumir o governo, pode-se inferir que as ações educacionais por ela propostas enquanto gestora da educação da rede municipal naquele ano tem como motivação forte, ainda que não se possa afirmar que seja a única, os resultados obtidos pelo município na avaliação da Prova Brasil, um dos componentes do IDEB. Ao referir-se ao município como “falido” na área educacional e como um dos municípios de nota mais baixa no IDEB no estado do Ceará, percebe-se certo constrangimento com esses indicadores, o que, segundo alguns autores, é uma das consequências das políticas de *accountability*, que se concretiza por meio de uma de suas variáveis: as avaliações externas.

2.2.2 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB tem sua gênese relacionada diretamente com a reestruturação do SAEB ocorrida em 2005, o qual segundo o INEP:

[...] foi criado em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. (BRASIL, 2011, p. 11)

Os dados de fluxo escolar aos quais se refere o INEP são coletados a partir do Censo Escolar e dizem respeito aos indicadores de aprovação escolar, e as médias de desempenho nas avaliações são aferidas mediante a realização da Prova Brasil (ou ANRESC), instituída em 2005 e pelo SAEB (ou ANEB).

Vale destacar também, para efeitos deste estudo, que esse indicador de qualidade nasce no bojo da implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, instituído pelo Governo federal em 2007 e do Compromisso Todos Pela Educação, instituído também pelo Governo federal em 2008.

Pensar o IDEB, assim como o SAEB, no contexto da responsabilização no âmbito das políticas nacionais de educação implica compreender tais políticas como instrumentos de prestação de contas à população sobre a qualidade dos serviços educacionais oferecidos pelos sistemas e escolas e buscar a participação desta população no acompanhamento das políticas e programas educacionais.

Ao traçar metas para os municípios e escolas, o IDEB funciona como um mecanismo de indução pela busca da qualidade do ensino por ele expressa, mobilizando (ou não) esses municípios e escolas na perspectiva de alcançar tais metas estabelecidas.

Sem a pretensão de esgotar a discussão conceitual sobre esse indicador, vale reproduzir aqui o pensamento de Oliveira (2010), quando este autor chama a atenção para o risco que as escolas correm de se tornarem preparadoras para os testes, na ânsia de atingirem as metas estabelecidas pelo Governo federal, simplificando, dessa forma, as finalidades educacionais.

De fato, essa tendência dos municípios de fixarem seus esforços no alcance das metas de IDEB estabelecidas pelo Governo federal, a partir da realização das avaliações externas nacionais, é uma realidade. Pelo discurso da secretária municipal de educação de 2009 do município em estudo, quando ela ressalta que

“[...] pegaram o município praticamente falido na educação”, a preocupação maior da gestão municipal do período 2009-2012 era reverter os baixos indicadores de IDEB aferidos na edição de 2007 da Prova Brasil, os quais colocaram o referido município entre os 36 municípios do estado do Ceará de menor IDEB, sendo classificado pelo Ministério da Educação, para efeitos de atendimento técnico-financeiro, como município prioritário.

Vieira (2011) corrobora sobre essa realidade do município em estudo:

Os resultados do Ideb nas séries iniciais de três municípios em 2005 – Boa Viagem, General Sampaio e Ipu – colocou-os entre os 36 piores do Ceará e entre os 1.000 piores do Brasil, o que levou o MEC a elegê-los como municípios prioritários para o desenvolvimento de ações focalizadas na melhoria do Ideb. Esses municípios receberam recursos financeiros adicionais provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e consultoria técnica especializada para realização de um Plano de Ações Articuladas (PAR) com vistas a melhorar o Ideb. São eles, no conjunto dos cinco (com maior evolução no IDEB 2005-2009), os que apresentam maior evolução no período 2005/2007, embora apenas Ipu consiga manter uma performance de melhoria no período 2007/2009.
(VIEIRA, 2011, p. 429)

A fala da Secretária de Educação do município em 2009 reflete bem essa preocupação quando, ao referir-se aos projetos de intervenção pedagógica que implantou naquele ano, dizia que “[...] era uma vergonha para o município ficar entre os 36 municípios de menor IDEB. Precisávamos mudar aquela realidade, por isso todo o nosso esforço”. Pelo discurso da secretária entrevistada e pelos dados trazidos por Vieira (2011), pode-se concluir sobre a melhoria dos indicadores no município em 2009, embora a fala da secretária indique que tais resultados são muito mais vistos pelo ângulo do constrangimento que eles trazem em face aos demais municípios que apresentam melhor média de desempenho do que mesmo como algo que mereça um estudo mais aprofundado, especialmente no que diz respeito aos aspectos pedagógicos que subjazem a tais resultados. Prova disso são os destaques dados na imprensa local, via programas de rádio e blogs, fazendo menção aos resultados dos municípios e escolas. Freitas (2007, p. 982) reflete sobre a problemática da média de proficiência das escolas na Prova Brasil enquanto indicador de qualidade da educação ao dizer que “o IDEB não deixa de ser baseado

em uma proficiência média da escola ou da rede. O uso da média como referência e sua variação ao longo do tempo não significam que houve melhoria para todos”.

Sobre a temática, Dermeval Saviani (2007), ao mesmo tempo em que reconhece a importância do IDEB na detecção de problemas da educação brasileira e nos resultados da aprendizagem dos estudantes, demonstra sua preocupação em relação ao fato de que o mesmo índice, atrelado a uma política de gestão educacional neoliberal, possa se tornar apenas um instrumento a serviço daquilo que chama de “pedagogia de resultados”, reduzindo o processo educacional apenas àquilo que é possível de aferição pelas avaliações externas.

No município em estudo, foi instituído, no âmbito das escolas municipais, no ano de 2011, a exemplo do que fazem as escolas da rede estadual do Ceará há algum tempo, o Plano de Metas do Diretor – PLAMETAS. Nesse instrumento de gestão, são definidas pelo diretor da escola as metas de rendimento, fluxo e de proficiência nas avaliações externas estaduais e nacionais para um conjunto de quatro anos, estratificadas ano a ano, o que indica a preocupação dos gestores municipais com a definição das metas de gestão das escolas.

Nesse sentido, a diretora da Escola Maria Nair tem a seguinte opinião:

O Plametas é muito bom para a escola e “pra” gente que é diretora de escola porque ajuda a deixar mais claros os objetivos que devemos alcançar ao final de cada ano. Só é ruim porque a gente fica preocupada o ano todo se vai ou não alcançar as metas colocadas lá. (Diretora da Escola Maria Nair, 2012)

Pela fala da diretora, percebe-se a sua ansiedade em relação ao alcance das metas estabelecidas no referido instrumento de gestão, quando ela considera “ruim” ficar preocupada em relação a se a escola vai ou não alcançar os resultados estabelecidos.

Vale ainda destacar a visão de alguns outros gestores e docentes entrevistados sobre as suas percepções do IDEB enquanto instrumento capaz de induzir e/ou mobilizar o município a desenvolver ações na busca de alcançar as metas estabelecidas pelo Governo federal.

Sobre a assinatura do documento Compromisso Todos pela Educação, os três secretários municipais entrevistados demonstraram ter conhecimento do documento, o qual foi firmado pela prefeita municipal no exercício de 2008.

Sobre o IDEB, a Secretária Municipal de Educação do ano de 2009 assim se reportou:

É bom para o município porque indica onde se precisa chegar. De alguma forma, serve para orientar a caminhada e ainda garante ao município a liberação dos recursos pelo FNDE para poder realizar as ações que precisam ser realizadas para melhorar a qualidade da educação. Eu acho importante esse IDEB, porque ele dá nota não só para o município, mas também para as escolas, o que faz com que se saiba quais escolas estão melhores e quais as que precisam melhorar.

Vale destacar da fala da secretária entrevistada o reconhecimento que esta faz sobre a importância do IDEB enquanto instrumento norteador das tomadas de decisões da gestão municipal e da sua vinculação ao financiamento da educação pelo Ministério da Educação, via FNDE. Além de que, segundo ela, “[...] faz com que se saiba quais escolas estão melhores e quais as que precisam melhorar”, numa clara visão de função diagnóstica pedagógica do indicador.

A Secretária Municipal de Educação do ano de 2010, também inquirida sobre a sua visão a respeito do IDEB, defendeu:

É uma coisa que os municípios e as escolas ainda estão começando a entender. Sabemos que é uma nota que o Governo Federal dá para as escolas, com base no seu rendimento e faz com que o município cumpra com a obrigação de correr atrás de alcançar as metas que o MEC determinou para as escolas. Com o IDEB os professores e os diretores de escola tem que mostrar serviço “pra” escola deles não ficar com nota abaixo da meta [...].
(Secretária Municipal de Educação no ano de 2010)

Como se pode ver, todos os gestores entrevistados compreendem a relevância do IDEB como instrumento de orientação e indução das políticas públicas educacionais frente ao desafio da qualidade da educação, ainda que não seja amplamente compreendido pela maioria dos gestores escolares. Mas percebe-se, pelas falas, que há um movimento no sentido de fomentar a discussão sobre os resultados do IDEB pelas equipes escolares.

O pensamento dos gestores entrevistados, de alguma maneira, encontra eco no pensamento das professoras da escola em estudo, também entrevistadas para este trabalho. Sobre o sentimento delas em relação à possível pressão do Governo

municipal em relação à escola, aos gestores e aos professores, para alcançar as metas estabelecidas, uma delas assim se expressou:

Desde que este novo prefeito assumiu (referindo-se ao mandato 2009-2012), que a conversa nas reuniões de planejamento é a mesma: melhorar a nota do município que está muito baixa. Se não, não vem dinheiro para o município... a gente dá o sangue em sala de aula com as crianças, mas mesmo assim "tá" muito difícil.

Uma segunda professora entrevistada sobre a questão da pressão que as avaliações externas podem exercer (ou não) sobre os gestores, tanto de sistemas quanto de escolas, e sobre os professores, disse:

A gente sabe do tamanho da nossa responsabilidade com a formação dessas crianças. Mas sabemos também que a educação do nosso município e da nossa escola ainda precisam melhorar muito, por isso, apesar de a gente se sentir um pouco ansiosa se vai ou não alcançar as metas, temos que fazer o nosso trabalho da melhor forma possível.

Pelas falas dos entrevistados, é possível tecer algumas considerações importantes. Primeiro, o crescimento do IDEB do município em estudo entre os anos de 2005 a 2009 é uma realidade. Segundo, tanto os gestores quanto os professores reconhecem a importância do IDEB como um indicador que pode servir como instrumento de gestão para as escolas e para o município, ainda que se sintam pressionados para apresentar melhores resultados. Terceiro, a existência, no âmbito das escolas de um instrumento de gestão como o PLAMETAS, é um indício material de que o município está preocupado, em maior ou menor grau, com o alcance das metas estabelecidas pelo Governo federal para as escolas e para o próprio município. Quarto, a relação entre o alcance das metas com o financiamento da educação é muito recorrente, o que pode indicar que a dimensão pedagógica dos resultados do IDEB está ficando em segundo plano, interferindo negativamente no projeto de formação integral dos estudantes, uma vez que o currículo das escolas está muito voltado para a matriz de referência da avaliação e não para a matriz curricular de ensino. Por fim, é possível encontrar relação entre o pensamento de Freitas (2007) e o discurso dos entrevistados quanto à preocupação excessiva com a política de resultados. Pelo conteúdo da fala dos docentes e dos gestores

entrevistados, percebe-se, ainda que nas entrelinhas, que há um sentimento de ansiedade em relação às metas a serem alcançadas, ou seja, o IDEB exerce uma pressão sobre o município, as escolas e seus atores, o que pode conduzir a um projeto de educação muito mais focado na busca do alcance das metas do que mesmo em busca da qualidade e da equidade na educação.

Freitas (2007) expõe uma crítica ao IDEB enquanto indicador utilizado para aferir a qualidade da educação pública brasileira, entre outros argumentos, ancorando-se na ideia de que este representa uma faceta de uma política neoliberal, iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso e fortalecida no governo Lula, do qual o referido autor espera movimento contrário:

A estratégia liberal é insuficiente porque responsabiliza apenas um dos pólos: a escola. E o faz com a intenção de desresponsabilizar o Estado de suas políticas, pela responsabilização da escola, o que prepara a privatização. Para a escola, todo o rigor; para o Estado, a relativização “do que é possível fazer”. (FREITAS, 2007, p. 975)

Já para Fernandes (apud Freitas, 2007), considerado o mentor do Índice de Desenvolvimento da Educação,

Esses sistemas (referindo-se às avaliações externas) fazem com que as escolas e os dirigentes dos sistemas (secretários, prefeitos e governadores) se sintam responsáveis pelo desempenho. É a ideia da responsabilização, de accountability. (FERNANDES, 2007 apud FREITAS, 2007, p. 966)

Para o INEP, “[...] o objetivo é usar o sistema de avaliação para prestar conta à sociedade, introduzir a transparência e comprometer as pessoas de um modo geral em busca da melhoria da qualidade de ensino”¹⁷.

