

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

BOAS PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE
QUALITATIVA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS CEARENSES EM
ESCOLAS COM MAIOR VARIAÇÃO NO IDEB ENTRE 2007 E 2019

MICHELLE GÓIS GADELHA DIAS

Brasília-DF, 2021

MICHELLE GÓIS GADELHA DIAS

BOAS PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS CEARENSES EM ESCOLAS COM MAIOR VARIAÇÃO NO IDEB ENTRE 2007 E 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador

Professor Doutor Paulo Alexandre Batista de Castro

Brasília-DF, 2021

MICHELLE GÓIS GADELHA DIAS

BOAS PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS CEARENSES EM ESCOLAS COM MAIOR VARIAÇÃO NO IDEB ENTRE 2007 E 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 09 / 12 / 2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro - Orientador

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

D541b Dias, Michelle Góis Gadelha
Boas práticas em educação básica: uma análise qualitativa das políticas educacionais cearenses em escolas com maior variação no IDEB entre 2007 e 2019 / Michelle Góis Gadelha Dias. – Brasília: IDP, 2021.

163 p. : il. Color.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração Pública, Brasília, 2021.

Orientador: Prof(a). Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

1. Educação básica. 2. IDEB. 3. Ceará. I. Título.

CDD: 341.31

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

O Brasil, entre os anos de 2007 e 2019, traçou uma trajetória diametralmente oposta à dos países desenvolvidos em relação à desigualdade socioeconômica. Ao analisar os desafios da educação básica, notam-se aqueles impostos pelo modelo federativo brasileiro que contribuem para o agravamento de problemas públicos complexos como abandono escolar, distorção idade-série e retornos de escala desproporcionais ao aporte financeiro governamental. No entanto, há vastas evidências de que o estado do Ceará, embora apresente historicamente alta desigualdade na distribuição de renda e elevadas taxas de analfabetismo, tem promovido uma melhoria significativa de indicadores educacionais desde meados dos anos 2000. Este projeto de pesquisa tem por objetivo verificar como o Ceará alcançou uma evolução educacional de destaque para os anos iniciais do ensino fundamental. A pergunta que se pretende responder é: há algum conjunto específico de práticas educacionais adotadas por municípios ou escolas do Ceará que tenha contribuído para a melhoria da qualidade da educação? Para responder ao questionamento, foram investigadas vinte escolas da rede de ensino cearense que apresentaram variação positiva mais expressiva no índice de desenvolvimento da educação básica dos anos iniciais, entre 2007 e 2019, com o intuito de explicar se é o protagonismo escolar e municipal o fator determinante para essa melhoria nos indicadores de desempenho escolar ou se isso ocorre em razão de iniciativas estaduais e federais. Foi possível verificar que a excelência em educação apresentada pelos municípios estudados se deve, dentre outros fatores, à inserção da educação como prioridade na agenda governamental e ao processo decisório embasado não só nos sistemas de avaliação existentes como na interlocução entre a Secretaria Municipal de Educação e as respectivas unidades escolares.

Palavras-chaves: PAIC; Educação Básica; Estudo de Caso; IDEB.

ABSTRACT

Brazil, between 2007 and 2019, traced a trajectory diametrically opposite to that of developed countries in relation to socioeconomic inequality. When analyzing the challenges of basic education, one notices those imposed by the Brazilian federative model that contribute to the aggravation of complex public problems such as school dropout, age-grade distortion and disproportionate returns to scale to the government financial support. However, there is ample evidence that the state of Ceará, despite historically presenting high inequality in income distribution and high illiteracy rates, has promoted a significant improvement in educational indicators since the mid-2000s. This research project aims to verify how Ceará achieved an outstanding educational evolution for the early years of elementary school. The question that we intend to answer is: is there any specific set of educational practices adopted by municipalities or schools in Ceará that have contributed to improving the quality of education? To answer the question, it is intended to investigate twenty schools in the Ceara education network that showed the most significant positive variation in the basic education development index of the early years, between 2007 and 2019, in order to explain whether it is the school and municipal protagonism the determining factor for this improvement in school performance indicators or if this is due to state and federal initiatives. It was possible to verify that the excellence in education presented by the studied municipalities is due, among other factors, to the insertion of education as a priority in the governmental agenda and to the decision-making process based not only on the existing evaluation systems but also on the dialogue between the Municipal Department of Education and the respective school units.

Keywords: PAIC; Basic Education; Case study; Ideb

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
APA	Acompanhamento Permanente de Aprendizagem
APRECE	Associação dos Municípios do estado do Ceará
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CREDES	Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação
EEF	Escola de Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ESFAPEGE	Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Ceará
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPVA	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAIS PAIC	Programa de Aprendizagem na Idade Certa
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PENDEZ	Prêmio Escola Nota Dez
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PISA	Programme for International Student Assessment
PMDE	Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROUCA	Programa Um Computador por Aluno
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEFOR	Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SEDUC/CE	Secretaria de Educação do Ceará
SME	Secretaria Municipal de Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Escala de Padrões de desempenho do aluno em Língua Portuguesa segundo o SPAECE129

Figura 2

Matriz de Referência em Língua Portuguesa, segundo o SPAECE.....130

Figura 3

Escala de Padrões de desempenho do estudante em Matemática segundo o SPAECE131

Figura 4

Matriz de Referência em Matemática, segundo o SPAECE.....132

Figura 5

Evolução do Ideb e despesa da educação por aluno entre 2015 e 2019 em Brejo Santo.....133

Figura 6

Evolução do Ideb e despesa da educação por aluno entre 2015 e 2019 em Sobral.....134

Figura 7

Evolução do Ideb e despesa da educação por aluno entre 2015 e 2019 em Granja.....135

Figura 8

Evolução do Ideb e despesa da educação por aluno entre 2015 e 2019 em Mucambo136

Figura 9

Gráfico Ideb da escola em relação à despesa da escola (SICONFI).....137

Figura 10

Gráfico exemplificativo de gastos municipais por aluno.....137

Figura 11

Recorte sinalizador dos eixos norteadores para análise comparativa realizada entre os municípios..138

Figura 12

Quadro com resumo das iniciativas implementadas nas esferas federal, estadual e municipal e nas unidades escolares.....139

Figura 13

Quadro comparativo das iniciativas implementadas de acordo com os desafios educacionais dos municípios cearenses..... 140

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Agentes públicos envolvidos (elaboração própria com base em entrevistas).....**49**

Tabela 2

Seleção de escolas de 5º ano por Ideb, segundo base de dados do INEP.....**126**

Tabela 3

Seleção de escolas de 5º ano por proficiência em leitura e interpretação de texto, segundo base de dados do INEP e do SPAECE.....**127**

Tabela 4

Seleção das dez escolas de 5º ano em ordem decrescente de proficiência em matemática, segundo base de dados do INEP e do SPAECE.....**128**

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I – Termo de consentimento livre e esclarecido

ANEXO II – Termo de confidencialidade para transcrição

ANEXO III – Roteiro para aplicação de entrevista semiestruturada e questionário

ANEXO IV – Dados Utilizados para a Seleção dos Casos

ANEXO V – Escala de Padrões de Desempenho Estudantil e Matriz de Referência do SPAECE em Língua Portuguesa

ANEXO VI – Escala de Padrões de Desempenho Estudantil e Matriz de Referência do SPAECE em Matemática

ANEXO VII – Gráficos obtidos para verificação de gasto por aluno

ANEXO VIII – Resumo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problema de pesquisa e objetivo.....	20
1.2	Objetivos específicos.....	21
2	REVISÃO DA LITERATURA	23
3	HIPÓTESE	37
4	METODOLOGIA	41
4.1	Consideração epistemológicas.....	41
4.2	Etapas da pesquisa.....	43
4.3	Seleção dos casos para pesquisa e análise.....	43
4.4	Coleta dos dados.....	50
4.5	Análise de resultados.....	53
4.5.1	Infraestrutura das escolas: salas multisseriadas.....	57
4.5.2	A gestão escolar.....	60
4.5.3	Formação e bonificação de professores.....	66
4.5.4	Sistema ou formato de avaliação da qualidade do ensino público.....	69
4.5.5	Plano pedagógico.....	74
4.5.6	Baixa proficiência em Língua Portuguesa e Matemática.....	77
4.5.7	Orçamento.....	88
5	CONCLUSÃO	94
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
	ANEXOS	117



t

1



INTRODUÇÃO



1 INTRODUÇÃO

A complexidade na formulação de políticas educacionais é um dos principais desafios para os gestores no Brasil. A efetividade das ações em educação básica esbarra na duplicidade de ações desempenhadas pelos entes federativos, problemas de coordenação e desigualdade na capacidade de gasto e de equipamento público. Há indícios de que a ausência de sinergia no federalismo brasileiro pode contribuir para o abandono escolar, a distorção idade-série e o desperdício do erário sem retornos em escala para a sociedade¹.

O Brasil está entre os países mais desiguais do mundo. A trajetória das desigualdades, termo cunhado por Marta Arretche (2015), demonstra que o exercício da democracia, por si só, não promove a ruptura de padrões de distribuição de renda ou acesso a serviços públicos. A implementação de políticas públicas é essencial na reversão desse panorama, conforme retrata o Relatório Econômico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018).

Para compreender os desafios da educação no país, faz-se necessário compreender seu histórico institucional recente. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pela educação básica brasileira tornou-se não só comum aos entes federados, como redistributiva e supletiva à União. O papel do governo federal passou a provedor, em caráter técnico-financeiro, de serviços públicos² para a Educação Infantil o Ensino Fundamental (ARRETCHE, 2000).

Com a Nova República, surgiram debates quanto à criação de um fundo para financiamento da educação. O fomento constitucional daria suporte à universalização e à obrigatoriedade do ensino público brasileiro. No governo Fernando Henrique Cardoso entrou em vigência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, que reforçou a necessidade de recursos financeiros disponíveis à implementação de políticas públicas garantidoras deste direito social. A partilha estabelecida pelo art. 11 da LDB determina que o Ensino Fundamental é atribuição colaborativa estadual e municipal, passando ao município a organização prioritária da educação infantil, e ao estado, a do Ensino Médio. No entanto, para cumprir o previsto na lei educacional e no art. 212 da Constituição Federal, é necessário haver capacidade de gasto e técnica dos governos subnacionais.