Para Araújo (2007, p. 4 apud Freitas, 2007, p. 967), “[...] o IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais”. Segundo o autor, “[...] o resultado de cada município e de cada estado será utilizado para ranquear as

¹⁷ Freitas (2007) relata que essa citação se refere a uma exposição oral feita pelo então diretor de Avaliação Básica do INEP, Amaury P. Gremaud, durante o Seminário de Educação Básica promovido pela ANPEd no ano de 2006.

redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados”.

2.3 Políticas de responsabilização – o contexto do Ceará

Em que pesem as críticas sobre os modelos de políticas públicas de responsabilização na educação desenvolvidos no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, “[...] pela falta de evidência empírica que dê suporte e justificativa para a adoção destas soluções apressadas” (FREITAS, 2012, p. 346), esta seção tem como um de seus principais objetivos mostrar evidências da incidência das políticas de responsabilização na área da educação implementadas no estado do Ceará no trabalho desenvolvido pelos municípios, a partir da análise de um estudo de caso de uma escola pública da rede municipal, no período de 2009 a 2011.

Consciente das limitações que este trabalho apresenta quanto ao fato de, a partir dele, não se poder tirar conclusões definitivas ou fazer-se generalizações sobre o tema em estudo, espera-se, no entanto, que ele possa contribuir para a discussão sobre a relação entre as melhorias nos índices alcançados por municípios e escolas na área educacional nos últimos anos no estado do Ceará e as políticas públicas de responsabilização na educação implementadas no estado.

Retoma-se aqui o conceito de Brooke (2008) sobre o tema quando ele diz entender:

[...] política de responsabilização como uma tentativa de melhorar os resultados das escolas mediante a criação de consequências para a escola ou para professores individuais, sejam elas materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos medido por procedimentos avaliativos estaduais ou municipais. (BROOKE, 2008, p. 95)

No entanto, embora adotando neste trabalho o termo responsabilização como aproximação semântica de *accountability*, faz-se necessário esclarecer que a responsabilização, no contexto conceitual amplo de *accountability*, constitui um de seus componentes, ao lado da prestação de contas e da avaliação externa (SCHNEIDER, 2012).

Analisar políticas de responsabilização, quer sejam as desenvolvidas no âmbito federal, quer sejam as desenvolvidas no âmbito dos estados, dos municípios e das escolas, em um país como o Brasil, em processo de consolidação de uma democracia historicamente recente, requer alguma precaução conceitual ao concebê-las como políticas de *accountability*, uma vez que, segundo Campos (1990), o conceito de *accountability* remete também e principalmente à participação dos cidadãos no controle das ações desenvolvidas pelos poderes públicos, o que remete à ação eficiente e eficaz dos órgãos de controle externo formalmente constituídos, como as Câmaras de Vereadores, as Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional ou outros órgãos com funções análogas e representantes dos interesses da população, como os Tribunais de Contas, as Controladorias, os Conselhos. Ou seja, ainda que consideremos a temporalidade do texto da autora, visto ser do início dos anos de 1990, ainda é possível concordar com ela quando diz que o contexto político administrativo do Brasil, principalmente no que diz respeito à politização da sociedade, ainda é campo pouco fértil para o desenvolvimento da *accountability* (CAMPOS, 1990).

Sobre esse mesmo aspecto, Pinho e Sacramento (2009, p. 1365) afirmam que “[...] esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo.”

Vieira (2011), ao tempo em que reconhece os avanços nos últimos anos no Brasil em relação às políticas de *accountability*, fala de gradatividade e sutileza ao referir-se ao processo de implantação de um sistema de *accountability* nas políticas educacionais brasileiras e justifica:

Os países que conseguiram melhorias substantivas nos seus sistemas educacionais o fizeram através da criação de uma política de *accountability* educacional consistente e permanente.

A criação do Ideb, associada a um conjunto de evidências relacionado a mecanismos de controle interno e social dos recursos da educação, aponta na direção da implantação de uma política de *accountability* educacional no país, embora os documentos oficiais pouco se pronunciem sobre o assunto.

A forma velada de como tais mecanismos vem sendo implementada pode estar associada ao fato desse modelo de responsabilização ter sido desenvolvido e adotado por países cuja ideologia é de cunho assumidamente neoliberal, enquanto o governo brasileiro,

identificado com as bandeiras de esquerda, aparenta certo constrangimento público em assumir tal política. (VIEIRA, 2011, p. 426)

Ressalte-se aqui que essa retomada teórica nesta seção do trabalho tem como objetivo indicar para o leitor a perspectiva conceitual a partir da qual o tema da *accountability* será tratado no contexto das políticas educacionais implantadas no estado do Ceará, em seus municípios e escolas.

No Ceará, no âmbito da educação, a *accountability* tem se concretizado historicamente nas ações governamentais, desde o início da década de 1990, via pilar da responsabilização (SCHEDLER, 2009), por meio da instituição de sistemas de avaliação externa e sistema de premiação para gestores, docentes, funcionários e discentes, tendo como principal critério os resultados de melhoria dos seus indicadores, cuja aferição acontece geralmente por meio do sistema de avaliação externa do próprio estado, ou seja, o SPAECE.

Embora o objeto de análise desta pesquisa seja a questão da incidência das políticas de responsabilização do estado nas ações dos municípios e escolas voltadas para a alfabetização, considera-se importante ressaltar, ainda que sucintamente, algumas ações com características de *accountability* instituídas pela Secretaria da Educação da Básica do Ceará ao longo das últimas duas décadas em seu sistema de ensino como um todo, para depois, então, focar-se no eixo da alfabetização.

No período compreendido entre os anos de 1991 a 2002, o estado do Ceará ficou sob o comando político-administrativo do PSDB, tendo no Executivo Estadual o empresário e ex-senador Tasso Jereissati. Alinhado ao Governo federal de Fernando Henrique Cardoso, implementou, na esfera educacional, durante o período de 1995 a 2002, portanto, nos seus dois últimos mandatos, sob o slogan “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, várias ações governamentais, com influência direta nos municípios e escolas, que guardam relação com a natureza das políticas de responsabilização.

Neste cenário, merece destaque o acelerado processo de municipalização do ensino fundamental, ocorrido especialmente a partir da implantação do Fundef, em 1996. Esse processo induziu os municípios, na perspectiva de elevarem suas receitas, dada a natureza contábil e redistributiva do referido fundo, a assumirem para si a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental.

No âmbito das escolas, também com foco na melhoria dos resultados e baseada no princípio da meritocracia, em 1995, ganha concretude a seleção técnica e eleição para diretores. Subjacente a esta ação, repousa o princípio da autonomia da gestão escolar, na figura do diretor enquanto liderança, como elemento mobilizador de um modelo de gestão que envolva a comunidade escolar na condução dos processos intraescolares e, por consequência, garanta a eficácia e a eficiência das instituições de ensino (VIEIRA, 2007).

Ainda no contexto do “governo das mudanças”, como ficou conhecido o governo de Tasso Jereissati, e com clara caracterização das políticas de accountability, foi instituído, em 2002, por meio da Lei nº 13.203/2002, o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará, publicada no Diário Oficial do Estado nº 037, em 25 de fevereiro de 2002 (CEARÁ, 2002). Alguns dos objetivos desta premiação são o “[...] reconhecimento público das escolas estaduais, por desempenho (...) através do SPAECE-NET” e “[...] melhorar o ambiente das escolas, criando um clima de qualidade, com repercussão na atividade fim da escola” (CEARÁ, 2002).

Segundo as diretrizes do Prêmio, poderiam ser beneficiados, uma vez alcançadas as metas estabelecidas de rendimento escolar, alunos, professores, gestores e funcionários. Os primeiros concorreriam a sorteio de prêmios definidos em Decreto, e aos demais seria destinado um valor pecuniário, havendo uma diferenciação desses valores entre os membros do núcleo gestor e docentes e o valor a ser concedido aos funcionários.

É importante ressaltar que foi nesse período que nasce e se consolida, após várias mudanças, como já descrito no capítulo um deste trabalho, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica – SPAECE.

No ano de 2004, desta vez sob o comando do governador Lúcio Alcântara, com um plano de governo para a área educacional intitulado “Plano de Educação Básica – Escola Melhor, Vida Melhor”, é instituído, mediante a Lei nº 13.541/2004, de 22 de novembro de 2004, publicada no Diário Oficial do Estado de 24 de novembro do mesmo ano, o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica – PMMEB, por meio da qual são criados o Selo de Certificação e o Selo Escola Destaque do Ano (CEARÁ, 2004), revogando-se, dessa forma, o Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio, de 2002.

De acordo com a supramencionada lei, constituem objetivos do PMMEB, entre outros:

I - integrar alunos, pais, professores, funcionários e especialistas para a elaboração, execução e avaliação de Planos de Ação, a partir do Projeto Político Pedagógico – PPP, do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, e do Regimento Escolar – RE, focados no atingimento das metas;

II - elevar a qualidade dos indicadores educacionais do Estado, tendo como referência o Sistema Permanente de Avaliação do Estado do Ceará – SPAECE. (CEARÁ, 2004, s/p)

Nesse sentido, Vieira (2007), ao referir-se à gestão por resultados, no contexto do “Escola Melhor, Vida Melhor”, afirma:

É preciso buscar a qualidade, e essa, de uma maneira ou de outra, se expressa nos resultados obtidos pela escola. É verdade que ainda não temos indicadores capazes de traduzir a qualidade escolar em termos perfeitos ou mesmo satisfatórios, aliás, talvez a complexidade da educação não permita a construção de um modelo perfeito, entretanto, é possível começar pelos resultados disponíveis, com eles trabalhar e ir aos poucos construindo uma cultura de avaliação. (VIEIRA, 2007, p. 52)

Continuando na linha de ações governamentais do estado do Ceará com características de *accountability*, em 2009, envolvendo premiação dos agentes da comunidade escolar, quais sejam professores, funcionários, gestores e alunos, é criado o Prêmio Aprender Pra Valer, revogando o Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica – PMMEB. Formalizado oficialmente pela Lei nº 14.484, de 8 de outubro de 2009, e publicado no Diário Oficial do Estado nº 196, de 20 de outubro do mesmo ano, o Prêmio “[...] visa reconhecer o mérito nas escolas da rede pública de ensino do Estado que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos” (CEARÁ, 2009, s/p). E, no seu Art.2º, reitera-se:

O Prêmio Aprender pra Valer consiste na premiação do quadro funcional de todas as escolas que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do ensino médio, definidas pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará - SEDUC, tendo por referência os resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE. (CEARÁ, 2009, s/p)

Pelo exposto, pode-se afirmar que, na área educacional, o estado do Ceará tem um caminho percorrido no sentido da implantação de políticas de *accountability*, com ações envolvendo a responsabilização e o uso dos resultados das avaliações externas como mecanismos de indução de melhorias na aprendizagem dos estudantes, especialmente no ensino médio, etapa da educação básica prioritária do estado, embora atue cooperativamente no ensino fundamental e na educação infantil em parceria com os municípios.

E é por meio do Regime de Cooperação com os municípios que o estado do Ceará ganhou notoriedade nacional ao convocar municípios e escolas para, juntos, erradicarem o fenômeno do analfabetismo escolar por meio da implantação do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, política de estado que mais tem influenciado na mobilização de prefeitos, secretários municipais de educação, gestores e docentes na busca de melhorar os resultados dos estudantes nas avaliações do SPAECE-ALFA.

2.4 A incidência das políticas de responsabilização do estado do Ceará no município de Ipu – O caso da Escola Maria Nair

Para situar o caso da Escola Maria Nair, no município de Ipu (CE), no contexto das políticas de responsabilização do estado do Ceará, faz-se necessário, direcionar, a partir de então, a análise para as ações de gestão pedagógica desenvolvidas pelo município ao qual pertence e pela própria escola, mobilizados pelas diretrizes e eixos de ação do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC.