Nesse sentido, os preceitos da LDB (MOREIRA, 2012) estabelecem dispositivos estruturantes para a educação brasileira em resposta à trajetória escolar, que reporta problemas que vão desde o analfabetismo

¹ Dados do Censo Escolar divulgados no sítio do INEP reportam a preocupação governamental com os números da evasão escolar, os indicadores de repetência entre os anos 2007 e 2013.

² Refere-se à prestação de serviços como fornecimento de merenda e livro didático, construção de escolas, viabilidade de acesso tecnológico.

funcional à ausência de escolas em regiões do país. Com o estabelecimento da obrigatoriedade e gratuidade da educação básica dos quatro aos dezessete anos de idade, a LDB divide o ensino básico em Pré-escola (atualmente classificada como Educação Infantil), Ensino Fundamental e Ensino Médio. Além disso, incumbe a União de elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com os demais entes e assistir técnica e financeiramente, em caráter redistributivo e supletivo, os entes subnacionais. Dessa forma, objetiva garantir a qualidade da educação, a universalização do ensino, a gestão escolar democrática e a igualdade de oportunidade para acesso e permanência na escola.

Para viabilizar a assistência financeira da União aos demais entes, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (CAVALCANTI, 2019). Esse foi o principal fundo de redistribuição³, com vigência de 1997 a 2006, e teve por objetivo garantir a universalização, equidade e qualidade educacional da rede de ensino fundamental regular e especial que possuísse alunos cadastrados no censo escolar do ano anterior. Para compor o fundo de natureza contábil, havia previsão de recursos advindos de transferências e impostos de estados, DF e municípios (OLIVEIRA, 2013).

Em 2007, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁴. O rol exemplificativo de usos ou não do fundo consta na LDB⁵. Para atender a assistência financeira prevista no art. 212 da Constituição Cidadã, ampliou-se o acesso ao financiamento a toda a Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), antes restrito à educação fundamental. Nesse momento, a União passou a ser responsável por complementar recursos, no âmbito de cada estado, cujo valor por aluno⁶ estivesse aquém do mínimo definido nacionalmente⁷.

³ Há 27 fundos de assistência financeira à educação (26 estaduais e um do Distrito Federal). No entanto, o fundo principal foi, entre 1997 e 2006, o FUNDEF e, posteriormente, entre 2007 a 2020, o Fundeb.

⁴ Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>. Acesso em: 23 mar. 2020.

⁵ As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino constam nos artigos 70 e 71, da LDB. Por ter caráter exemplificativo, vale observar a Emenda Constitucional 53/2006, que alterou o art. 60, do ADCT, e a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que previu a universalização, garantia do padrão de qualidade e equidade, concernente ao plano nacional de educação. Também, deve-se observar a regulamentação do Fundeb prevista na Lei nº 11.914, de 20 de junho de 2007. Em agosto de 2020 a PEC 26/2020 que torna o Fundeb permanente e, dentre outras alterações, a participação da União passará de 10% para 23% a partir de 2026 e o custo aluno qualidade por aluno, que teve atualização em 2014, será alterado. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Novo-Fundeb-aprovado-no-Congresso-Nacional>. Acesso em: 28 ago. 2020.

⁶ O valor mínimo por aluno está disponível no sítio do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), com versão atualizada disciplinada pelo Decreto nº 5.690, de 3 de fevereiro de 2006. Para séries iniciais da zona urbana prevê 682,60 e; para rural, 696,25. Já para as séries finais da zona urbana o montante previsto é 716,73, enquanto para os anos finais da zona rural e da educação especial apresentam previsão de 730,38.

⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundeb. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>. Acesso em: 10 abr. 2020.

Como a previsão constitucional para o Fundeb expira em 2020, há debates sobre sua revisão e prorrogação.

Apesar da importância da manutenção do financiamento educacional, o desafio da educação básica brasileira tem como cerne o regime de colaboração entre os entes federados. A obrigatoriedade da oferta do ensino fundamental entre 7 e 14 anos e o direito à formação básica extensível à população que não teve acesso na idade certa atenderam a algumas demandas sociais advindas desde o manifesto pelos pioneiros da educação nova. No entanto, resta saber se a capacidade de cada ente para as demandas advindas desse novo panorama se confirma (CODES et al., 2017).

Outra questão que merece destaque é a forma de avaliar o desempenho das escolas brasileiras. Segundo o MEC, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é o principal indicador de medição da qualidade do aprendizado nacional e do estabelecimento de metas para a melhoria do ensino básico⁸. O cálculo do Ideb reúne duas variáveis: a taxa de rendimento escolar (fluxo escolar) e as médias de desempenho em exames aplicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Essa métrica possibilita que se realize o diagnóstico das redes de ensino e unidades escolares brasileiras⁹ por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)¹⁰.

O arcabouço legal da educação brasileira não traz em seu texto como medir o padrão mínimo de qualidade do ensino mencionado, especialmente na LDB e na Constituição Cidadã. Tal vácuo quanto a este princípio possibilita que se criem métricas aleatórias para definir a complexidade educacional. Dessa forma, apesar de o Ideb não fornecer insumos a todos os questionamentos que norteiam a aprendizagem escolar — como nível socioeconômico ou gestão democrática do ensino público (LDB,1996) —, apresenta maior robustez entre as métricas educacionais disponíveis. Portanto, é o indicador nacional utilizado para aferir a qualidade

⁸ BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Ideb – Apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: 10 abr. 2020.

⁹ INEP. O Ideb como instrumento de Gestão para uma educação de qualidade – a educação brasileira vista pelas lentes do Ideb. Instituto de Pesquisa Econômica. Brasília: Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2474.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

¹⁰ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é realizado desde 1990 pelo INEP e, a partir de 2019, passou a envolver a avaliação externa da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio brasileiro. Segundo o MEC, por meio do Saeb, são realizados a cada dois anos testes e questionários para apuração do nível de aprendizagem de estudantes, principalmente, da rede pública. A apuração do desempenho dos estudantes ocorre anualmente no censo Escolar e tem por objetivo verificar a qualidade do ensino brasileiro. É possível averiguar o desempenho dos alunos (taxa de aprovação, de reprovação e de abandono) bem como o contexto socioeconômico das unidades escolares analisadas. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>. Acesso em: 10 abr. 2020.

educacional brasileira nos sistemas de avaliação governamentais (CHIRINEA et al., 2015).

Como estratégia para alcance dos princípios constitucionais, o governo federal formulou o Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência decenal. Para a garantia da qualidade do ensino, o segundo PNE, com início em 2014, foi pautado em vinte metas. No entanto, segundo dados de 2018, apenas quatro destas evoluíram para seu cumprimento.

Em 2015, o cenário econômico brasileiro foi de queda de 3,8% no PIB e redução de receitas tributárias nos estados, DF e União. Não se sabe se o que tornou desafiador o cumprimento do plano foi o contexto de sua implantação ou questões controversas sobre o valor necessário para manter uma educação de qualidade mínima para a população (ARAUJO et al., 2016).

Nesse sentido, deve-se lembrar que a conquista das metas está direta ou indiretamente ligada à alfabetização e ao fluxo escolar. Assim, crianças que não possuem uma alfabetização funcional até o 3º ano do ensino fundamental (meta 5) terão dificuldade nos anos seguintes. Portanto, a estagnação quanto ao desempenho dos alunos do 3º ano avaliados pela Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), reportada em relatórios de monitoramento do INEP¹¹, pode representar comprometimento na trajetória escolar do estudante. Segundo o portal do Ministério da Educação (MEC)¹², os resultados da ANA¹³ avaliavam os estudantes do terceiro ano do ensino fundamental em níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa, alfabetização em matemática e as condições de acesso para a alfabetização na rede de ensino pública.

A manutenção da incoerência existente entre o custo por aluno e a oferta de ensino de qualidade nas escolas é uma constante no território nacional. Apesar de 10% do PIB serem reservados à educação para o cumprimento do Plano nacional de Educação (PNE), sugere-se em pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que bastariam 6,1% do produto interno bruto brasileiro investidos diretamente em educação¹⁴. Entretanto, apesar da melhoria na qualidade da educação na última década, a pesquisa aponta ineficiência do gasto público nessa área.

¹¹ Segundo dados do sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Inep é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Para contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, subsidia a formulação de políticas públicas das diferentes esferas de governo na seara educacional. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/conheca-o-inep>. Acesso em: 12 abr. 2020.

¹² Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36188>. Acesso em: 12 abr. 2020.

¹³ Segundo o INEP, até 2019, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) era composta pela Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar, também conhecida por Prova Brasil. Com a Nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC), foi necessária a reestruturação com extinção das siglas ANA, ANEB e ANRESC e a reestruturação destas no Sistema de Avaliação da educação Básica (Saeb). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico>. Acesso em: 12 abr. 2020.

¹⁴ Disponível em: http://inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/investimento-publico-por-estudante-cresce-em-todos-os-niveis-de-ensino/21206. Acesso em: 12 abr. 2020.

Para reforçar que o Brasil reserva recursos consideráveis para educação, no Fórum Mundial de Educação realizado na Coreia, em 2015, os países signatários reservaram a fração de 4% a 6% do PIB para assegurar o desenvolvimento sustentável 4: "Assegurar a educação inclusiva e equitativa da qualidade, e promover as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos"¹⁵ (UNESCO, 2015) . Um dos pontos acordados e que justificaria o aporte brasileiro para a correção desta lacuna, o aprendizado em nível básico em matemática dos alunos, não se verificou até 2018 pelos dados da Prova Brasil.

No início do século XXI, Bercovici (2002) enunciou que a construção de um novo formato para a educação brasileira é um dos reflexos do modelo de federação brasileiro. A garantia do direito à educação a todos é constitucional, mas a oferta na educação básica apresenta a União com papel supletivo, isto é, consta como competência comum e concorrente de estados, Distrito Federal e municípios. Com a municipalização da educação básica, tal fato acentua o problema de coordenação das políticas educacionais bem como disparidades regionais concernentes à capacidade de gasto de cada ente e à existência de equipamento público (ARRETCHE, 2006).

A oferta da educação básica é reponsabilidade dos estados e municípios. No Brasil, a municipalização do ensino de base representa 60,6% no total de escolas. Tendo por base a análise de Bercovici (2002), os repasses aos municípios não correspondiam à realidade do ente tanto em receita disponível quanto em equipamento público para viabilizar um ensino de qualidade.

Apesar de o cenário educacional brasileiro carecer de governança, o balanço das políticas educacionais no Brasil sugere melhoria no acesso ao ensino nas escolas. Dados de 2019 do Censo Escolar demonstram universalização nas 180,6 mil escolas de educação básica e 47,9 milhões de matrículas, cerca de 582 mil matrículas a menos em comparação com 2018, o que corresponde a uma redução de 1,2% no total. No entanto, a redução de matriculados pode ser apenas reflexo da dinâmica populacional representada pela queda de fecundidade ocorrida no Brasil (IPEA, 2016).

A garantia de acesso às escolas não significa melhoria na qualidade do ensino brasileiro, o analfabetismo funcional é reflexo da taxa de aprovação que não reflete a aprendizagem. Ao ponderar sobre a educação básica brasileira, decidiu-se verificar entre os estados menos abastados algum ente federativo que se destacou no enfrentamento dos desafios educacionais. A partir da análise da literatura especializada e de minha própria experiência em projetos sociais, sem dúvidas o Ceará é o caso mais emblemático para os anos iniciais da educação básica, com destaque para Sobral, que promove

¹⁵

Disponível

em:

<https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/ad1d3bd9-45b2-4fed-a865-7cc34f92f49e>. Acesso em: 5 fev. 2020.

seminário para apresentação da evolução educacional do município para o público externo¹⁶.

Antes de 2008, o Ceará apresentava um contexto de pobreza, analfabetismo e desigualdade. A inovação estadual celebrada por um modelo colaborativo entre o estado e os 184 municípios cearenses foi o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). A política educacional teve como característica a eficiência do gasto público, já que promoveu um redesenho de transferência a municípios que não envolvia aumento de gasto público.

A avaliação de impacto da política educacional demonstrou que o Ceará avançou, entre 2009 e 2015, da 16^o para a 5^a colocação do índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb), o que o destacou como marco transformacional para os anos iniciais da educação básica. A iniciativa exitosa foi inspiração ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), implementado pelo governo federal. Verificou-se a reversão do perfil de um dos estados brasileiros com menor índice de desenvolvimento humano e população acima de 25 anos analfabeta superior a 20% (RESENDE, 2018).

A inspiração da política cearense ocorreu no governo de Cid Gomes, motivado por experiência anterior adquirida em sua gestão na prefeitura de Sobral, entre 1997 e 2004. Caso sui generis de política induzida de estado para municípios, o PAIC - atualmente denominado Mais PAIC - contou com a adesão voluntária de 184 municípios com foco inicial em garantir a alfabetização dos alunos matriculados no 2^o ano do ensino fundamental da rede pública estadual. Em 2011, o denominado PAIC+5 ampliou o público até o 5^o ano do ensino fundamental. Nos dias atuais, o MAIS PAIC – Programa de Aprendizagem na Idade Certa – abrange também alunos do 6^o ao 9^o ano de escolas públicas cearenses.

Nesse sentido, sugere-se, ao pesquisar o movimento educacional no estado entre 2007 e 2019, que a evolução nos indicadores educacionais cearenses possa ter como fatores determinantes ações e políticas educacionais de origem estadual e municipal. Vale lembrar que o Ideb de Roraima (BARROS, 2016b) superava o do Ceará, mas no decorrer de um decênio sugeriu-se uma mudança no repensar das políticas voltadas à educação com participação da comunidade, da família, dos professores e dos diretores.

Ao analisar os princípios que regem o PNE, a LDB e os artigos constitucionais referentes à educação, é importante observar a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a valorização do profissional da educação escolar; a gestão democrática do ensino; a garantia do padrão de qualidade do ensino e a equidade. Para verificar o cumprimento das metas do PNE, que primam pela melhoria no contexto educacional, é importante analisar o Ideb e a proficiência em língua portuguesa e matemática do Brasil, dos estados e dos municípios. A escolha

¹⁶ Disponível em: <https://www.pmvc.ba.gov.br/secretaria-de-educacao-promove-palestra-sobre-experiencia-exitosa-da-rede-de-ensino-de-sobral/>. Acesso em: 25 ago. 2020.

para a análise da educação básica baseia-se na padronização e na robustez proporcionadas, como mencionado anteriormente.

Dessa forma, pretende-se coletar indícios de iniciativas aplicadas nas escolas cearenses promotoras de equidade, universalização e melhoria na qualidade do ensino e do aprendizado. Para os anos iniciais, entre 2007 e 2019, o Ideb¹⁷ do Ceará passou de 3,5 para 6,1; enquanto o do Brasil foi de 4,0 para 5,5. Segundo o relatório de linha de base 2018 do INEP¹⁸, as unidades escolares cearenses, no que se refere a educação infantil, apresentam frequência de 93% das crianças de 4 a 5 anos de idade em escola ou creche, enquanto no Brasil o número corresponde a 81,4%.

A educação cearense apresentou melhoria no aprendizado, segundo o sistema avaliativo¹⁹ do Inep. Estas avaliações de diagnóstico têm por objetivo aplicar testes e questionários para medir a qualidade do ensino ofertado aos estudantes da quarta e da oitava série (quinto e nono anos, respectivamente) do ensino fundamental, nas competências de língua portuguesa e matemática. Com relação à proficiência em leitura e interpretação de textos, segundo o Inep, o ensino cearense apresentou 56%²⁰ dos estudantes de 5º ano participantes da Prova Brasil em nível adequado de aprendizado²¹, enquanto os de 9º ano representavam 40%²². Já ao verificar a proficiência em nível de aprendizagem, 50.255 (48%) dos 104.011 alunos de 5º ano estavam adequados, enquanto, para o 9º ano, havia 20.374

¹⁷ O Ideb mencionado, segundo o INEP, corresponde ao indicador de 5º ano do ensino fundamental. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=440766>. Acesso em: 18 abr. 2020.

¹⁸ Disponível em: http://simec.mec.gov.br/pde/grafico_pne.php. Acesso em: 12 abr. 2020.

¹⁹ A partir de 2019, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) aglutinou as avaliações externas aplicadas pelo Inep para permitir o diagnóstico da educação básica correspondentes ao ensino infantil, médio e fundamental. Como mencionado, a Ana, que avaliava estudantes do ensino fundamental correspondente à 2ª série (3º ano); e a Prova Brasil, os alunos de quarta e oitava série (quinto e nono ano, respectivamente) hoje, compõem o portfólio avaliativo desse sistema Saeb. Disponível em: <http://provabrasil.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 17 abr. 2020.

²⁰ Foram avaliados como adequados ao nível de aprendizagem 65.566 dos 104.011 estudantes de 5º ano de escolas, com mais de 20 alunos, submetidos aos testes.

²¹ Segundo o Inep, há quatro escalas de proficiência (escala Saeb) utilizadas na Prova Brasil: insuficiência, básico, proficiente e avançado. Para verificar que o estudante teve nível de aprendizagem adequado, deve se apresentar como proficiente ou avançado. Primeiramente, em relação à Língua Portuguesa (literatura e interpretação de textos), para o 5º ano a pontuação varia em insuficiente (0 a 149), básico (150 a 199), proficiente (200 a 249) e avançado (igual ou superior a 250); já para o 9º ano, insuficiente (0 a 199), básico (200 a 274), proficiente (275 a 324) e avançado (igual ou superior a 325). A proficiência em matemática pontua-se, para o 5º ano, em insuficiente (0 a 174), básico (175 a 224); proficiente (225 a 274) e avançado (igual ou superior a 275); enquanto, para o 9º ano, em insuficiente (0 a 224), básico (225 a 299), proficiente (300 a 349) e avançado (igual ou superior a 350). Disponível em: <https://academia.qedu.org.br/prova-brasil/aprendizado-adequado/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

²² Foram avaliados como adequados ao nível de aprendizagem 41.541 dos 104.422 estudantes de 9º ano de escolas, com mais de 20 alunos, submetidos aos testes.

(20%) dos 104.222 estudantes. Vale frisar que a porcentagem de alunos no Brasil, em nível de aprendizagem, é inferior ao apresentado pelo Ceará.

Ao analisar o contexto mencionado, faz-se importante verificar se o movimento é para todos os 184 municípios do Ceará ou se há escolas responsáveis por elevar os indicadores educacionais. As unidades escolares são distribuídas em Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFOR) e em vinte Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDES), que agrupam municípios por localização geográfica, características semelhantes e sede municipal, a saber: Maracanaú, Itapipoca, Acaraú, Camocim, Tianguá, Sobral, Canindé, Baturité, Horizonte, Russas, Jaguaribe, Quixadá, Crateús, Senador Pompeu, Tauá, Iguatu, Icó, Crato, Juazeiro do Norte, Brejo Santo.

Um dos problemas brasileiros é alfabetizar as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental, segundo a meta 5 do PNE. Para tratar do analfabetismo, a Assembleia Legislativa do Ceará, em 2004, elaborou estudo para esclarecer o problema, o que foi a gênese do PAIC (MEC, 2019)²³. Faz-se necessário um parêntese quanto à instauração de comissão parlamentar para solucionar o problema do analfabetismo a que o texto mencionado faz referência para retratar o contexto educacional no globo.