Todas as experiências de premiação implementadas pelo Governo do Estado do Ceará desde o início da década de 1990, expostas na seção anterior, as quais foram criadas na perspectiva de responsabilizar gestores e docentes na busca pela melhoria dos indicadores de qualidade na educação, servem de base para a compreensão de que tais medidas de premiação e bonificação, com referência nos resultados dos estudantes nas avaliações externas, não se inauguram com o PAIC; pelo contrário, este se apresenta como mais uma experiência do estado nesta área.

2.4.1 A perspectiva da Secretaria Municipal de Educação

A relação do município de Ipu com o PAIC inicia-se a partir do momento em que a prefeita municipal da época, em maio de 2007, assina, assim como todos os demais prefeitos dos municípios cearenses, o Protocolo de Intenções para a implementação e viabilização do Programa Alfabetização na Idade Certa, segundo o qual, dentre outros objetivos, o município conjugaria esforços para “[...] priorizar o processo de alfabetização de todas as crianças matriculadas na rede pública de ensino”; “[...] definir critérios técnicos para a seleção de núcleos gestores escolares, priorizando o mérito” e “[...] implantar sistemas municipais de avaliação de aprendizagem de crianças e desempenho docente”, entre outros (CEARÁ, 2007, s/p).

Consultando os arquivos do setor de gestão pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, não se encontrou, no entanto, no ano de 2008, registro de nenhuma ação relevante que se pudesse enquadrá-la como de intervenção pedagógica, tendo em vista que os dados das avaliações externas do ano de 2007 colocaram o município em análise entre os 36 piores do estado do Ceará em desempenho acadêmico dos seus estudantes, apresentando, para aquele ano, IDEB de 3.1, abaixo da média do Ceará, que foi de 3.8, e do Brasil, 4.2, para as séries iniciais do ensino fundamental. Em relação aos resultados do SPAECE-ALFA, outro indicador da qualidade da educação municipal, em 2008, a média de proficiência do município foi de 121,9; abaixo da também baixa média do estado, que foi de 127,7, o que expressa, de acordo com a Escala de Proficiência do SPAECE-ALFA, que o município apresentava-se, naquele momento, no nível intermediário de alfabetização, portanto, na cor amarela, considerando-se o mapa simbólico representativo da alfabetização do Ceará.

A Secretária Municipal de Educação de 2009 assim se refere ao problema da alfabetização no município:

Nós tínhamos uma tarefa muito difícil na educação naquele ano, que era tirar o município do amarelo e colocá-lo no verde-escuro. O prefeito chamou a mim e a secretária adjunta e nos pediu que

reuníssemos a nossa equipe e trabalhássemos para reverter o quadro em que o município se encontrava. Foi a partir disso que nós começamos a trabalhar com o projeto de reforço para os alunos do 2º ano, o que para nós, era a saída para melhorar a alfabetização daquelas crianças que estavam sem serem alfabetizadas.

(Secretária Municipal de Educação de Ipu de 2009)

A fala da secretária reflete bem a tensão vivida pelo município com os baixos indicadores de aprendizagem, expressos pelas baixas médias de proficiência dos estudantes e pela incômoda condição de estar entre os municípios na cor amarela no mapa da alfabetização do Ceará.

A distribuição dos alunos por nível de proficiência na escala do SPAECE-ALFA justifica a preocupação do prefeito municipal e da secretária municipal e sua equipe, uma vez que apenas 25,8% dos alunos avaliados em 2008 encontravam-se no nível desejável de alfabetização, contra 57,9% nos níveis mais baixos da escala, como mostra o quadro abaixo.

Tabela 3 - Distribuição do percentual de alunos do 2º ano por padrão de desempenho - 2008

Padrão de Desempenho Space-Alfa	Média Proficiência (%)	
	Município	Estado
Não Alfabetizado	18.9	20
Alfabetização Incompleta	19.7	16.2
Intermediário	19.3	17.3
Suficiente	16.3	15.7
Desejável	25.8	30.8

Fonte: SPAECE-ALFA/SEDUC-CE.

Como se vê, o percentual de estudantes concentrados nos níveis “Não Alfabetizado” e “Alfabetização Incompleta” somam juntos 38,6%. Junte-se a essa realidade o constrangimento público provocado ao município por ocasião da divulgação, pela Secretaria da Educação Básica do Estado – SEDUC, dos resultados do SPAECE-ALFA 2008, o que ocorreu no final do primeiro semestre de 2009, em Fortaleza, para onde foram convidados todos os prefeitos, secretários

municipais de educação e equipes do PAIC.

A gerente do PAIC assim descreve aquele momento vivido por ela e pela equipe da SME:

Eu nunca tinha passado uma vergonha tão grande na minha vida... Quando chamaram o município do Ipu, eu achava que nós estávamos entre os municípios com melhor desempenho. Mas que nada... chamaram para anunciar que nós estávamos numa situação crítica, entre os municípios com menor desempenho no SPAECE-ALFA e aproveitaram pra dizer também que estávamos entre os municípios prioritários do Governo Federal, por conta do baixo Ideb. Eu quase morro de vergonha...saímos arrasadas. E o pior é que eu era professora do 2º ano no ano de 2008... mas não tinha apoio [...].
(Gerente do PAIC da SME)

A fala da gerente do PAIC reforça o entendimento de Brooke (2008) sobre a temática da responsabilização, quando o autor faz referência à criação de consequências para a escola ou para professores individuais, materiais ou simbólicas, de acordo com o desempenho dos alunos.

Embora as políticas de responsabilização desenvolvidas no estado não prevejam punições, ao mesmo tempo em que premiam e destacam os melhores desempenhos, implicitamente, os municípios e escolas com resultados inferiores, por consequência, sentem-se constrangidos, como relata a gerente do PAIC entrevistada.

Sobre os resultados do município, uma das professoras assim se manifesta:

Eu não era professora do 2º ano no ano de 2008. Mas penso que o resultado é do município como um todo. E depois que foi divulgado que o Ipu estava dentre os 36 piores do estado em educação pelas rádios, nos planejamentos... e o prefeito fez questão de ir a rádio explicar que aquele resultado era da gestão anterior... mas que na nova gestão as coisas seriam diferentes...e realmente...a partir de 2009 a gente viu muitos projetos nas escolas, e o projeto de reforço escolar “pros” alunos do 2º ano, como a Colônia de Férias em 2010, foram muito bons [...].
(Professora do 2º ano, 2011)

O pensamento da professora do 2º ano, em algum aspecto, remete ao conceito de responsabilidade subjetiva, o qual, segundo Trosa (apud PINHO e SACRAMENTO, 2009), coloca os atores do sistema como corresponsáveis pela

solução dos problemas, e não apenas dos problemas. Essa ideia ressoa em Campos (1990), quando a autora situa no conceito de *accountability* a participação cidadã no controle das ações desenvolvidas pelos poderes públicos.

Relacionando tais ideias à postura da professora do 2º ano, quando ela se refere ao resultado do município como sendo de todos, e não apenas de um grupo de professores ou gestores de um determinado ano ou contexto, trazendo para a si a responsabilidade pelo resultado alcançado pelo município, ainda que não fosse professora das séries avaliadas naquele ano, vê-se que ela se coloca como parte do problema, inserindo-se também, implicitamente, pelo seu discurso, como parte da solução.

No entanto o desafio que se colocava naquele início de 2009 para gestores e docentes era reverter o quadro de baixo desempenho dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental. Com esse intuito, segundo a secretária municipal de educação de 2009, foi o implantado o Projeto de Reforço Escolar: Tempo de Aprender Aprendendo.

Sobre essa ação, encontra-se, por meio da pesquisa documental, logo no início do Relatório das Atividades do Projeto Tempo de Aprender Aprendendo 2010:

O Projeto Tempo de Aprender Aprendendo é uma ação do Governo Municipal de Ipu, através da Secretaria de Educação, e tem como objetivo principal oferecer reforço escolar, no contraturno, para alunos do 2º ano de estudo do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita. (CEARÁ, 2010, grifo no original)

Pelo exposto, fica explícita a natureza institucional do projeto, uma vez que o documento o caracteriza como uma ação do “Governo Municipal”, ou seja, evidencia-se assim, a prioridade que o Executivo local dedica ao problema da alfabetização no município naquele momento, responsabilizando a Secretaria Municipal de Educação pela condução das atividades do projeto.

Segundo a coordenadora do projeto, o reforço escolar contribuiu muito para que o município de Ipu conseguisse avançar de 121,9 pontos em 2008, para 197,2 em 2010, com duas escolas Nota 10 no último ano. Sobre isso, ela ressalta:

Olhe, a gente trabalhou muito “pra” conseguir sair do amarelo em 2009 e se manter no verde-escuro, porque não é fácil, não. Só o professor da turma mesmo não conseguia, então a turma do reforço entrava em cena no turno tarde, focando só em leitura e escrita e deu certo! “A!” tivemos duas Escolas que ganharam o Prêmio Escola Nota 10 em 2010, inclusive uma delas já havia ganhado o Prêmio em 2009 e ganhou de novo em 2010!

(Coordenadora do Projeto de Reforço Escolar, 2011)

Analisando comparativamente as médias de proficiência no SPAECE-ALFA, de dez, dentre as 26 escolas públicas municipais avaliadas pelo referido sistema de avaliação estadual, selecionadas dentre escolas localizadas da zona urbana e da zona rural, e desta última, dentre aquelas localizadas na região serrana e na região do sertão, pode-se verificar que houve um avanço significativo nos resultados de alfabetização do município em estudo, entre os anos de 2009 e 2011, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 4 - Comparativo das Médias de Proficiência no SPAECE-ALFA entre Dez Escolas da Rede Municipal: 2009 – 2011

ESCOLA	Localização	Ano		Crescimento Absoluto
		2009	2011	
Escola 1	rural	131.8	288.57	156.77
Escola 2	rural	242.8	265.91	23.11
Escola 3	rural	171.7	246.54	74.84
Escola 4	rural	119.5	244.47	124.97
Escola 5*	urbana	114.46	235.96	121.5
Escola 6	urbana	194.4	232.24	37.84
Escola 7	rural	140.3	211.69	71.39
Escola 8	urbana	132.7	184.95	52.25
Escola 9	urbana	129	149.8	20.8
Escola 10	rural	107.2	167.2	60

Fonte: SPAECE-ALFA
 (*) Média do ano de 2010

Considerando-se que, de acordo com a Matriz de Referência do SPAECE-ALFA, 150 pontos como média de proficiência classifica uma escola no nível desejável de alfabetização, no ano de 2009, no contexto da amostra acima, pode-se afirmar que 70% das escolas avaliadas encontravam-se abaixo do nível desejável. Já no ano de 2011, esse percentual cai para 10%, indicando um crescimento significativo no percentual de escolas que saíram dos níveis críticos de alfabetização para o nível desejável. Ressalte-se, contudo, que a elevação nas médias de proficiência ocorreram em todas as escolas, ou seja, tanto naqueles localizadas na zona urbana quanto nas que se situam na zona rural, o que aponta para um resultado equitativo em relação à localização geográfica das escolas.

Sobre a relação entre as políticas de responsabilização e os resultados obtidos pelo município expostos no quadro acima, a Secretária Municipal de 2010 analisa sob a seguinte perspectiva:

Foram os resultados do SPAECE-ALFA que fizeram com que o município desenvolvesse projetos e melhorasse seus indicadores da forma como melhorou. No ano de 2010, quando eu assumi a Secretaria da Educação já existia no município o projeto de reforço e, dentre as escolas em que esse projeto acontecia, em uma esse reforço era em tempo integral, que foi na escola que ganhou o Prêmio em 2009 e 2010. E a média dessa escola na avaliação do SPAECE-ALFA em 2008 foi de apenas, 68.4 pontos... Então, quando esse resultado foi divulgado, a secretária de educação e sua equipe mobilizaram as escolas e iniciaram o trabalho que procurei dar continuidade e os resultados continuaram melhorando cada vez mais. Quanto ao Prêmio, com certeza ele incentiva os professores a se doarem mais, porque eles sabem que se a escola ganhar, vão ser bonificados com uma premiação em dinheiro, e isso anima todos eles, inclusive, os diretores que também recebem bonificações. A novidade que acrescentei, como secretária, ao projeto de reforço, em 2010, foi a colônia de férias, no mês de julho, porque nós não podíamos deixar o município cair do verde escuro [...].