Ao se pensar em analfabetismo não se pode furtar a compreender o problema sistemicamente. Por óbvio, a presença de métricas educacionais sem a correspondente melhoria na aprendizagem dos estudantes torna as políticas públicas inócuas por não tornar o problema persistente e com elevado contingente populacional de analfabetos com idade igual ou superior a 15 anos como em extrato de análise do PNAD entre os anos de 2001 e 2012 realizado pelo instituto de pesquisa econômica cearense (IPECE):

Partindo desse pressuposto, segundo a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹, o Brasil possui a sétima maior taxa de analfabetismo (9,5%) entre os países da América Latina e do Caribe, à frente apenas de Haiti (41,1%), Nicarágua (30,3%), Guatemala (25,2%), Honduras (19,4%), El Salvador (16,6%), República Dominicana (12,9%) e Jamaica (9,8%). Por sua vez, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2012, estima que mais de 13 milhões de brasileiros sejam analfabetos, o que determina uma

²³ Trata-se do Comitê Cearense para a eliminação do analfabetismo escolar contemporâneo da divulgação do resultado das avaliações aplicadas em educação básica pelo SAEB, em 2001, e da verificação pelo Estado do Ceará do Ideb aquém do estimado, especialmente, para os alunos da 4ª série (atual 5º ano) do Ensino Fundamental. Favorecido pelo contexto político com a posse do então deputado estadual e atual prefeito do município de Sobral, Ivo Gomes, como presidente da Comissão que era engajado em solucionar esse problema educacional público. Para tanto, o parlamentar traçou estrategicamente parcerias com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Unidime) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (ONU) que resultou em uma série de propostas de melhoria na qualidade do ensino público.

taxa de analfabetismo absoluto igual a 8,7% (IPECE, 2013, p.3).

Infere-se do estudo que, até a aplicação do sistema de avaliação federal (SAEB) 2011, era estimado um quantitativo de analfabetos de 54% concentrados na região Nordeste, o que corresponde a mais de 7 milhões de nordestinos, e desses aproximadamente um milhão seriam cearenses. Entre 2001 e 2012, de acordo com o estimado para o ano de 2012 pelo PNAD/IBGE, a população analfabeta no Brasil passou de 12,4% para 8,7%; na região Nordeste, de 24,3% para 17,4%; e no Estado do Ceará, de 24,8% para 16,3%. Com essa reversão do analfabetismo, o estado cearense passa ao sétimo em quantitativo de analfabetos, mas merece destaque foi o salto cearense ocorrido entre os anos de 2007 e 2012, em que houve uma redução superior a 15% na taxa de analfabetos com idade de 15 anos ou superior, enquanto no Brasil e na região Nordeste foi, respectivamente, de 14,3% e 13% (IPECE, 2013, p.6).

Ao se manter essa progressão educacional, em 2017, quase todos os municípios cearenses cumpriram a meta estabelecida pelo PNE, conforme resultados da ANA, com destaque para alunos com proficiência²⁴ suficiente nos seguintes quesitos: 55% em leitura, 70% em escrita e 52% em matemática. Por considerar a avaliação um instrumento eficaz de gestão, a Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC) criou, em 1992, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) como instrumento de avaliação anual da qualidade e da igualdade de condições e acesso aos alunos da rede pública do estado. Em 2007, a plataforma foi ampliada por meio do acréscimo da avaliação da alfabetização e da avaliação do Ensino Médio para as três séries, de forma censitária²⁵. Segundo o SPAECE, os municípios apresentam padrão de desempenho desejável²⁶ em Língua Portuguesa.

Outra métrica importante a ser considerada é a proficiência. Com base na escala SAEB, o Brasil apresenta 54% das escolas adequadas (proficiente e avançado) quanto à proficiência em língua portuguesa; já em matemática, são 42% das unidades escolares. O Ceará destaca-se por superar o desempenho do Brasil com 63% das escolas municipais e 59% das estaduais ficando entre avançado e proficiente em língua portuguesa (leitura e interpretação de texto) e 49% e 45%, respectivamente, na mesma condição em proficiência em matemática (resolução de problemas). Segundo o INEP, no Brasil a maior parte das escolas de 5º ano são municipais (SAEB, 2018)²⁷. De acordo com os dados do SAEB - segundo a escala de referência com padrões de desempenho em termos numéricos -, para o 5º ano obtiveram nível 4 para o ensino fundamental com pontuação em língua

²⁴ A proficiência é definida em documento que traz os resultados da Avaliação Nacional da Educação Básica, disponibilizado pelo INEP. São quatro níveis de proficiência: elementar, básico, adequado e desejável. Considera-se aprendizagem suficiente a escola com mais de dez alunos que apresenta nível adequado ou desejável e insuficiente a que apresenta nível elementar ou básico. São aplicados testes em leitura, escrita e matemática. Cada área mede competências específicas e, por essa razão, não há equivalência entre níveis de aprendizado distintas. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/75181-resultados-ana-2016-pdf/file>. Acesso em: 21 abr. 2020.

²⁵ As informações estão disponíveis em: <http://www.spaece.caedufjf.net/o-sistema/o-Spaece/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

²⁶ A escala do SPAECE classifica em não alfabetizado (até 75), alfabetização incompleta (75 a 100), intermediário (100 a 125), suficiente (125 a 150) e desejável (acima de 150). Disponível em: <http://www.spaece.caedufjf.net/o-sistema/matriz-de-referencia/>. Acesso em: 21 abr. 2020.

²⁷ Extraído do relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados (INEP, 2018).

portuguesa correspondente a 220,7 e em matemática a 227,8²⁸. Os municípios cearenses que apresentam destaque em proficiência são Sobral, maior valor do estado (nível 7 de 9, 273,84) em Língua Portuguesa, e Mucambo, em Matemática (nível 8 de 11, 307,24).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

O papel do Estado enquanto provedor de políticas públicas tem enfrentado problemas estruturais e financeiros que culminam na necessidade de reinvenção de governo com inovação na capacidade estatal vigente. Dados os argumentos sobre o contexto educacional brasileiro retratado e a relevância do tema, verificaram-se indícios de que o modelo educacional cearense tem promovido a melhoria de indicadores educacionais. A pergunta que se pretende responder com o presente estudo é: há algum conjunto específico de práticas educacionais adotadas por escolas do Ceará que tenha contribuído para a melhoria da qualidade da educação? Em outras palavras, a variação nos indicadores de desempenho escolar pode ser explicada por iniciativas locais?

Para responder ao questionamento, pretende-se investigar dez escolas da rede de ensino cearense que apresentaram variação positiva mais expressiva no índice de desenvolvimento da educação básica dos anos iniciais, entre 2007 e 2019, com o objetivo geral de identificar quais ações ou iniciativas implementadas por essas instituições estão associadas à melhoria na qualidade do ensino, conforme expresso pela avaliação. Caso algum conjunto de “boas práticas” seja identificado, buscar-se-á analisar também na pesquisa quais delas são passíveis de replicação em maior escala.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para responder ao questionamento suscitado e alcançar seu objetivo geral, a pesquisa será composta pelos seguintes objetivos específicos:

- i) Verificar quais escolas evoluíram no Ideb entre os anos de 2007 e 2019;**
- ii) Mapear as políticas públicas ou ações individuais implementadas pelas escolas identificadas no item anterior;**
- iii) Identificar os principais atores envolvidos na implementação dessas políticas ou ações;**
- iv) Identificar o modelo de gestão e monitoramento utilizado pelos gestores das instituições pesquisadas para implementar essas políticas ou ações;**

²⁸ Extraído de planilha de resultados do INEP para o ano de 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/resultados>. Acesso em: 21 abr. 2020.

- v) Verificar a existência de eventuais similaridades ou convergências entre as ações adotadas pelo conjunto de escolas analisadas;
- vi) Analisar o potencial de replicação das iniciativas mapeadas.



2

2

REVISÃO DA LITERATURA



2 REVISÃO DA LITERATURA

O balanço das políticas educacionais no Brasil sugere melhoria no acesso ao ensino nas escolas; conforme dados de 2019 do Censo Escolar (INEP, 2019), são 180,6 mil escolas de educação básica com 47,9 milhões de matrículas. Apesar do número de unidades escolares e de estudantes matriculados, tal dado não reflete a inclusão ou garante que todos os alunos cumprirão a trajetória escolar. É importante salientar ainda que, em 2012, havia 8,7% da população composta por analfabetos com idade superior ou igual a 15 anos. Neste momento, sugeriu-se que a evasão escolar pudesse ter agravado o cenário educacional brasileiro. Portanto, indica-se que ampliar o quantitativo dos matriculados não implica em garantia de permanência escolar do aluno na educação básica (SAMPAIO, 2014).

Segundo o *Programme for International Student Assessment* (PISA) aplicado em 2018²⁹, o desempenho brasileiro esteve abaixo dos 20 piores países avaliados: ficando na 70ª colocação em Matemática, 54ª em Leitura e 66ª em Ciências. O PISA é uma avaliação trienal, de cunho internacional, criada pela OCDE para avaliar os conhecimentos e as habilidades dos estudantes com faixa etária de 15 anos nos domínios de Leitura, Matemática e Ciências. A avaliação é de adesão voluntária pelos 79 países participantes e, no Brasil, o órgão responsável pelo planejamento e aplicação é o INEP. Esse estudo da performance educacional é o mais robusto e permite verificar a evolução da aprendizagem brasileira em relação aos países signatários.

A educação brasileira apresenta taxas consideráveis de evasão escolar e distorção idade-série, analfabetismo funcional e sobrecarga dos entes menores para garantia da qualidade do ensino no país. A eficiência do gasto público e o custo por aluno deveriam seguir a dinâmica estabelecida pela EC nº 19/98. Para Maria Paula Dallari, o conhecimento do objeto da política pública amplia a possibilidade de uma ação governamental ser efetiva e, portanto, a eficácia das políticas públicas se relaciona diretamente à articulação entre os poderes e agentes envolvidos (BUCCI, 2002).

Nesse sentido, Gremaud (2011) sustenta que, na tentativa de realizar uma avaliação dos estudantes, deve-se acompanhar a jornada deles até a conclusão do Ensino Fundamental e a decisão quanto ao ingresso ou abandono escolar, como ocorre no Ensino Médio. No entanto, as avaliações

²⁹ Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/o-que-e-o-pisa/21206. Acesso em: 26 abr. 2020.

aplicadas em todo o país, como a Prova Brasil, não permitem a individualização do resultado do aluno e, portanto, coletam de informações sobre características socioemocionais e cognitivas desenvolvidas nesse período.

Além disso, o financiamento federal Fundeb não equaliza as distorções socioeconômicas e fiscais existentes, ocasionadas pela duplicidade de competências educacionais atribuídas a cada ente. Desde a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, apresentam-se lacunas no modelo de cooperação federativo. A Carta Magna estabelece uma transferência de competências a estados e municípios sem a correspondência técnica, administrativa, financeira e política necessárias.

Para Pires e Gomide (2016), é salutar refletir sobre a relação entre governança e capacidade estatal organizada na construção de um tripé composto por setor público (Secretaria de Educação e estruturas análogas), esfera privada e organizações civis. A melhoria na qualidade da educação mostrou as dimensões do “Estado em ação”, isto é, “as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados” (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 123) à sociedade.

Nesse sentido, VIEIRA et al.(2019a, 2019b) pondera que para o êxito cearense deve ter havido contexto político e mecanismos de governança para que se alcançassem tais resultados educacionais. Ela propõe uma análise entre 1995 e 2015 para conhecer os elementos influenciadores ou determinantes para essa mudança no estado. A autora reforça que as articulações existentes entre os atores institucionais externos ao governo, como organizações não governamentais (ONG) e movimentos sociais, nas diferentes esferas de governo e de governança, são propícias à emergência de novos modos de organização da esfera pública. Para Vieira, Plank e Vidal (2019c), o sucesso obtido no Ceará envolve coordenação entre os entes:

É interessante observar que se em determinados contextos é possível falar da redução do papel dos Estados nacionais perante a influência crescente dos níveis de governança transnacional sobre as agendas de políticas (Migdal, 1988; Teodoro, 2012), outros têm detectado o seu fortalecimento na definição de agendas de políticas (Evans, 1995; Evans, Rueschemeyer; Skocpol, s. d.). Este seria o caso do Ceará, onde a instância subnacional – o governo estadual – exerceu protagonismo central na formulação e implementação de políticas, estimulando a

participação de outros agentes e atores. (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019c, p. 15).

Além disso, apesar de controversa a compreensão de que “a história importa” (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019c apud HOFF, 2011; TILLY, 2013), faz-se necessário o entendimento de como ocorreu a construção do regime de colaboração, do ingresso dos problemas públicos na agenda de políticas (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019c apud RUA, 2009), além dos fatores influenciadores para que ocorresse a implantação do PAIC, por exemplo. No entanto, a pesquisadora reforça que mecanismos de gestão pública nortearam o processo desde o início e tal fato propiciou a consolidação da política educacional cearense como um modelo de sucesso. Nesse sentido, Arretche (2018) trata da inclusão do que denominou outsiders para a compreensão da trajetória de qualquer política pública.

A educação básica brasileira apresentou adequação ao regime de colaboração estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Para Cury (2002), estudar o modelo educacional vigente requer uma compreensão da dinâmica das relações existentes no pacto federativo. Nesse sentido, em que pesem os fatores institucionais e políticos na coordenação de políticas interfederativas, haveria impacto na implementação de políticas como explicitam ABRUCIO et al. (2010 apud MACHADO, 2014; ARAÚJO, 2016) em dissertações de mestrado.

Há que se pensar no modelo de repartição de competências brasileira como um dos pontos nevrálgicos do pacto federativo brasileiro. Problemas de coordenação entre os entes federados e a União, concernentes ao ciclo de políticas públicas, são reportados à descentralização do modelo de Estado federal brasileiro. O estudo de artigos de Bercovici (2002) e do Fórum Fiscal (2006) faz-se necessário ao entendimento da temática.

Bercovici (2002) reporta o problema de coordenação nas políticas públicas às disfunções do pacto federativo brasileiro. Para ele, a transferência de responsabilidades aos governos subnacionais sem o repasse de recursos e equipamento público coerente às ações governamentais a serem implementadas é um dos pontos que podem definir o sucesso ou não de uma política, principalmente, se sua formulação *for top-down*. No entanto, é questionável a afirmação de Bercovici se, no caso brasileiro, a descentralização de recursos e responsabilidades não teria ocorrido simultaneamente ou se houve, inclusive, primeiramente a garantia do financeiro para posterior atribuição à esfera municipal, como menciona Gomes e Dowell (2000):

Como parte do processo de descentralização política, no Brasil pós-militar, os municípios não apenas continuaram a angariar mais recursos, mas também foram elevados a membros da Federação. Esses dois fatos são componentes do que será chamado, neste trabalho, de federalismo municipal, fenômeno que constitui um aspecto, peculiar ao Brasil, da descentralização. Desde 1988, esse processo de elevação do status dos municípios ganhou sólida base jurídica, estando amparado no primeiro artigo da Constituição (“A República Federativa do Brasil [é] formada pela União indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal...”). E tem tido, também, importantes consequências (GOMES, DOWELL, 2000, p.8).

Assim, para Arretche (2011), as alterações na base de financiamento das políticas sociais brasileiras demonstram uma elevação no montante de gasto social dos governos subnacionais, acompanhado de redução dos dispêndios da União. Sugere ainda que pode haver ou não benefício social com o uso do dinheiro público. A atribuição da desigualdade de capacidade de gasto existente entre os entes como um fator determinante na qualidade dos serviços educacionais é reforçada pelo Fórum Fiscal (2006), que mostra a guerra fiscal e a repartição de receitas tributárias como um fomento à desigualdade inter-regional.

A eficiência do gasto público e o custo por aluno deveriam seguir a dinâmica estabelecida pela EC nº 19/98. Para Dallari (2006), o conhecimento do objeto da política pública amplia a possibilidade de uma ação governamental ser efetiva e, portanto, a eficácia das políticas públicas se relaciona diretamente à articulação entre os poderes e agentes envolvidos. Nesse sentido, a ruptura com o regime militar não trouxe nova roupagem às relações políticas existentes entre os entes federativos. A desigualdade na capacidade de gasto existente entre as unidades subnacionais de governo brasileiras é notória e delinea trajetórias heterogêneas na efetividade de políticas sociais.

Observa-se que com a Constituição de 1988, o processo de descentralização das políticas públicas se traduziu numa crise ao pacto federativo brasileiro. Em especial tendo em conta o falho repasse de competências, desprovido de planejamento, receitas compatíveis e sistematização pormenorizada dos encargos ou deveres de cada um dos entes. Tal realidade, aliada ao abandono federal em políticas sociais de base, em vez de satisfazer os desígnios iniciais de redução das desigualdades

regionais, tem forte potencial para aumentá-las. Além disso, também reforça outras questões relevantes para o sucesso da cooperação federativa, como a guerra fiscal e o endividamento estatal.

O estudo de Segatto e Abrucio (2016) se debruçou sobre o regime de colaboração educacional praticado no Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo. Os autores demonstraram o fator político como determinante para a fluidez do regime de colaboração. No governo Lula, a Administração Pública Federal articulou mecanismos de redistribuição de recursos e fomento para adoção de iniciativas nessa seara.

Neste artigo, os autores mostram que há três pontos essenciais que devem ser considerados em relações intergovernamentais:

Primeiro, as ações do governo federal nos municípios são, em alguns casos, mediadas pelos estados. Em segundo lugar, os governos estaduais podem adotar medidas de articulação com os governos locais e o fazem, seja em razão e por meio da sua rede de ensino – algo que o governo federal não tem –, seja por meio de políticas educacionais de indução ou transferência de recursos. Em alguns casos, a cooperação é caracterizada por pouca negociação e realizada de maneira vertical, enquanto em outros ocorre o inverso. (SEGATTO; ABRUCIO, 2016, p. 413)

Após o estudo, verificou-se heterogeneidade no processo federativo brasileiro. Apenas São Paulo, dentre os estados analisados, não apresentava coordenação tampouco cooperação. Para os pesquisadores,

os estados e municípios realizam concorrentemente a política proposta, até mesmo havendo uma sobreposição de competência no ensino fundamental, o que aumenta a importância da coordenação estadual na prática da cooperação. Isto é, só é possível dar conta dos dilemas da descentralização da educação, especialmente no que se refere às fragilidades nas capacidades institucionais dos municípios, se os estados tiverem um papel coordenador mais bem-sucedido, de modo que não bastam as ações coordenadoras do governo federal. (SEGATTO; ABRUCIO, 2016, p. 427)

O PAIC estruturou um arcabouço técnico para suportar as demandas e integrar os entes federativos envolvidos. O regime de colaboração orquestrado pelo governo do Ceará é referência no enfrentamento ao

analfabetismo e foi base para iniciativas nas esferas federal, com o PNAIC, e estadual, como no Espírito Santo, Sergipe e Piauí.

Para Abrucio (2016a), o modelo cearense reflete governança colaborativa, autonomia na gestão de escola e um regime de colaboração coordenado pelo estado. No caso do Ceará, o governo realiza ações em diversas frentes e interfere mais fortemente nos sistemas municipais de ensino, especialmente com o PAIC, incluindo indução financeira. No entanto, o autor não menciona se alguma ação ou política municipal é replicada em outros municípios.

Dessa forma, VIEIRA (2017; 2019a; 2019c) reforça que o ambiente institucional cearense propiciou seu protagonismo com um cenário favorável à boa governança. O contexto do Ceará envolve desde políticas de austeridade fiscal até uma alternância no poder de partidos distintos que mantêm perene a política educacional. Para a autora, desde Tasso Jereissati (PSDB) em 1995 até Camilo Santana (PT) em 2015 houve uma preocupação com o equilíbrio fiscal e gestão austera das finanças públicas. Portanto, estudar a história educacional do estado faz-se importante e por ser um problema complexo não pode ser analisado como um elemento isolado.