(Secretária Municipal de Educação de 2010)

Relacionando o discurso da Secretária de Educação acima transcrito com os dados da tabela 5, algumas inferências podem ser feitas. A primeira é a constatação de que os resultados produzidos e divulgados pelos sistemas de avaliação externa têm uma contribuição na mobilização dos gestores municipais, especialmente, da equipe de gestora da SME e das escolas, no desenvolvimento de projetos que visem à melhoria dos resultados aferidos; a segunda é a verificação de que o Prêmio

Escola Nota 10 incentiva docentes e gestores a se empenharem na busca da melhoria dos resultados dos alunos nas avaliações externas; e a terceira é o fato de que o sentido da responsabilização se manifesta de forma muito objetiva no momento em que a secretária expressa sua preocupação em não deixar o município “cair do verde escuro”, ou seja, baixar a sua média de proficiência para menos de 150 pontos.

Outro dado relevante é o que se refere à distribuição dos alunos por nível de proficiência no resultado do SPAECE-ALFA. O quadro abaixo faz um comparativo entre os resultados apresentados pelo município em estudo nos anos de 2008 e 2010.

Tabela 5 - Distribuição do Percentual de Alunos por Nível de Proficiência – 2008 e 2010

Padrão de Desempenho Space-Alfa	Distribuição Percentual por Nível de Proficiência (%)			
	Município		Estado	
	2008	2010	2008	2010
Não Alfabetizado	18.9	3.0	20	6.9
Alfabetização Incompleta	19.7	4.8	16.2	9.4
Intermediário	19.3	7.7	17.3	13.0
Suficiente	16.3	8.9	15.7	15.8
Desejável	25.8	75.6	30.8	54.9

Fonte: SPAECE-ALFA

Comparando-se os dados apresentados pelo município em estudo em 2008 com os dados de 2010, percebe-se o quanto este avançou em termos percentuais na média de proficiência dos seus alunos na avaliação do SPAECE-ALFA.

Quanto ao fato de esta evolução estar relacionada com a preocupação dos gestores educacionais do município em ganhar o Prêmio Escola Nota 10 ou mesmo continuar no status verde-escuro do mapa da alfabetização do estado, uma professora admite:

Eu sou professora de reforço dos alunos do 2º ano desde 2009. A minha escola ganhou o Prêmio em 2009, ganhou em 2010 e estamos trabalhando pra ela ganhar de novo... nós preparamos as crianças para a prova do SPAECE-ALFA fazendo muitos simulados com elas e ensinando-as a ler e escrever. E todos os professores do reforço seguem essa linha de pensamento.

(Professora do Projeto de Reforço Escolar, 2011)

A esse tipo de política de *accountability*, Bonamino (2012, p. 375) referir-se-á como responsabilização forte, que é aquela que, segunda a autora, contempla “[...] sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas”.

No Ceará, pela legislação consultada sobre as premiações estabelecidas para os municípios e escolas em função dos seus resultados nas avaliações externas, não se encontraram sanções, pelo menos instituídas formalmente. O que se observa são as recompensas para as escolas, gestores e professores que alcançarem as metas estabelecidas. No caso do município em estudo, encontrou-se na fala de uma professora que lecionou em 2009 na escola que foi contemplada com o Prêmio Escola Nota 10 naquele ano, inclusive, que o prefeito municipal, na solenidade de entrega do Prêmio na localidade, havia comunicado, naquela ocasião, que os pais dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental que conseguissem alcançar o nível desejável na avaliação do SPAECE-ALFA seriam bonificados financeiramente. No entanto não se encontraram registros de que tal premiação tenha sido formalizada legalmente. Esse registro tem como objetivo mostrar o quanto os gestores municipais são influenciados pelas premiações instituídas pelo o Governo estadual.

Ainda nesta linha de discussão, retoma-se aqui, por oportuno, um trecho da fala da professora acima mencionada, quando ela diz [...] “nós preparamos as crianças para a prova do SPAECE-ALFA”, para trazer à tona uma reflexão sobre a relação entre as avaliações externas em larga escala e o currículo escolar, que é uma preocupação de muitos educadores e pesquisadores.

Sobre esta problemática, Bonamino discorre:

O problema decorre do fato de os currículos escolares possuírem múltiplos objetivos, ao passo que as medidas de resultados utilizadas pelas avaliações em larga escala tipicamente visam a objetivos cognitivos relacionados à leitura e à matemática. Essa não é exatamente uma limitação das avaliações, mas demanda atenção para riscos relativos ao estreitamento do currículo, os quais podem acontecer quando há uma interpretação distorcida do significado pedagógico dos resultados da avaliação. (BONAMINO, 2012, p. 384)

Interpretando as suas palavras, infere-se que estreitamente curricular seria, nas palavras da própria autora, “ensinar para o teste”, que é “quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo” (BONAMINO, 2012, p. 383), o que é uma das limitações das avaliações em larga escala, as quais, por sua natureza, não conseguem avaliar tudo o que a escola ensina, especialmente o que se refere à formação para além do cognitivo do estudante. Cabe aos gestores e docentes o uso pedagógico adequado dos seus resultados de tais avaliações no sentido de perceber tais limitações e construir um currículo que dê conta daquilo que a avaliação externa contempla e dos demais conteúdos formativos do aluno (BONAMINO, 2012).

Nas entrevistas realizadas com os secretários municipais, diretores de escolas e com os professores do município e escola em análise, ficou evidente a preocupação com o conteúdo da avaliação do SPAECE-ALFA, especialmente quando se analisam os roteiros utilizados pela coordenadora do projeto de reforço escolar para os anos do 2º ano. Constata-se que o trabalho pedagógico dos docentes do referido projeto é focado na matriz de avaliação do SPAECE-ALFA. E sobre isso a coordenadora do projeto declara:

De quinze em quinze dias nós fazemos um simulado do SPAECE (referindo-se ao SPAECE-ALFA) com as crianças, para sabermos em que nível ele está. Este simulado é feito baseado nos descritores do SPAECE e as questões são feitas também baseadas na prova do SPAECE, porque assim se vai percebendo onde eles estão pra que se possa fazer a intervenção necessária a tempo.

(Coordenadora do Projeto de Reforço Escolar, 2011)

Vê-se pela fala da coordenadora entrevistada uma preocupação do município em preparar os estudantes com base na matriz de avaliação do SPAECE-ALFA, a fim de que estes consigam alcançar o nível desejável na escala de proficiência do teste.

Outro achado na pesquisa que revela a preocupação do município em manter-se no “verde-escuro” foi uma ação intitulada Colônia de Férias: Ipu sem Tempo a Perder. Esta ação consistiu em, no mês de julho de 2010, os alunos do 2º ano do ensino fundamental continuarem estudando “para não quebrar o ritmo”. Para

isso, foram desenvolvidas, para além das atividades regulares de aula focadas na leitura e escrita, outras atividades, como passeios, gincanas, distribuição de blusas para alunos e docentes. A abertura do projeto, segundo a coordenadora do projeto de reforço escolar, foi realizada em praça pública, com participação de toda a equipe da SME, do prefeito municipal e dos pais dos estudantes. Toda uma logística foi montada para que a colônia de férias acontecesse, com concessão de transporte escolar, lanche, almoço, entre outros demais insumos materiais necessários para o funcionamento do projeto.

Percebe-se nessa ação o objetivo dos agentes políticos do município de mostrar para a população o que estão de fato realizando na educação, o que se pode entender como uma ação de prestação de contas à sociedade dos investimentos na alfabetização das crianças.

2.4.2 A perspectiva da Escola Maria Nair

A Escola Maria Nair se apresenta neste trabalho como uma das escolas do estado do Ceará cuja evolução nos resultados dos seus estudantes nas avaliações externas refletem a influência das medidas de premiação enquanto estratégias utilizadas pelo Governo do estado para induzir as redes de ensino e as escolas a cumprirem metas de desempenho. A essa tendência, Brooke (2008, p. 94) vai considerar consonante com o “[...] desenvolvimento de políticas de responsabilização educacional que tornam as equipes escolares responsáveis pelos resultados de suas escolas”.

Pela tabela 4 apresentanda na seção anterior, pode-se constatar que o crescimento nas médias de proficiência dos estudantes no SPAECE-ALFA no interstício 2009-2011 no município em análise não foi um movimento isolado da escola em estudo, mas sim uma realidade do município como um todo, considerando a amostra de escolas constantes do quadro.

Nesta escola, a participação da comunidade, ainda que não tenha sido de forma organizada institucionalmente, contribuiu para a tomada de decisão por parte dos gestores municipais, no sentido de oferecer um espaço mais adequado para o atendimento das crianças do bairro. Ou seja, houve aqui o que Ceneviva (2005) vai

chamar de *accountability* vertical ou controle social, que é a participação dos cidadãos sobre as ações dos seus governantes.

Na relação com as políticas de responsabilização na área educacional instituídas pelo Governo do estado, a escola Maria Nair se insere no Programa Alfabetização na Idade Certa, como uma das escolas que, em função do seu baixo desempenho na avaliação do SPAECE-ALFA no ano de 2010, cuja média foi de apenas 114,46 pontos, tem de reverter tais indicadores de qualidade. Para isso, uma vez classificada como Escola Apoiada no contexto do Prêmio Escola Nota 10, com o subsídio financeiro do Governo do estado, o apoio técnico-pedagógico da Escola Premiada responsável por acompanhá-la por um período de ano, terá de, segundo as regras do PAIC, desenvolver um Plano de Ação para melhorar o desempenho acadêmico dos seus alunos.

Acompanhando o movimento do município ao qual pertence, no sentido da melhoria dos indicadores de qualidade educacionais, desencadeado a partir da divulgação do seu baixo IDEB em 2007 e de sua baixa média de proficiência no SPAECE-ALFA de 2008, a Escola Maria Nair, por meio de seus gestores e docentes, e com o apoio técnico pedagógico da equipe da SME local, assume para si a responsabilidade de elevar os números que representam os seus indicadores de qualidade da aprendizagem dos seus alunos.

Neste cenário, a diretora da escola relata:

Quando saiu o resultado do SPAECE-ALFA de 2010, no início de 2011, o município tinha mudado pela terceira vez na mesma gestão de Secretário de Educação. Então foi feita uma reunião para divulgar os resultados das escolas. Naquela reunião fiquei sabendo do resultado da Maria Nair (referindo-se à escola). Muito baixo. Fiquei triste e preocupada, pois sabia da responsabilidade dali “pra” frente. Era como se o resultado da escola tivesse manchando a imagem do município, que tinha saído do “amarelo” e estava no “verde-escuro”. Sem contar que naquele ano, tinha tido duas escolas Nota 10 ... Só restava a partir dali arregaçar as mangas e trabalhar [...].

(Diretora da escola, 2012)

Observa-se pelo conteúdo da fala da diretora que, mesmo ocorrendo no município um movimento de rotatividade em relação à figura do(a) titular da Secretaria Municipal de Educação, há um olhar muito focado para a questão dos resultados e também uma preocupação em relação ao lugar que o município ocupa

no mapa da alfabetização. Percebe-se ainda na fala da diretora a presença do desconforto de estar entre as escolas com baixo desempenho no município.

O sentido da responsabilização evocado por Brooke (2008) aparece na fala da diretora quando ela diz que “[...] sabia da responsabilidade dali pra frente” e quando se refere à tarefa de “[...] arregaçar as mangas e trabalhar”. Tal preocupação coincidia com a da gerente do PAIC do município, que, a partir da divulgação dos dados das escolas, já fora incumbida pelo então secretário de educação de traçar novas estratégias ou de potencializar as já existentes e em andamento no município para tirar a escola da situação em que se apresentava:

Depois da reunião com os diretores para divulgar o resultado do SPAECE-ALFA de 2010, reunimos o diretor e o coordenador da Escola Maria Nair para elaborarmos o Plano de Ação de Escola Apoiada e enviarmos para a SEDUC. Mas como a gente sabe que o recurso demora a chegar, decidimos começar a agir porque, caso contrário, não se conseguiria melhorar os resultados naquele ano. Foi nesse momento que surge o projeto de reforço em tempo integral, que foi o que deu certo. (Gerente do PAIC, 2012)

A gerente do PAIC atribui ao resultado de melhoria dos indicadores da escola nas avaliações externas estaduais os efeitos do projeto de reforço escolar em tempo integral. No entanto encontrou-se na coordenadora do projeto de reforço a evocação a um outro fator que merece atenção e que também, segundo ela, contribuiu para que a escola conseguisse melhorar seus resultados:

O projeto de reforço escolar em tempo integral realmente foi muito importante. Mas uma coisa que não podemos esquecer é do acompanhamento dos pais dos nossos alunos. Eles passaram a ter um cuidado com os filhos que não se percebia antes. A gente sentia como eles vinham mais às reuniões, como eles procuravam saber se o menino estava aprendendo ou não, se estava dando trabalho na sala de aula aos professores.