É necessário ter robustez estatal³⁰ para sobreviver a cada mudança de gestão governamental. Nos dizeres de Marta Arretche, é corrente o argumento de que a descentralização ocorreria em governos subnacionais dotados de fatores estruturais, como capacidade político-administrativa e de gasto. (ARRETCHE, 2011, p. 30). Em princípio, o contexto delineado desfavoreceu o Ceará, o 16º colocado no Ideb e com pobreza marcada por 28,23% da população do estado³¹. No entanto, sabe-se que um programa não é a solução para todos os problemas complexos, como analfabetismo e defasagem idade-série, ainda que bem orquestrado.

³⁰ Robustez estatal refere-se a estruturas organizacionais em governança colaborativa para resultados, isto é, organizações que funcionem por meio de parcerias para o alcance dos objetivos estratégicos com alinhamento das estruturas implementadoras e projetização. A teoria do design mostra estruturas orgânicas com ênfase em um repensar voltado à coordenação das políticas públicas, às parcerias e à geração de valor público e, portanto, direcionadas à governança colaborativa para resultado. Vale destacar que o Ph.D. Humberto Falcão Martins utilizou o termo “governança colaborativa para resultados” em sua participação no curso presencial “Governança, gestão e inovação” ofertado entre os dias 8 e 10 de outubro de 2018 pela Escola Superior do Ministério Público. Seu tema “Governança colaborativa e gestão para resultados” delineou o panorama da Administração Pública e os desafios da gestão contemporânea, em especial, na produção de política públicas com envolvimento de uma rede colaborativa efetiva na geração de valor público.

³¹ _____. Indicadores Sociais do Ceará 2015. Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Ceará. Ceará, 2015. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/05/Indicadores_sociais_ceara_2015.pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.

Mesmo com a superação do analfabetismo funcional, o Ceará apresentou níveis preocupantes na aprendizagem do 9º ano do ensino fundamental. Segundo resultados da Prova Brasil de 2017, apenas 20% e 40% dos alunos concluíram o Ensino Fundamental com nível adequado de aprendizado em matemática e língua portuguesa (literatura), respectivamente. Em 2018, foram matriculados 3.067 alunos em Sobral, 122.927 no Ceará e 2.707.954 no Brasil para o 9º ano do ensino regular. Já para o Ensino Médio, as matrículas foram de 2.662 alunos em Sobral, 91.167 no Ceará e 2.041.927 no Brasil, reforçando a tendência de queda no ingresso de alunos neste segmento.

Analisar essa rede complexa de relações entre os alunos e os ambientes em que transitam requer contextualização do problema proposto e apreciação das soluções viáveis. A análise compartimentada da educação restringe o tratamento das causas do baixo desempenho nas unidades escolares, como leciona Moran (2012). A polissemia do conceito de “qualidade da educação” é apresentada na revisão de literatura de Dourado (et al., 2007) e usada como referencial teórico para produção de relatórios do SAEB (2018).

Para Costin (2017), a polissemia permite a sustentação conceitual quanto à qualidade e a aprendizagem, que são elementos intrínsecos e extrínsecos ao aprendizado do aluno. As ações devem atender às demandas sociais, isto é, “assegurar o direito de aprender da população e a relevância na qualidade desse aprendizado para o indivíduo e para a vida em sociedade” (COSTIN, 2017, p. 235). Nesse sentido, ainda de acordo com a autora:

Aprendizagem é relevante quando contribui para a realização dos projetos do aluno, incluindo a capacidade de ser autônomo, podendo formular os próprios juízos sobre o que se passa no mundo e na sociedade em que está inserido, desenvolver uma atividade profissional que lhe garanta satisfação e independência econômica e usufruir da produção cultural e científica nas áreas de interesse. (COSTIN, 2017, p. 233)

Logo, há relação direta entre ambiente escolar e desempenho do aluno, isto é, “competência pessoal em apreender o conhecimento tem nítida relação com as condições físicas e psicológicas que a estrutura social permite, considerando-se o convívio familiar, renda, alimentação, saúde e,

ainda, influências do grupo social a que pertencem”. (Brasil, Inep, 2006, p. 171 apud Brasil, 2018, p. 19)

Nesse sentido, ao recordar as origens do PAIC, é possível entender o porquê de projetos que envolvam os atores direta ou indiretamente no cenário escolar apresentarem mudanças significativas para problemas públicos intratáveis³². O governo do Ceará buscou inspiração na revolução da educação sobralense e suas lições aprendidas para formular um programa que promovesse a redução do analfabetismo no estado.

Não só Sobral apresentou transformações em um contexto de pobreza e escassez de recursos, mas, sem dúvida, o pensamento sistêmico voltado para a gestão de resultados determinou a reversão do analfabetismo municipal. O PAIC baseou-se na avaliação de aprendizagem dos alunos, a responsabilização dos entes federados, a capacitação e bonificação de professores e o envolvimento de gestores e do corpo docente na elaboração e na abordagem em sala de aula provocaram mudanças que se mostram sustentáveis no cenário educacional.

Dessa forma, alguns estudos sugerem que a melhoria no Ideb, nas taxas de analfabetismo e evasão escolar, centra-se em políticas fomentadas pela União e pelos estados. Por meio da coletânea de experiências obtida por revistas, documentos e informes das secretarias dos municípios analisados, há indícios de que a evolução educacional de Sobral seja distinta em relação aos municípios analisados.

A burocracia de nível de rua é um termo norte-americano cunhado por Lipsky (2019, p. 38), são “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso de seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho”. Compõem-se de servidores públicos de nível hierárquico baixo, mas que respondem em nome do governo a demandas sociais e tomam decisões coletivas ou individuais que impactam o cotidiano do cidadão positiva ou negativamente. Portanto, a representatividade desse ator na política pública é crítica, como demonstra o excerto abaixo:

Se a política do governo é a de entregar “mercadorias” (como bem-estar ou habitação social) ou de conferir status (tais como “criminosos” ou “doentes mentais”), as ações discricionárias dos funcionários públicos são os

³² Intratáveis refere-se ao insucesso no enfrentamento a problemas educacionais desde a década de 80, como a repetência. A complexidade de questões escolares necessita de estratégias com foco em resultado e atuação em rede que possa, por meio de accountability, propiciar um desenho sustentável de política pública.

benefícios e as sanções dos programas governamentais ou determinam o acesso aos direitos ou benefícios (LIPSKY, 2019, p. 38).

A importância da participação dos burocratas de nível de rua na resolução de questões sociais concernentes à escola é sugerida em documentos e sites que relatam as experiências exitosas nas escolas. O convívio cotidiano com os estudantes propicia o diagnóstico e a proposição de soluções junto à comunidade escolar (composta por profissionais atuantes na escola e responsáveis pelos discentes). Portanto, para questões educacionais, a implementação de iniciativas públicas no modelo bottom-up pode ser mais efetiva do que em top-down, já que é “resultante da interação entre diferentes níveis dos sistemas governamentais e não governamentais, dinamizada por atores políticos com interesses e expectativas distintas, além de arenas discursivas e formas de lutas políticas também diversas”, como explana Nogueira e Fagundes (2015, p. 3).

Nesse sentido, como será abordado o ciclo de política pública (PPU), se faz necessário uniformizar que o modelo utilizado será o de Howlett (et. al, 2013, 2014): (1) definição ou montagem da agenda; (2) formulação de PPU; (3) tomada de decisão política; (4) implementação de PPU; (5) avaliação de PPU. Para Nogueira e Fagundes (2015) e Lipsky (2019), a participação da citada burocracia na formulação de iniciativas educacionais deve ocorrer, não somente na execução, devido à interação com o público a que a ação se dirige e ao conhecimento do problema público em si.

A maioria dos cidadãos encontra o governo (se realmente consegue encontrar), não por meio de cartas aos congressistas ou pela participação em reuniões do conselho escolar, mas através de seus professores e dos professores de seus filhos e do policial na esquina e na viatura. Cada encontro desse tipo representa uma instância de execução dessa política (LIPSKY, 2019, p. 18).

Segundo Perez (2010, p. 1191), “a política educacional contemporânea difere da política formulada anteriormente, em seu desenho, seus objetivos e metas, sua população-alvo e seus instrumentos”. A importância de se estudar a implementação de políticas educacionais deve-se, segundo o autor:

Se, até meados dos anos 90 do século passado, os pesquisadores identificavam que a análise da implementação da educacional preocupava-se em perguntar por que a política ou programa era

implementado ou não, iluminando as variações em três dimensões: políticas, pessoas (implementadores) e lugares; agora, a ênfase está posta na identificação de suas várias dimensões e como e por que a interação dessas três dimensões molda a complexidade do processo de implementação.

Para demonstrar que o desconhecimento do público-alvo e a reduzida participação dos agentes locais na formulação de iniciativas governamentais podem culminar no insucesso do programa público implementado, sugerem-se o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e o Programa Um Computador por Aluno (Prouca). Os fatores determinantes para o Proinfância foram a ausência de repasses financeiros e o engajamento local; já segundo Echalar (2017), para o Prouca houve a falta de manutenção dos computadores e o desconhecimento da dinâmica da política, que dificultaram o acesso à tecnologia como estratégia de mitigação das desigualdades sociais.

Há documentos que sugerem haver a inserção dos burocratas de nível de rua e da comunidade escolar na formulação de políticas públicas, como o livro escrito por Jacqueline Braga, Secretária de Educação do Município de Brejo Santo, em que descreve a necessidade de engajamento do professor na construção de soluções: “Quando descobrimos que a chave do segredo é o professor começamos a pensar em uma maneira de chegar ao coração de cada um deles.” (BRAGA, 2018, p. 65). Para a autora, o processo educacional exige conhecimento e o detentor dele é o docente, que deve ter liberdade na condução em sala de aula e ser consultado para que haja efetiva aprendizagem dos alunos.

Quanto ao papel dos agentes de mudança na evolução educacional cearense, verificamos que Gomes (2019, p. 42) e Bonamino et al. (2019) debatem os contornos da burocracia no ciclo de políticas públicas, em especial com relação à responsabilidade desses agentes públicos na implementação e nos resultados obtidos por meio de projetos e programas governamentais no país.