O Projeto de Reforço em Tempo Integral realizado pela Escola Maria Nair no ano de 2011, nascido a partir da necessidade de superar o baixo desempenho dos alunos do 2º ano do ensino fundamental aferido pela avaliação dos SPAECE-ALFA 2010, consistia na ampliação da jornada letiva dos estudantes, os quais, naquele ano, passaram a ter sete horas diárias de aula, sendo que no turno vespertino

desenvolviam-se atividades direcionadas para o desenvolvimento ou consolidação das habilidades de leitura e escrita, à luz da matriz de referência do SPAECE-ALFA.

Da amostra de pais selecionada de forma aleatória a fim de contribuir para este trabalho respondendo a um questionário sobre a sua percepção a respeito do trabalho da escola em relação à alfabetização dos alunos, 100% deles aprovaram a atitude da escola em tomar medida para melhorar a aprendizagem dos seus filhos, reconhecendo, portanto, o projeto de reforço escolar em tempo integral, por exemplo, como uma medida positiva.

Assim, de acordo com um dos pais entrevistados:

No começo eu não queria que a minha filha ficasse o dia todo na escola. Eu tinha medo de que os outros meninos batessem nela. Mas depois que o secretário explicou numa reunião que ia ter uma equipe de pessoas pra cuidar deles o tempo todo, aí eu deixei. E foi muito bom. A menina melhorou muito na leitura. Esse foi um projeto muito bom para os nossos filhos [...].

As professoras que atuavam nas duas turmas de 2º ano pela manhã e as que atuavam no turno tarde com as atividades do reforço também consideraram necessária a medida de intervenção pedagógica, porque, segundo uma delas:

As crianças chegam aqui (referindo-se à turma de 2º ano) sem saberem de nada. Muitas delas não sabem nem as vogais...então fica difícil de a gente dar conta somente em um turno. Por isso que as atividades do contraturno são importantes, porque ajudam a completar o trabalho que não dá tempo para se fazer apenas em um turno. (Professora do 2º ano, 2011)

E analisando a mesma situação de baixo desempenho dos estudantes que chegam à escola ou no 2º ano do ensino fundamental, outra professora alude:

Não tem jeito. Por mais que o estado e o município façam alguma coisa, incentivem, orientem...é na sala de aula, com o professor e o aluno, que as coisas tem que acontecer. Somos nós que precisamos dar conta de alfabetizar as crianças. É “pra” nós que vem a cobrança do pai, da diretora e da Secretaria da Educação [...].

As falas dos atores da escola indicam que o sentido da responsabilização pelos resultados da instituição é compreendido por gestores, docentes e pais de alunos como da natureza da escola. Ou seja, à escola, cabe a função de buscar os melhores resultados de aprendizagem para os seus estudantes, ainda que, como afirmou a gerente do PAIC, a escola não disponha dos recursos necessários para agir.

Analisando o Plano de Trabalho Anual da escola dos anos de 2010, 2011 e 2012, encontra-se em todos eles uma preocupação com a participação dos pais dos estudantes nas ações das escolas. Neles, está posto como ação sistemática “realizar reuniões com os pais dos alunos, abordando regras de conduta e convivência na escola”, e em, como uma outra ação, “[...] realizar encontros, temáticas com os pais da comunidade escolar”. A coordenadora pedagógica da escola considera de suma importância envolver os pais dos estudantes nas ações da escola e no acompanhamento do desempenho acadêmico dos filhos. Sobre isso, ressalta:

Trazer os pais para a escola, ganhar a confiança deles foi um trabalho bem difícil para nós. No começo, quando implantamos o projeto de reforço em tempo integral os pais não acreditavam que ia dar certo. Mas aí o secretário de educação chegou junto e convenceu eles a deixarem os filhos participarem. Depois a Secretaria de Educação criou o projeto Coordenador de Pais, onde nas escolas que tinham professores em função readaptada, eles passaram a fazer um trabalho com os pais dos alunos, para melhorar a aproximação deles com a escola e isso ajudou muito.

(Coordenadora Pedagógica da escola, 2012)

O reconhecimento, por parte da Secretaria de Educação do município, de que era preciso fomentar a participação dos pais no acompanhamento da vida acadêmica dos filhos concretizou-se por meio da institucionalização, ainda que não em forma de lei, nas escolas do Projeto Coordenadores de Pais, citado na fala da coordenadora pedagógica da escola, o qual, segundo a diretora, foi apresentado às escolas em uma reunião mensal de diretores e coordenadores escolares pelo então Secretário de Educação, quando fez uma apresentação sobre a Reforma de Educacional Nova York.

Segundo consta da publicação A Reforma Educacional de Nova York – Possibilidades para o Brasil:

As funções assumidas pelo coordenador de pais em Nova York são moldadas à realidade de cada escola, sempre sob a supervisão do diretor. Nasceu da necessidade de as escolas contarem com uma pessoa que pudesse acolher os pais, tirar dúvidas e auxiliar aqueles que não participam das reuniões de pais e da Associação de Pais e Mestres (APMs) – a grande maioria. O papel de mediador entre escola e família está sempre presente, com o objetivo de auxiliar pais de alunos a melhor acompanhar e apoiar o aprendizado dos filhos. (GALL; GUEDES, 2005, p. 62)

Pelo exposto, encontra-se nesta ação municipal uma evidência das políticas de responsabilização americanas, trazidas para as escolas públicas municipais, como uma forma de melhorar os indicadores de desempenho dos alunos. Segundo o secretário da educação municipal de 2011-2012, o contato com essa experiência desenvolvida na cidade de Nova York aconteceu em reunião da UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará, quando foi distribuída uma publicação com o relato da experiência. Para ele, muitas coisas naquela reforma foram válidas, inclusive a experiência da coordenação de pais.

Além da relevância da participação dos pais nas ações da escola e no acompanhamento do desempenho acadêmico desses, encontra-se na gestão da Escola Maria Nair, com a função de acompanhar e orientar o projeto de trabalho da escola, a figura da superintendente escolar, que, até o ano de 2010, não existia nas escolas do município em estudo.

A referência que o município tinha de Superintendência Escolar – SE – ancorava-se na experiência das escolas públicas do estado do Ceará, onde o superintendente escolar assume um papel muito importante no monitoramento, acompanhamento e orientação da gestão nas escolas públicas estaduais.

Segundo a Secretaria da Educação do Estado do Ceará, a Superintendência Escolar tem como missão “[...] garantir a educação básica com equidade e foco no sucesso do aluno” (SEDUC, 2005). E foi com esse mesmo intuito que o município implantou esse modelo de gestão. Assim, nas palavras do Secretário de Educação do município em 2011:

A Superintendência Escolar no município acompanha o modelo de gestão do estado, uma vez que, a figura do Superintendente da Escola fortalece a gestão escolar e estabelece uma relação mais próxima da SME com as escolas. E além do mais, desenvolve a

tarefa primordial da gestão municipal de continuar elevando os seus indicadores de aprendizagem, uma vez que o principal objetivo da SE é o combate à evasão e a busca pela melhoria da aprendizagem dos alunos.

(Secretário de Educação de 2011)

No caso da Escola Maria Nair, a Superintendente Escolar teve um papel fundamental nos projetos realizados na escola no ano de 2011, especialmente no projeto de reforço escolar em tempo integral. Segundo a diretora da escola, a superintendente responsável pela escola, ainda que seu ambiente de trabalho fosse a SME, desenvolvia ações na própria escola, para além da sua função de acompanhamento da gestão. Era ela uma das pessoas que coordenava, segundo uma escala pré-estabelecida, as ações da escola junto aos alunos no horário entre os turnos manhã e tarde, por ocasião do almoço das crianças, quando, além das refeições, eram realizadas atividades lúdico-educativas, como dinâmicas recreativas, jogos e exibição de filmes.

O que não se percebeu junto aos docentes e gestores da escola, tampouco nos registros das ações da escola, foi a presença da Escola Premiada do município responsável pelo assessoramento técnico-pedagógico da Escola Apoiada, como consta na legislação que regulamenta o Prêmio Escola Nota, inclusive, porque, de acordo com a lei da premiação:

Art.4º O recebimento dos recursos financeiros referentes à segunda parcela da premiação ou contribuição/auxílio, contida no Art.8º, da referida Lei, está condicionado: I – à manutenção ou elevação dos bons resultados de alfabetização, comprovados através do IDE-Alfa, subsequente ao do ano que constou como escola premiada. II – à melhoria dos resultados da escola apoiada, que deverá obter nota mínima de 5,0 no IDE-Alfa, subsequente ao do ano que constou como escola apoiada. (CEARÁ, 2009, s/p)

Ou seja, para que Escola Premiada receba a sua segunda parcela da premiação e a Escola Apoiada também receba a segunda parcela do subsídio financeiro, ambas precisam manter e melhorar seus indicadores de Alfabetização, respectivamente. Ainda assim, não se encontrou nenhuma evidência dessa relação institucional entre Escola Premiada e Escola Apoiada, o que, para a diretora da escola, se explica pelo fato de os gestores da Escola Premiada terem percebido a presença muito forte da equipe técnica da SME na escola e terem considerado

desnecessária a sua atuação junto à escola. Já a gerente do PAIC, ao analisar essa situação reconhece que faltou maior orientação da equipe da SME nesta articulação entre o trabalho das duas escolas:

O melhor mesmo é quando a Escola Premiada responsável por uma Escola Apoiada é de outro município. Digo isto porque neste processo senti que tanto nós quanto a equipe da Escola Premiada nos acomodamos em estabelecer um elo mais eficaz de comunicação entre as duas escolas. Como estávamos sempre juntos nas reuniões de planejamento, achamos que isso bastava.

(Gerente do PAIC, 2012)

Pelo exposto, embora não se possam fazer generalizações, merece atenção, no caso específico da Escola Maria Nair, a atuação da Escola Premiada na sua função precípua de contribuir com a Escola Apoiada na realização do seu plano de melhoria, embora se reconheça que esta não seja uma ação decisiva para que a Escola Apoiada melhore seus resultados, ainda que considerada como importante.

Contudo, mesmo com a pouca ou não atuação da Escola Premiada junto à Escola Maria Nair no ano de 2011, o resultado por ela apresentado na avaliação do SPAECE-ALFA no mesmo ano teve um crescimento muito significativo em relação ao apresentado no ano anterior como mostra o quadro abaixo.

Tabela 6 - Resultado no SPAECE-ALFA da Escola Maria Nair 2010-2013

Padrão de Desempenho Space-Alfa	Distribuição Percentual por Nível de Proficiência (%) / ano			
	2010	2011	2012	2013
Não Alfabetizado	15.6	0	0	0
Alfabetização Incompleta	37.5	0	11.4	0
Intermediário	9.4	0	17.1	0
Suficiente	9.4	2.9	14.3	0
Desejável	28.1	97.1	57.1	100%
Media	114.46	235.96	167.18	194.0

Fonte: SPAECE-ALFA

Pela tabela apresentada, algumas considerações se fazem importantes. O crescimento na média de proficiência da escola do ano de 2010 para 2011 foi de 121.5 pontos. Esse elevado crescimento, ao tempo em que pode refletir o resultado do trabalho realizado pela escola e pelo município no sentido da melhoria dos seus resultados no SPAECE-ALFA, pode também suscitar dúvidas quanto à sua legitimidade.

Sobre a legitimidade dos dados apresentados não apenas pela escola, mas pelo conjunto das escolas da rede, o secretário municipal de 2011 analisa:

Há um questionamento, inclusive nos meios de comunicação local, especialmente aqueles a serviço do grupo de oposição política, de que este resultado não é real, de que há uma manipulação dos professores no momento da aplicação dos testes. No entanto, pensar assim é negar todo o trabalho realizado durante o ano, como o Projeto de Reforço em tempo integral, o projeto de nucleação das escolas, a criação da Superintendência Escolar, o Projeto Alfamais: nenhuma criança pra trás, a formação continuada dos professores e todos os demais projetos do município que direta ou indiretamente contribuíram para a mudança nos indicadores municipais. Além do mais, é desconsiderar que a aplicação dos testes não é da responsabilidade direta do município, e sim de uma instituição contratada pelo estado para a aplicação da avaliação. O que o município faz é entrar como parceiro naquilo que a instituição responsável demandar.

(Secretário de Educação do Município, 2011)

Ao tempo em que o discurso do secretário municipal remete ao contexto político-partidário local, traz também para discussão elementos importantes sobre as políticas de avaliação. Ao falar da desconfiança em relação à fidedignidade dos dados das avaliações, o secretário remete a uma problemática pertinente aos modelos de avaliação, especialmente quando os seus resultados são utilizados para premiar escolas e bonificar docentes e gestores.

Outro destaque é em relação à equidade que os dados representam, ou seja, ao fato de o resultado de 2011 refletir a indicação de um movimento da escola no sentido de garantir que todos os alunos avancem nos níveis mais elevados da escala de proficiência do SPAECE-ALFA. Observa-se nesse contexto que, em 2011, apenas 2.9% dos alunos avaliados concentraram-se no nível suficiente de alfabetização e 97.1% no nível desejável de alfabetização, o que representa que a escola alcançou a meta estabelecida pelo PAIC de alfabetizar as crianças ao final do 2º ano do ensino fundamental.

Contudo, em 2012, ainda que não faça parte do recorte histórico delimitado para este trabalho, ocorreu uma involução no resultado do SPAECE-ALFA. Tal fenômeno pode ter sido o resultado de um movimento político-partidário ocorrido no município, a partir do qual desencadeou-se uma grande instabilidade na gestão pública local, especialmente na educação, com sucessivos afastamentos e retornos, por força judicial, do prefeito municipal e de sua equipe gestora. Essa alternância constante de governo no período de junho a dezembro de 2012 e sua consequente ruptura nos processos de gestão da educação municipal certamente refletiu-se no baixo desempenho daquele ano no SPAECE-ALFA (Secretário de Educação - 2011)

Ainda sobre os resultados apresentados pela escola no SPAECE-ALFA constantes na tabela acima mencionada, vale ressaltar o resultado de 2013, o qual, pelos números apresentados, parece retomar o movimento de gestão por resultados instaurado em 2011, ainda que não se tenham elementos que o comprovem e nem seja o objetivo deste trabalho a análise da escola no ano em destaque. No entanto o que se apresenta é um resultado que reflete mais uma vez o alcance do objetivo do PAIC de alfabetizar as crianças na idade certa. Ressalte-se que a Escola Maria Nair no ano de 2013 foi a escola com melhor desempenho entre as escolas avaliadas no município na avaliação do SPAECE-ALFA, com uma média de proficiência de 194 pontos, com 100% de alunos no nível desejável de alfabetização.

O mesmo movimento não ocorreu na rede de escolas do município como um todo. A tabela abaixo traz os dados que iluminam essa análise:

Tabela 7 - Resultado do Município de Ipu no SPAECE-ALFA: 2010-2013

Padrão de Desempenho Space-Alfa	Distribuição Percentual por Nível de Proficiência (%) / ano			
	2010	2011	2012	2013
Não Alfabetizado	3.0	1.4	3.5	2.4
Alfabetização Incompleta	4.8	2.6	7.4	6.1
Intermediário	7.7	6.0	16.7	14.0
Suficiente	8.9	15.4	18.7	25.1
Desejável	75.6	74.6	53.7	52.1
Media	197.2	188.6	156.4	152.1

Fonte: SPAECE-ALFA

Contrariamente ao que ocorreu na Escola Maria Nair, que, embora tendo caído em seus resultados no ano de 2012, retomou a sua evolução no ano seguinte, na rede municipal, o movimento continuou sendo de queda nas médias de proficiência, como indicam os dados constantes do quadro acima. A referência nesse quadro dos dados de 2013 justifica-se por contribuir com a análise proposta neste trabalho de relacionar as políticas de responsabilização do estado do Ceará com a indução de políticas de gestão educacional nos municípios e escolas com foco no resultado dos alunos nas avaliações externas, em especial no SPAECE-ALFA.

Observa-se pela tabela 7 que, no ano de 2011, os dados revelam um movimento no sentido de diminuir o percentual de alunos nos níveis mais baixos da escala de proficiência e aumentar nos níveis mais elevados da escala. Somando-se o percentual de alunos encontrado nos três níveis mais baixos da escala, encontra-se 15.5 em 2010. Esse número cai para 10 em 2011, melhorando, assim, em 5.5 o percentual de alunos que crescem na escala de proficiência para os níveis mais elevado.

A partir de 2012, o movimento da rede municipal é de involução nas médias de proficiência na avaliação do SPAECE-ALFA, pelo que se pode ver nos dados constantes do quadro acima. Sobre isso, analisa o um ex-secretário de educação:

O ano de 2012 foi muito atípico. Primeiro pelo fato de ter sido um ano de eleições municipais, seguido pelo movimento de alternância sucessiva de gestão municipal decorrido em função de forças político-partidárias que se digladiavam na luta pelo poder local, trazendo grande turbulência e instabilidade para todos. No ano de 2013, quando assume o poder um outro grupo político, após derrotar nas eleições municipais o grupo que se encontrava governando antes, nenhum dos projetos de intervenção pedagógica que se encontravam em andamento no anos de 2009 até a primeira metade do ano de 2012 tiveram continuidade. Houve uma quebra total na gestão da educação municipal e das escolas, principalmente, porque mais uma vez, trocaram-se todo o quadro de núcleo gestor das escolas e da equipe da SME. Desta forma, é impossível dar bons resultados. (Secretário de Educação de 2011)

Pela fala do Secretário acima transcrita, infere-se que as respostas às políticas públicas implementadas pelo Governo do estado junto aos municípios e escolas não foram as mesmas quando o município mudou de equipe gestora, o que

interfere diretamente no trabalho realizado pelas escolas. Ou seja, enquanto as equipes gestoras do município e das escolas responderam positiva e proativamente aos projetos, programas e ações educacionais advindos do Governo do estado, os resultados de aprendizagem dos alunos aferidos pelas avaliações externas, especialmente o SPAECE-ALFA, tenderam a crescer, como foi o caso da Escola Maria Nair. Essa constatação indica que as políticas de responsabilização implementadas pela administração estadual têm incidência positiva nas ações municipais e das escolas no sentido da melhoria dos indicadores de qualidade da educação.

A partir do cenário até este momento descrito e analisado, o Capítulo III, de natureza propositiva, consta de um Projeto de Ação Educacional – PAE, cujo eixo norteador das ações é a disseminação das ideias e práticas desenvolvidas pelo município e pela escola em estudo, para toda a rede municipal de ensino, bem como a proposição de outras. Tal proposição será feita pela perspectiva das políticas de *accountability* desenvolvidas pelo estado do Ceará, analisando-se seus limites e potencialidades com o intuito de contribuir para a construção de um projeto de gestão educacional no município, com foco nos resultados de aprendizagem dos estudantes e na garantia dos princípios da qualidade e da equidade educacionais que o direito de aprender de todos e de cada exige.

3 PROPOSIÇÕES PARA A POLÍTICA DE GESTÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE IPU(CE) NA PERSPECTIVA DA ACCOUNTABILITY

Com base na descrição desta dissertação, realizada no capítulo I, em que se apresentou a realidade educacional do município e da escola objetos de análise deste trabalho, situando-os no contexto dos indicadores de qualidade da educação e nas políticas de gestão do estado do Ceará e com as análises feitas no capítulo II, ancorando o caso do município e da escola no aporte teórico sobre as políticas de *accountability*, bem como na percepção que os atores locais têm sobre a relação de incidência das políticas de gestão educacional do estado sobre as ações dos municípios e escolas, fazem-se neste capítulo III algumas proposições no sentido de contribuir com o município e a escola estudados para o aperfeiçoamento do seu modelo de gestão, a partir de um modelo de *accountability* ou de formas parcelares de *accountability*, de maneira a privilegiar os processos democráticos, a qualidade e a equidade educacionais e a formação integral do estudante. Embora as proposições aqui feitas tenham como referencia a escola em estudo, o seu alcance é de nível municipal, portanto mais amplo, uma vez que considera-se importante envolver toda a rede de escolas nas ações aqui delineadas.

Retomando Afonso (2009, p. 60) sobre a abordagem conceitual de *accountability* encontra-se para “[...] formas parcelares de *accountability* aquelas ações ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização”. O mesmo autor compara:

[...] modelo de *accountability* a uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo. (AFONSO, 2009, p. 64)

Já sistema de *accountability*, Afonso (2009) define como:

[...] um conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de *accountability* que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem uma estrutura congruente no quadro de políticas (públicas ou de interesse público fundadas em valores e princípios do bem-comum, democraticidade,

participação, dever de informar e direito a ser informado, argumentação e contraditório, transparência, responsabilização, cidadania activa, empowerment, entre outros. (AFONSO, 2009, p 60)

Assim, o que se pretende neste capítulo III é apresentar um Plano de Ação Educacional – PAE – exequível que responda às demandas do sistema municipal de educação de forma eficiente e eficaz, em todas as etapas e modalidades de ensino sob sua responsabilidade.

3.1 Fundamentação Legal das Proposições

A Lei Orgânica do Município de Ipu, revisada em 2011 pela Câmara de Vereadores, é o primeiro instrumento legal em que se fundamenta este Plano de Ação Educacional, uma vez que nela estão as bases legais sobre as quais se assentarão os projetos e ações aqui propostos. Neste sentido, destaca-se, a princípio, o que consta do Art. 148:

Art. 148 - A educação municipal desenvolverá ação visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo exercitar a cidadania, sua qualificação para o trabalho, sendo direito de todos e dever do Município e da família e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

§ 1º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI – Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – Garantia de padrão de qualidade. (IPU, 2011, p. 66-67)

Traz-se também para o escopo deste trabalho o que preceitua o Art. 149, ao referir-se a um instrumento legal de gestão educacional de fundamental importância para a consolidação da participação cidadã no controle e acompanhamento das políticas públicas de educação que é o Plano Municipal de Educação. Consta do referido artigo: “[...] Na fixação das bases e diretrizes da educação pelo Plano Municipal de Educação, serão assegurados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, visando à formação básica, comum e respeito aos valores culturais e artísticos”. E, no parágrafo 3º do mesmo artigo, o reconhecimento do sistema municipal de ensino, importante marco legal para a instauração da autonomia na gestão pública municipal: “O sistema de ensino do Município será organizado em

regime de celebração com a União, os Estados e o Distrito Federal, nos termos do artigo 211 da Constituição Federal” (IPU, 2011, p. 66).

Ainda sobre o Sistema Municipal de Ensino, no artigo 152 da Lei Orgânica Municipal, reitera-se:

Art. 152 – O Sistema Municipal de Ensino, planejado em harmonia com a União e o Estado, terá suas diretrizes, objetivos e metas definidos nos Planos Plurianuais, atendido, no que couber, ao disposto no artigo 218 da Constituição Estadual e § 2º do artigo 211 da Constituição Federal. (IPU, 2011, p. 57)

Importa salientar que a institucionalização do Sistema Municipal de Educação na Lei Orgânica do Município cria as condições legais necessárias para a implantação elementos estruturantes do referido sistema e de importância ímpar para a gestão democrática da educação, como o Conselho Municipal de Educação – CME, o qual, no município em estudo, foi reestruturado no ano de 2007, por força da Lei nº 172, de 31 de dezembro de 2007, em que consta, como uma de suas competências, “[...] propor normas e medidas para a organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, a partir da legislação federal e estadual sobre a matéria” (IPU, 2007, s/p).

A partir da legislação infraconstitucional de âmbito local, situada nos parágrafos e do amparo teórico sobre políticas de accountability discutida no capítulo II deste trabalho, seguem-se algumas proposições para o município em estudo e suas escolas, tendo como referência-base as observações feitas no estudo de caso da Escola Maria Nair.

3.2 Implantação do Conselho Municipal de Educação – CME

Uma das bases do Sistema Municipal de Ensino é o Conselho Municipal de Educação. Por sua natureza representativa dos vários segmentos da sociedade, docentes, gestores, pais de alunos, igrejas e sociedade civil, constitui-se em um instrumento importante de gestão democrática da educação, uma vez que envolve todos os interessados pela qualidade do ensino, nos processos de definição, implantação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas para a educação.

Segundo Preal (2003 apud Afonso, 2009, p. 64):

[...] existem quatro condições para implementar um sistema de *accountability*: definição de normas padrão (ou padrões educacionais); utilização de processos diversificados de informação (sobretudo através dos resultados de avaliações externas); decisão sobre as consequências (prêmios ou sanções); e mecanismos para o exercício do poder ou da autoridade.