No caso do debate atual sobre a educação brasileira, isto me parece especialmente válido na medida em que parte dos problemas relacionados à chamada baixa qualidade da escola pública ou o baixo desempenho escolar de alunos das redes públicas pode estar relacionado ao modo de implementação no nível micro, isto é, na forma como agentes implementadores (gestores, diretores, coordenadores, professores etc.)

tomam decisões em suas rotinas cotidianas (GOMES, 2019, p. 42).

Além disso, ressalta-se que o desenho do PAIC em eixos implementadores de iniciativas para a reversão de problemas públicos existentes na educação cearense, como se destaca o eixo de formação da gestão:

Desde sua criação, o programa articula ações de formação das burocracias das secretarias municipais de educação e das escolas (diretores e professores), de distribuição de material didático, de avaliação e uso pedagógico dos resultados e de indução financeira para a adesão dos municípios, constituindo-se, ao longo do tempo, em um arranjo complexo com alta capacidade de articulação das relações entre o estado e os municípios (BONAMINO et al., 2019, p. 201).

Cabe destacar a importância da capacidade estatal dos arranjos institucionais como prioritários na formulação e implementação de políticas governamentais, como em Pires e Gomide (2016). Nota-se que discussão teórica que alija a burocracia de nível de rua do constructo de soluções para os problemas públicos pode culminar na baixa efetividade de programas federais e estaduais desenhados em educação, como o Programa Um computador por aluno, em Andriola e Gomes (2017). No PROUCA, sinalizou-se descompasso em sua execução por particularidades locais como inadaptação de infraestrutura das unidades escolares e de plano pedagógico. Portanto, é interessante verificar que o engajamento de níveis estratégicos, táticos e operacionais na gestão de mudança educacional pode ter sido um dos êxitos obtidos pelo PAIC e por iniciativas executadas por municípios cearenses.

Acrescenta-se, segundo Capella (2018), que questões educacionais por serem *wicked problems* necessitam ingressar, primeiramente, na agenda decisória para haver mobilização governamental. Quando uma proposta de iniciativa estatal é inovadora e não foi publicamente reconhecida, é necessário o que se denomina Modelo de Mobilização, isto é, “atribuir a origem de uma questão à própria burocracia governamental” (CAPELLA, 2018, p. 38).

É o caso do lançamento de um novo programa numa política pública na área de saúde ou educação, por exemplo, e que não se origina na incorporação pelo governo de uma demanda publicamente reconhecida. Nesse caso, a expansão da questão tem como objetivo a obtenção de apoio junto ao público: uma vez que a

questão já está inserida na agenda governamental, a burocracia passa a mobilizar a agenda sistêmica em busca de suporte e aceitação pela sociedade. Muitas vezes os líderes governamentais procuram mobilizar suporte popular para suas decisões de forma a aumentar as chances de sucesso na fase de implementação (COBB; ROSS; ROSS, 1976 apud CAPELLA, 2018, p. 38-39).

Esses modelos de construção de agendas, que são características do sistema político, não parecem refletir a construção compartilhada de soluções para problemas educacionais ocorrida nos municípios cearenses. O reconhecimento do problema público como uma questão social é reportado no site do município de Sobral por meio de resultados anuais da Casa da Avaliação Externa, órgão dentro da Secretaria Municipal de Educação de Sobral (SME) responsável por realizar a avaliação da qualidade do ensino público sobralense, que analisa por meio de testes a aprendizagem dos alunos. De posse do diagnóstico, as coordenadoras pedagógicas da Secretaria de Educação sobralense entram em contato com as escolas para traçar estratégias para a melhoria do aprendizado do estudante que obteve dificuldade sinalizada pelo mapeamento dos descritores, em especial, para leitura, escrita e matemática.

Além disso, pelos documentos pesquisados, não se sabe qual fator foi determinante para o insucesso em políticas públicas em educação: se a territorialidade, o desconhecimento do público a que a política é direcionada ou o alijamento dos burocratas de nível de rua como atores importantes no ciclo de políticas públicas. Sabe-se que iniciativas estaduais como o Prêmio escola Nota Dez, por exemplo, que é um programa estadual de incentivo financeiro e apoio mútuo entre escolas com maior e menor Ideb é composto por duas etapas, que envolvem desde visitas às escolas com melhor avaliação educacional até o estabelecimento de planos pedagógicos para as unidades escolares em dificuldade. O objetivo desse programa é incrementar o Ideb das escolas que não obtiveram resultado compatível com as metas estabelecidas em legislação estadual. Apesar de ter sido baseada no projeto sobralense Aluno Nota Dez, nota-se que a segunda etapa apresenta baixa aderência das unidades escolares. Não foi encontrado estudo que demonstre os porquês dessa falta de engajamento.

Para Camarão, Ramos e Albuquerque (2015) e Mota (2018), há uma dicotomia entre a meritocracia e a equidade com base no Prêmio Escola Nota Dez (PENDez), uma das políticas educacionais estaduais em que — com base em critérios de desempenho educacional — as 150 melhores

escolas são premiadas e devem apoiar as 150 escolas com Ideb mais baixo. Há duas etapas que envolvem o prêmio, desde plano pedagógico, visitas, até bonificação em dinheiro por etapa concluída. Mota (2018) enfatiza que a dinâmica de competição e bonificação pode ampliar o distanciamento entre as unidades escolares que não cumpriram os requisitos exigidos e, portanto, ser uma política de incentivo dúbia por aparentemente reduzir a igualdade de condições e oportunidades preconizada em legislação educacional.

Constatou-se, também, a importância da dimensão simbólica do Prêmio, que atua de forma a colocar as escolas premiadas e seus agentes em condição de destaque social, enquanto as escolas apoiadas e seus agentes são estigmatizados, mesmo tendo desempenhado um bom trabalho. O uso da discricionariedade foi identificado na variação dos critérios utilizados por cada escola para julgar quem, entre os diferentes agentes escolares, deveria ser considerado apto a receber a bonificação prevista no Prêmio. Sem infringir as normas, as escolas encontraram brechas para bonificarem os agentes considerados 'mais merecedores', por terem contribuído para a aprendizagem da turma responsável pela premiação da escola. Verificou-se, também, que, em que pese o PENDez ter como objetivos potencializar as ações do PAIC, combater as desigualdades educacionais e melhorar os resultados das escolas, seu componente meritocrático, que confere prestígio social às escolas premiadas, causa impactos negativos nos agentes escolares e, principalmente, nos estudantes das escolas apoiadas, conforme relato dos agentes implementadores. (MOTA, 2018, Resumo)

Em relatório de avaliação do SPAECE foi possível verificar descompasso entre o discurso de professores e diretores, mas não há individualização para se localizar a escola em que aquela situação ocorre para uma tomada de decisões. Nesse sentido, busca-se resposta quanto à melhoria na qualidade educacional cearense com base na escolha de dez escolas da rede estadual e municipal de educação que apresentaram melhora, principalmente no sistema de avaliação da educação estadual e federal.

Pretende-se coletar indícios de iniciativas aplicadas nas escolas que fizeram com que se observasse o problema de aprendizagem e a evasão escolar como uma questão de todos e demonstrar que o papel da inovação

coordenada, na pasta educação, pode reduzir desigualdades regionais como reflexo de um rearranjo institucional e de entes federados envolvidos no ciclo de vida da política social. Além disso, refletir sobre projetos ou ações promovidas pelas unidades escolares com ou sem parcerias se faz importante. Temos como exemplos de projetos bem-sucedidos o Valores Humanos na educação infantil (INEP, 2005), promovido pelo Ministério Público do Ceará em parceria com o Instituto Myra Eliane³³, e o projeto com jogos de educação financeira, promovido pelo Bank of America com o Instituto Brasil Solidário, em escolas do ensino fundamental cearense³⁴.

Alguns municípios cearenses, como Brejo Santo, Moraújo, Fortaleza e Sobral, apresentam melhoria no Ideb para os anos iniciais do ensino fundamental. Segundo o economista Ricardo Paes de Barros (2016a, 2016b, 2016c), o que chama a atenção é a evolução educacional do ensino fundamental em entes federados com nível socioeconômico³⁵ baixo, como em Brejo Santo, localizado na Chapada do Araripe: a escola Maria Leite de Araújo, com Ideb 9,3³⁶ em 2013 e taxa de aprovação de 100% em 2017 para a educação infantil, e os anos iniciais da EEF Historiador Padre Antônio Gomes de Araújo³⁷, com os mesmos quantitativos para o ano de 2017. Destaca-se também a evolução em alfabetização de Moraújo pela redução da taxa de analfabetismo até os 6 anos de idade, com melhoria na proficiência em língua portuguesa de 53,05%, em 2013, alterou-se para 11,36% e em matemática, de 53,76% para 9,76%, no mesmo período, para os 700 alunos das onze escolas municipais. Conforme informações do MEC, todos os professores concursados apresentam graduação mínima em pedagogia³⁸.

³³ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/caopije/projetos/projeto-valores-humanos-educacao-infantil/>. Acesso em: 25 abr. 2020.

³⁴ Disponível em: mwww.brasilsolidario.com.br. Acesso em: 25 abr. 2020.

³⁵ O Ideb sintetiza indicadores de fluxo (taxa média de aprovação na etapa de ensino, calculada a partir de dados do Censo Escolar da educação básica) e de desempenho com a proficiência média dos alunos pelo SAEB. Já o nível socioeconômico (NSE) faz-se importante no Brasil dadas as desigualdades sociais a que cada unidade da federação está inserida. O objetivo desse indicador é aliar o desempenho das escolas em avaliações e exames aplicados pelo INEP e o esforço de cada escola brasileira em consideração dados referentes ao padrão de vida do público atendido, à sua localização (urbana e rural), dependência administrativa (rede de ensino federal, estadual, municipal ou privada) agrupadas em padrões coerentes às condições sociais e econômicas a que se submetem. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2015/nivel_socioeconomico/NOTA_TECNICA_INEP_INSE_2015.pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.

³⁶ Não há valor de Ideb disponível para o ano de 2017 em site do INEP.