Nesse contexto, o Conselho Municipal de Educação exerce papel indispensável na construção de um modelo de gestão democrática por várias razões. Dentre elas, destaca-se: i) o fato de ser, na realidade do município em estudo, um:

Órgão colegiado autônomo de caráter normativo, consultivo, deliberativo, propositivo, mobilizador e fiscalizador da educação municipal, tendo por objetivo estimular e propor a formulação de políticas para educação no âmbito do município, de acordo com os princípios contidos nas Constituições Federal e Estadual, Lei Orgânica do Município e Legislação Federal e Municipal em vigor. (IPU, 2007, s/p)

Além disso, também se ressalta: ii) a natureza representativa dos diversos segmentos da comunidade escolar e da sociedade civil em sua composição, sendo formado, segundo o que preceitua o Artigo 4º da lei que o reestrutura, por representantes da SME; de docentes da educação infantil e do ensino fundamental; de gestores de escolas das redes municipal, estadual e particular; de pais de alunos; de alunos emancipados; de entidades religiosas; das Associações de Moradores e da sociedade civil.

Pelo exposto, o CME guarda um grande potencial não apenas de indutor de políticas públicas na educação municipal, mas também de instrumento de controle e acompanhamento das políticas públicas locais, ao lado de outras instituições que se prestam a esse fim, como a Câmara de Vereadores, por exemplo, fomentando, dessa forma, a transparência na gestão pública, elemento da prestação de contas, um dos pilares dos sistemas de *accountability*.

Embora exista no município de Ipu uma lei de 2007 que regulamenta e reestrutura o CME, este nunca foi efetivamente implantado, embora tenham se encontrado registros oficiais de sua constituição formal, mas sem nenhuma

efetividade. A partir desse suporte legal, o passo inicial é comunicar para a toda a comunidade local a importância que o referido colegiado tem para a efetivação de um Sistema Municipal de Ensino autônomo, eficiente e dinâmico.

Tal processo de mobilização da sociedade local para a implantação do Conselho Municipal de Educação deverá ser iniciado pela constituição de um Grupo de Trabalho (GT), composto por representantes de docentes, gestores, pais e membros da sociedade, composto por, no máximo, sete componentes, interessados nessa implantação, que definirá o cronograma de ação para a mobilização do poder público e da comunidade local.

Após a constituição do GT, serão realizadas reuniões específicas com a equipe da Secretaria Municipal de Educação, representantes do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário para buscar o apoio necessário à implantação do CME.

Em seguida, para comunicar a população em geral da importância do colegiado para a gestão da educação no município, serão realizados seminários temáticos na sede do município e nos cinco distritos, em datas distintas, além de programas de rádio e uso de blogs e redes sociais para divulgar o processo de implantação do CME.

Segundo a Art. 4º da Lei 172/2007, “[...] o CME será composto por 24 membros de ilibada reputação e notório respeito perante a sociedade, sendo 12 (doze) titulares e 12(doze) suplentes” (IPU, 2007, s/p). Tais membros devem representar entidades governamentais e não governamentais, eleitos ou indicados pelo segmento que representam.

O processo de eleição e indicação pelos pares dar-se-á pela realização de reuniões segmentadas com esse fim específico, para os representantes dos seguintes segmentos: corpo docente da educação infantil; corpo docente do ensino fundamental; diretor de escola da rede particular; diretor de escola da rede municipal; diretor de escola da rede estadual; pais de alunos da rede municipal; alunos emancipados; entidades religiosas; associação de moradores; e sociedade civil. Serão indicados pelo(a) Secretário(a) Municipal de Educação os representantes titulares e suplentes dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação.

Feitas as indicações de todos os representantes dos segmentos do colegiado, buscar-se-á junto ao representante do Poder Executivo a nomeação, por meio de

Portaria, dos componentes do CME, para que estes possam adquirir natureza jurídica para atuar em nome dos segmentos que representam.

O próximo passo consiste na alocação da estrutura mínima para que o CME possa iniciar os trabalhos. Trata-se de um espaço físico com as condições materiais e humanas adequadas à natureza do trabalho que lhe compete realizar, o qual deverá, preferencialmente, ser independente do prédio da Secretaria Municipal de Educação.

O aporte financeiro para o funcionamento do CME está regulamentado na própria lei que o reestrutura em seu Art. 15: “[...] O Conselho Municipal de Educação terá assegurado orçamento próprio equivalente a 2% anual, proveniente do Fundo Municipal de Educação de acordo com o Art. 212 da Constituição Federal e Lei Nº 9394/96” (IPU, 2007, s/p).

Esse processo deverá acontecer no período de janeiro a abril de 2015.

3.3 Definição de Padrões Educacionais

Ao tempo em que há um movimento nacional pela definição de um padrão de qualidade para a educação pública brasileira, os municípios, com base na sua realidade local, precisam investir em levantamento de informações qualificadas para subsidiar a definição de padrões educacionais a serem buscados a médio e longo prazos, em consonância com os padrões nacionais e estaduais.

A definição de padrões educacionais que ora se propõe para o município de Ipu deve buscar responder a seguinte indagação: que modelo de educação o Sistema Municipal de Ensino deverá construir e desenvolver para garantir a excelência nos serviços educacionais que presta à sociedade?

Em relação à definição de padrões educacionais, especialmente em âmbito nacional, Afonso (2009) apresenta:

[...] alguns autores defendem que os sistemas educativos têm necessidade de definir padrões educacionais (standards), de tal modo que o currículo e os mecanismos de accountability possam ser congruentes com os mesmos. Ou seja, por um lado, o sistema de avaliação deve estar “alinhado” com o currículo e, por outro, “os mecanismos de accountability precisam fornecer incentivos e sanções congruentes com o sucesso ou com o fracasso na

prossecução dessas normas-padrão”. (Carnoy & Loeb, 2002, pp. 306-307)

No contexto do município e da escola em estudo, a referência de padrão educacional que se tem é a constante da Matriz de Referência das Avaliações Externas, tanto do SAEB e da PROVA BRASIL como a do SPAECE e do SPAECE-ALFA. Não existe no município uma definição própria, ainda que com base nas definições nacionais e estaduais, do que venha a ser qualidade em educação para a sua rede de escolas. Pelo que se viu na descrição e nas análises feitas nos capítulos anteriores, no contexto analisado, uma escola de qualidade é aquela que apresenta resultados de aprendizagem dos seus alunos no nível desejável da escala de proficiência das avaliações externas das quais participa, o que reflete um processo reducionista do processo educativo-formativo de responsabilidade da escola.

Os padrões educacionais aqui propostos constam, a princípio, da definição de metas de excelência para rendimento, fluxo e proficiência nas avaliações externas e internas para todas as etapas da educação básica. Envolvem, portanto, a definição de um currículo que, respeitando a base nacional comum, contribua para a formação integral dos educandos.

Na base da definição dos padrões de qualidade, estará a realização de um rigoroso diagnóstico, feito por instituição credenciada ou especialista da área de gestão e avaliação da educação pública, com o objetivo de levantar todas as informações necessárias para subsidiar o projeto aqui proposto.

Ressalte-se como relevante a participação do Conselho Municipal de Educação nesse processo de levantamento de dados e definição dos padrões educacionais propostos nas discussões sobre a matéria e na emissão de pareceres técnicos naquilo que lhe couber.

3.4 Criação e/ou Fortalecimento de Mecanismos de Construção da Autonomia Escolar

No contexto de implantação de sistemas de *accountability*, não é possível responsabilizar escolas, gestores e docentes pelos resultados de aprendizagem de

seus alunos sem lhes garantir autonomia administrativa, pedagógica e financeira para o desenvolvimento de seu Projeto Político Pedagógico (AFONSO, 2009).

Toda a legislação educacional brasileira, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9394/96, inclusive os instrumentos legais estaduais e municipais, preceituam a construção da identidade e da autonomia escolares como princípios-base do Projeto Político Pedagógico das escolas.

Assim, criar e/ou fortalecer mecanismos que possibilitem a construção da autonomia escolar é imperioso quando se espera das escolas, por meio de seus atores, que o cumprimento de metas seja efetivado.

Deste modo, propõe-se aqui a criação, em lei específica, de um Fundo de Manutenção da Escola – FME, através do qual a escola custeará sua manutenção com material de consumo (expediente, limpeza, pedagógico) e de serviço (excluindo obras de engenharia), como pequenos reparos, pintura, limpeza em geral e manutenção do patrimônio físico da escola.

A criação desse fundo estaria atrelado ao padrão de qualidade estabelecido pelo município, no sentido de contribuir para a sua consecução, além de concretizar o princípio da descentralização da gestão pública, o que viabiliza a execução de forma mais rápida, eficiente e eficaz dos processos de gestão da escola. Um percentual dos recursos oriundos do fundo será destinado às escolas mediante o atingimento das metas estabelecidas para a escola.

A origem dos recursos financeiros para o referido fundo será a Contribuição do Salário-Educação¹⁸, redistribuído ao município para o custeio de ações na educação básica.

No sentido do fortalecimento de ações e projetos que já existem no âmbito municipal e da escola, se faz necessário investir na elaboração do Projeto Político Pedagógico em todas as escolas da rede municipal, como ferramenta de gestão indispensável para a construção da autonomia e da identidade da escola. Tal instrumento de gestão deve ser elaborado de forma participativa, no início do ano

¹⁸ A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>. Acesso em 26/07/2014.

letivo de 2015, e, a partir de então, revisitado para as alterações que se fizerem necessárias anualmente, por ocasião da Jornada Pedagógica que inicia cada ano letivo.

A Superintendência Escolar é uma experiência que, embora tenha funcionado apenas no ano de 2011 e metade do ano de 2012 no município em estudo, e ainda assim com algumas limitações técnicas, a exemplo do que ocorreu na Escola Maria Nair, ela pode contribuir para a melhoria dos processos de gestão da escola e a consequente melhoria da aprendizagem dos estudantes. Para o seu aperfeiçoamento, faz-se necessário investir em formação continuada para a equipe de superintendentes da SME, oferecendo-lhe o suporte técnico e material para o desempenho da função, a exemplo do que ocorre nas escolas da rede estadual do Ceará.

Inclua-se no escopo da Superintendência Escolar uma metodologia de gestão que, embora por si só não seja decisiva para o sucesso da escola, contribui significativamente para apontar os seus rumos. Trata-se do Plano de Metas do Diretor – PLAMETAS, uma experiência de gestão das escolas públicas estaduais, experimentadas pela rede municipal de Ipu em 2011 e que, no caso da Escola Maria Nair, contribuiu para aperfeiçoar o trabalho da equipe gestora da escola, uma vez que nele são definidas objetivamente as metas de desempenho a serem alcançadas pela escola pelo período de quatro anos, estratificadas ano a ano, bem como as ações estratégicas a serem realizadas para esse fim.

Para o fortalecimento de ações como a implantação do Projeto Político Pedagógico, da Superintendência Escolar e do PLAMETAS, não se faz necessária uma dotação orçamentária específica, ficando os custos de tais ações incluídos nos investimentos no fundo de manutenção da Secretaria Municipal de Educação.

3.5 Reimplantação do Projeto Alfamais: nenhuma criança *pra trás*

O *Projeto Alfamais: nenhuma criança pra trás*, citado, inclusive, por um dos secretários municipais entrevistados, foi uma ação de gestão pedagógica realizada nas escolas municipais de Ipu, no ano de 2011. Numa clara referência ao *No Child Left Behind* americano, esta experiência nasceu a partir do contato do secretário de

educação com a publicação *A Reforma Educacional de Nova York – Possibilidades para o Brasil*, em dos encontros da UNDIME no início de 2011.

O objetivo do projeto no município consiste em possibilitar aos professores titulares da rede municipal, do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, quatro horas semanais em atividades extraclasse para aperfeiçoarem o seu trabalho docente e realizar intervenção pedagógica junto aos alunos com baixo desempenho acadêmico a fim de que esses não fiquem para trás em relação aos demais alunos da sua turma. É uma tentativa de combater o abandono escolar e a repetência causados pelo baixo desempenho de aprendizagem. Para garantir esse tempo fora de sala de aula, contratar-se-á um professor eventual para cada cinco turmas das séries atendidas que, em forma de rodízio, substituirá o professor titular, numa agenda pré-determinada pela Secretaria de Educação e pelos diretores escolares.

Esse projeto parte do princípio de que o professor precisa ter mais tempo de sua jornada de trabalho semanal fora de sala de aula para se dedicar a atividades como confecção de material pedagógico, intervenção pedagógica junto a alunos com baixo desempenho acadêmico, interação com as famílias dos alunos, planejamento das atividades letivas e formação continuada.

O acompanhamento do projeto fica sob a responsabilidade de cada superintendente escolar, cujo foco será monitorar o rendimento da turma e o uso que o docente fará do tempo extraclasse, direcionando-o, quando necessário, para as atividades a que se presta o projeto.

O aporte financeiro para o custeio dos investimentos decorrentes da implantação do projeto, especialmente com a contratação dos professores eventuais, sairá do FUNDEB¹⁹, parcela destinada à remuneração dos profissionais do magistério.

3.6 Projeto de Reforço Escolar: ampliando a jornada escolar

¹⁹ Fundo de Manutenção da Educação da Educação Básica e de Remuneração e Valorização dos Profissionais da Educação.

Institucionalizar um projeto de reforço escolar como política pública é, de alguma maneira, legitimar o fracasso escolar, ou seja, é admitir que as escolas não estão sendo eficazes na sua tarefa precípua de ensinar. No entanto, no contexto do município em estudo e sua rede de escolas, que não conseguiu, como se viu nos dados analisados no capítulo II, continuar crescendo nos resultados das avaliações do SPAECE-ALFA, faz-se necessário, pelo menos a curto prazo e estrategicamente implantado e monitorado, o funcionamento do projeto de reforço escolar.

No entanto, diferentemente do formato original, em que o mesmo focava nos alunos do 2º ano do ensino fundamental, passará a atender os estudantes que não estejam alfabetizados, após avaliação diagnóstica, de qualquer série dos anos iniciais do ensino fundamental, com exceção da primeira.

Suas atividades serão atreladas às atividades do Programa Mais Educação, no sentido de potencializar tempo e recursos (matérias e humanos), uma vez que a maioria das escolas participa da jornada ampliada com o suporte financeiro do referido programa do Governo federal.

Contudo, como já descrito, o foco do projeto continuará sendo a alfabetização das crianças na idade certa, como forma de combater a repetência e a evasão escolares por causa acadêmicas, bem como contribuir para que cada estudante cumpra o seu curso normal por toda a educação básica.

A coordenação do projeto será constituída de uma equipe composta por duas coordenadores, uma para a realização das ações de natureza administrativa, como seleção, contratação e pagamento de pessoal, bem como para a aquisição dos insumos e materiais necessários ao desenvolvimento das atividades do projeto, e outra para as atividades de natureza pedagógica, como o planejamento das atividades pedagógicas com os professores do projeto, formação docente, acompanhamento do desempenho dos alunos, via realização de testes diagnósticos periódicos, entre outras de natureza análoga.

3.7 Criação do Sistema de Avaliação da Educação Municipal

Informação, segundo Afonso (2009), é uma das dimensões estruturantes dos modelos de *accountability*, ao lado da justificação e da imposição ou sanção. Está

relacionada, na visão de Shedler, a um dos pilares dos sistemas de *accountability* que é a prestação de contas.

Sabe-se que a rede de escolas do município em estudo participa de duas avaliações, uma nacional, a cada dois anos, que é o SAEB/PROVA BRASIL, e outra estadual, de periodicidade anual, aplicada nas turmas do 2º ano do ensino fundamental (SPAECE-ALFA) e nos 5º e 9º anos do ensino fundamental em português e matemática (SPAECE).

Contudo a implantação de um sistema próprio de avaliação da qualidade da educação, atrelado a outras políticas educacionais locais, também propostas neste PAE, subsidiaria de forma rápida a construção de um diagnóstico sobre a realidade da aprendizagem dos alunos.

Pretende-se que esse sistema de avaliação seja aplicado no 2º, no 4º, no 6º e no 9º ano do ensino fundamental, a princípio, anualmente, com o objetivo de subsidiar a proposição das intervenções pedagógicas adequadas, face aos resultados apresentados pelos alunos avaliados, com foco na leitura e resolução de problemas.

Esse sistema de avaliação terá como base o formato e a natureza das avaliações externas em larga em curso no Brasil e no Ceará, adequado, no que couber, aos padrões educacionais definidos para a educação pública municipal, propostos neste PAE e será realizado por uma instituição com reconhecida capacidade e científica na área.

Para a implantação desse sistema de avaliação, parte-se do pressuposto de que, quanto mais informações confiáveis um sistema de ensino consegue produzir a respeito da aprendizagem dos seus alunos e dos processos nele desenvolvidos, mais elementos os seus gestores terão para tomar no tempo e na forma mais adequada possível as suas decisões.

As despesas decorrentes da implantação desse sistema de avaliação transcorrerão por conta da dotação orçamentária do Fundeb – 40% – ou do Fundo Municipal de Educação e será apresentado ao Poder Executivo Municipal por meio do Conselho Municipal de Educação.

Com a apresentação das proposições para a política de gestão educacional do município de ICU pela perspectiva da *accountability*, encerram-se os capítulos que integram esta dissertação. A seguir, trazemos sua última seção, a qual contém nossas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar em política de *accountability* ou de responsabilização no contexto da educação pública brasileira hoje é debruçar-se sobre questões que suscitam questionamentos no mundo inteiro, os quais envolvem discussões que vão desde o conceito de *accountability* até as condições necessárias para que tal modelo de gestão das políticas públicas, que não se limitam à área educacional, se efetive.

No estado do Ceará, no que tange às políticas educacionais, vê-se um movimento no sentido da implantação de um sistema de *accountability*, em que programas, projetos e ações de gestão educacional são implantados na perspectiva, ainda que não declarada nos documentos oficiais, da prestação de contas, da responsabilização e da avaliação, pilares da *accountability* (SHEDLER, 2009).

Sistema de avaliação externa, cujos resultados são utilizados para bonificar gestores, docentes e premiar as escolas, é utilizado para gerar informações sobre o nível de desempenho dos estudantes, gerando dados para cada discente, para cada rede de ensino e para cada escola. Por sua natureza diagnóstica, tais sistemas de avaliação revelam as forças e as fraquezas dos municípios e suas escolas em relação do desempenho dos seus alunos, e ao mesmo tempo que permitem a proposição de intervenção pedagógica, quando esses dados são interpretados pedagogicamente, têm gerado também o desencadeamento de uma corrida por parte dos municípios e escolas em busca do alcance do melhor desempenho, suscitando dúvidas sobre o cumprimento efetivo da tarefa primeira da escola: educar.

E o que se pode afirmar, ainda que não conclusivamente, é que o tanto o município quanto a escola em estudo melhoraram suas médias de proficiência nas avaliações em larga escala realizadas pelo estado. E que uma série de programas, projetos e ações foram desenvolvidas tanto no município quanto na escola, com vistas ao alcance desses resultados.

Há que se concordar que a implantação de um sistema de *accountability*, cujas origens remetem ao contexto de países com avançado processo democrático, como já discutido neste trabalho, em um país em processo de consolidação da sua democracia, como ocorre no caso brasileiro, é algo processual, histórico e questionável, na medida em que as bases para que os pilares do sistema em construção se assentem vão se construindo igualmente de forma processual, ao longo do tempo e com todos os debates que tudo aquilo que não é muito compreendido suscita.

Por fim, ao contrário do que muitos podem pensar sobre os sistemas de *accountability*, numa perspectiva valorativa de bom ou ruim para a melhoria da qualidade da educação ou para o processo de formação dos cidadãos, especialmente pelo viés neoliberal próprio de sua natureza, vale pensar em adequação, ou seja, aproveitar aquilo que, em um determinado contexto, consiga dar as respostas demandadas em função daquilo que cada sistema de ensino conceitua como qualidade em educação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública*. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 52 p.2010. Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>. Acesso em: 05 de maio de 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação — subsídios para um debate iberoamericano. *Revista de ciências da educação*, n. 9, mai/ago 09. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100> Acesso em: 06 de maio de 2013

AMARO, Ivan. Avaliação Externa na Escola: repercussões, tensões e possibilidades. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 32-55, jan./abr. 2013. Disponível em: <www.fcc.org.br/pesquisa/actions.actionsEdicoes.BuscaUnica.do?...tp>. Acesso em 30 de abril de 2013.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. “School Accountability” no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 3 (111), pp. 443-453, julho-setembro/2008. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rep/v28n3/a05v28n3.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2013.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 9, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1690/1341>>. Acesso em 02 abr. 2013.

BECKER, Fernanda da Rosa. Avaliação educacional em larga escala: a experiência brasileira. *Revista Ibero-americana de Educação*, n. 53/1, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.rioei.org/deloslectores/3684Becker.pdf>>. Acesso em 02 abr. 2013.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Universidade de São Paulo Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/v38n2/aopep633.pdf> Acesso em: 05 de maio de 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 25 ago. 2012.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 25 ago. 2012.

_____. *História da Prova Brasil e do Saeb*. 2011. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/prova-brasil-e-saeb/historico>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

_____. *Saeb 2001: Novas Perspectivas*. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BA35B419A-D4AF-437E-BEB1-E8F38D2E55D8%7D_miolo_novas_perspectivas2001_296.pdf>. Acesso em: 30 out. 2012.

BROOKE, Nigel. *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. Responsabilização educacional no Brasil. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, v. 1, n. 1, p. 94-109, 2008. Disponível em: <<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7port.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2013.

_____. CUNHA, Maria Amália de A. *A avaliação Externa como Instrumento da Gestão Educacional dos Estados*. Relatório Final. GAME/FAE/UFMG, 2011. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/relatorio-avaliacoes-externas.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p.30-50, fev/abr.1990. Disponível em: <ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2013

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Sistemas de avaliação da educação no Brasil avanços e novos desafios. *Revista Perspectivas*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_01.pdf>. Acesso em: 20 set. 2012.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. Assembleia Legislativa do Estado. *Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar: Educação de Qualidade Começando Pelo Começo*. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado, 2006.

_____. Secretaria da Educação Básica. *Lei nº 14.371/2009* (Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no Índice de Desempenho Escolar--Alfabetização - IDE-Alfa, e dá outras providências).

_____. Secretaria da Educação Básica. *Lei nº 14.026/2007* (Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – Paic).

_____. Secretaria da Educação Básica. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará / Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).* -- Fortaleza: SEDUC, 2012.

_____. Secretaria da Educação Básica. Decreto nº 30.797, de 29 de dezembro de 2011. Regulamenta a Lei nº 15.052, de 06 de dezembro de 2011 que cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos do Ensino Fundamental e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 30 dez. 2011.

_____. Secretaria da Educação Básica. *Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007.* Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, CE, 19 dez. 2007b.

_____. Secretaria da Educação Básica. *Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009.* Cria o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-Alfa), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Ceará. Fortaleza, CE, 19 jun. 2009.

_____. Secretaria da Educação Básica. *Programa Alfabetização na Idade Certa.* [2004?]. Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/>>. Acesso em: 03 fev. 2013.

_____. Secretaria da Educação Básica. Secretaria de Educação. *Protocolo de Intenções, celebrado entre Governo do Estado e Municípios.* Fortaleza, 2007.

GALL; Norman; GUEDES, Patricia Mota. *A reforma educacional de Nova York; possibilidades para o Brasil.* Instituto Braudel. Fundação Itaú Social, 2005.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o Saeb de 2005. *Revista Iberoamericana de Educación*, v. 5, n. 42, 2007.

IPU. *Decreto nº 013/2000* (Cria e Denomina Escolas Municipais de Ensino Fundamental).

_____. *Decreto nº 149/2011* (Denomina a Distribuição das Escolas em Pólo e Nucleção).

_____. *Lei Nº 172/2007*. Reestrutura o Conselho Municipal de Educação de Ipu – CME – e adota outras providências.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE. *Análise do uso dos resultados do SPAECE-Alfa e das avaliações do Prêmio Escola Nota Dez*. Rio de Janeiro, 2012.

OLIVEIRA, Ana Paula de Matos. *A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>>. Acesso em 20 set. 2012.

SOLIGO, Valdecir. Possibilidades e desafios das avaliações em larga escala da educação básica na gestão escolar. *Política e Gestão Educacional (on-line)*, v. 8, p. 1-15, 2010. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/CienciasdaEducacao/RevistaEletronica/1_Possibilidades_e_Desafios_Valdecir_Soligo.pdf>.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-5742010000300007&script=sci_arttext>. Acesso em: 02 abr. 2013.

PINHO, José Antonio Gomes de, SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf> Acesso em: 05 de maio de 2013.

VIEIRA, Sofia; VIDAL, Eloisa. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011. Disponível em: <www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1658/1658.pdf>. Acesso em: 28 de abril de 2013

VIEIRA, Sofia. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 60, 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a04v2160.pdf> Acesso em: 30 de abril de 2013