³⁷ Informações obtidas em plataforma do INEP. Disponível em: <http://Idebescola.inep.gov.br/Ideb/consulta-publica>. Acesso em: 25 abr. 2020.

³⁸ _____. Programas do MEC auxiliam na alfabetização de crianças em Moraújo, no Ceará. Disponível em: http://centraldemidia.mec.gov.br/index.php?option=com_hwdmediashare&view=mediaite

Para o enfrentamento de lacunas no aprendizado, a personalização do ensino parece ser uma das estratégias de sucesso utilizadas em unidades escolares cearenses de Fortaleza, como no Liceu Messejana e Liceu do Conjunto Ceará. Sugere-se como diferencial para estes casos a experimentação com uso de ensino híbrido. Já no caso sobralense, o reconhecimento do fracasso escolar com avaliação de alunos do 2º ano do Ensino Fundamental demonstrou que 48% dos alunos não eram leitores em 2000³⁹. A avaliação provocou o desenho de políticas sustentáveis para a correção das disfunções na alfabetização nas séries iniciais do Ensino Fundamental e posteriormente para o 5º e 9º anos, que apresentavam taxa de rendimento e fluxo escolar em situação preocupante.

Tal fato culminou em uma transformação no contexto da alfabetização sobralense. As boas práticas municipais serviram de inspiração para a confecção da política estadual de alfabetização (o PAIC) e, indiretamente, para o PNAIC. Novamente, sugere-se uma quebra de paradigma caracterizado por influência *top-down* no cenário de formulação de políticas governamentais. Para o caso observado, o êxito municipal deveu-se pela participação dos burocratas de nível de rua no diagnóstico e na concepção das soluções para os elevados índices de analfabetismo funcional de Sobral.

Para verificar a evolução do Ideb no Ceará e em seus municípios entre 2007 e 2017, pesquisou-se para os anos iniciais os municípios que cumpriram em sua totalidade as metas projetadas para 2017, e mais de 60% destes obtiveram Ideb igual ou maior que 6,0. No estado, Sobral (9,1), Deputado Irapuan Pinheiro (8,6), Milhã (8,4), Ararendá (8,3), Catunda (8,2), Jijoca de Jericoacoara (8,2), Brejo Santo (7,9), Coreaú (7,9), Frecheirinha (7,9), Meruoca (7,9) e Groaíras (7,8) foram os maiores índices educacionais medidos em 2017. No entanto, vale destacar que no comparativo de evolução decenal, isto é, a diferença entre o Ideb de 2017 e 2007, há destaque para as unidades escolares localizadas em Ararendá, Meruoca, Sobral, Brejo Santo, Frecheirinha, Coreaú, Salitre, Deputado Irapuan Pinheiro, Catunda e Monsenhor Tabosa. Desses entes que mais evoluíram, Salitre possuía o menor Ideb medido em 2007 (1,8), mas superou o Ideb estadual com 6,7, em

m&id=10514;programas-do-mec-auxiliam-na-alfabetizacao-de-criancas-em-moraujo-no-ceara&Itemid=471?&filter_mediaType=1. Acesso em: 25 abr. 2020.

³⁹ _____. Estratégia de Sobral para a educação. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2017-04/a-estrategia-da-educacao-de-sobral.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

2017. Portanto, há um indício de que alguma ação ocorreu para os anos iniciais do ensino fundamental.

Nota-se também, ao analisar os dados do SPAECE, que as escolas municipais apresentam valor numérico superior às estaduais para proficiência em língua portuguesa e matemática no 2º e no 5º ano do Ensino Fundamental. Fora os municípios já mencionados, tal fato também é demonstrado em Novo Oriente, Eusébio Aquiraz, Caucaia e Moraújo. Além da municipalização, verifica-se que a organização do ensino na secretaria estadual e nas secretarias municipais de educação sugerem coordenação entre os entes, proporcionada pela estrutura implementada pelo PAIC⁴⁰ (MACHADO, 2014; ARAÚJO, 2016).

Após a análise para os anos iniciais do ensino fundamental, verificou-se que a maioria dos municípios que se destacam em evolução educacional estão inseridos na CREDE Sobral. Esta coordenadoria é composta por Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Hidrolândia, Irauçuba, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota. Além do SAEB e do SPAECE, há a avaliação Acompanhamento Permanente de Aprendizagem (APA) da CREDE 6.

No entanto, o quantitativo de avaliações externas de diagnóstico como ANA, Prova Brasil, SPAECE, APA e Sobral⁴¹ ainda possui um sistema municipal de avaliação que faz surgir a dúvida sobre qual sistema avaliativo realmente retrata a realidade das escolas. Segundo o relatório do SAEB para o ano de 2017, o Ceará estava acima da média nacional para o 5º ano em proficiência em língua portuguesa e matemática. Ainda há unidades escolares que apresentam evolução em proficiência em matemática, como Mucambo (de 199,0 a 276,7) ou Salitre, que não alcançou o Ideb 9,1 de Sobral, mas evoluiu de 1,8 a 6,9 em dez anos. Surge a dúvida se esse deve ser considerado um salto educacional cearense ou se apenas deve-se analisar as escolas com índices educacionais elevados.

Por óbvio há questões a serem resolvidas no panorama educacional brasileiro. No entanto, é importante investigar como o Ceará em um decênio melhorou os indicadores mencionados. Há projetos e programas estaduais que fomentam a qualidade do ensino nos municípios, mas almeja-se

⁴⁰ Na dissertação, a pesquisadora Daienne Amaral Machado objetiva demonstrar a coordenação entre políticas educacionais interfederativas existentes após a implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC).

⁴¹ Disponível em: <https://crede06.seduc.ce.gov.br/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

investigar quais municípios acompanharam o progresso cearense e se estes realizaram iniciativas municipais para melhoria da educação local.

O debate se faz importante, em especial, pelo cenário mencionado por (VIEIRA et. al, 2019c) em que as políticas educacionais brasileiras são marcadas pela descontinuidade e pela falta de inovação no que refere à solução dos problemas locais em detrimento de pensamento macro, isto é, as peculiaridades de cada região são empacotadas em soluções e iniciativas nacionais que, por suposto, respondem a todas as questões educacionais sem o conhecimento do contexto de cada região, estado ou município brasileiro. Dessa forma, notam-se pesquisas que se debruçam sobre a fórmula cearense em que se sugere um pensamento *bottom-up* para viabilizar a produção de iniciativas, como menciona a autora, (Abrucio; Seggatto; Pereira, 2016; Fonseca, 2013; Calderón; Raquel; Cabral, 2015 e outros) que geram efetividade e aprendizado para o estado do Ceará e, como é o pretenso objetivo desse estudo, demonstrar boas práticas que possam ser inspiradoras a outros entes federativos que já se mostram interessados nesse despertar educacional, como Piauí e Sergipe, que, além Pacto de Alfabetização nacional, buscaram o constructo de experiências cearenses para melhoria em indicadores e em aprendizado de seus estudantes.

A nova Base Nacional Curricular representou um movimento de inovação educacional, principalmente, nas diretrizes dos currículos escolares.



3

3

HIPÓTESE



3 HIPÓTESE

No avanço educacional cearense, uma das questões mais intrigantes que tem sido enfrentada por educadores e gestores públicos é a de compreender como o Ceará conquistou colocações no Ideb sem haver contrapartida federal que justificasse tal avanço. A reversão do perfil de um dos estados brasileiros de menor índice de desenvolvimento humano (IDH) e com 24% da população acima de 25 anos analfabeta, segundo dados do IPECE, torna desafiadora a elevação do estado, em um decênio, ao quinto melhor Ideb do país para os anos iniciais⁴².

Na realidade, ao analisar a gênese da evolução em educação do estado, nota-se que houve um ingresso na agenda pública do problema referente ao analfabetismo e que, a partir desse despertar, pressupõem-se ações governamentais e da sociedade civil direcionadas à melhoria na qualidade do ensino ofertado pelas escolas públicas da região. Tal fato pode ser reforçado pela iniciativa do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, criado pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, de se debruçar com parceiros, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Associação dos Municípios do estado do Ceará (APRECE), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o INEP e as universidades cearenses sobre o diagnóstico do analfabetismo no estado com propositura de solução para o enfrentamento desta mazela.

A iniciativa do deputado Ivo Gomes adveio do resultado apresentado pelo Censo Demográfico de 2000, em que havia 21,83% de crianças entre 7 e 14 anos analfabetas no estado⁴³. O estudo demonstrou, além do analfabetismo funcional, o despreparo de universidades que apresentavam uma grade curricular inadequada para a formação de professores alfabetizadores e, por consequência, docentes que não possuíam metodologia de ensino coerentes às necessidades das crianças. Segundo o relatório apresentado pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, em 2004, havia reprodução mecânica em lousa e pouco aproveitamento do tempo em sala de aula. Uma das razões para o

⁴² Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2372681>. Acesso em: 23 jun. 2020.

⁴³ _____. Comitê vai elaborar diagnóstico sobre analfabetismo escolar no Ceará. União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação - Undime. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/comite-vai-elaborar-diagnostico-sobre-analfabetismo-escolar-no-ceara>. Acesso em: 22 jun. 2020.

baixo desempenho de alunos em sala devia-se a indicadores de desinteresse, superior a 40%, e da necessidade de trabalhar – que excedia 15% dos matriculados (INEP, 2007 apud MORAN, 2012). Nesse contexto, criou-se o PAIC com o apoio dos parceiros mencionados e o pacto de cooperação para obter compromisso dos municípios nessa política de melhoria na qualidade da educação, principalmente em leitura e escrita para as séries iniciais da educação básica (BRAGA, 2018, p. 27).

Dito isso, pergunta-se pelo fator ou combinação de fatores que propiciaram a transformação educacional cearense. A pactuação e as ações governamentais impulsionadas pelo PAIC foram suficientes para a transformação da educação no estado ou houve alguma iniciativa municipal que se tornou diferencial neste contexto? Ao analisar um recorte do Ideb dos 184 municípios cearenses para o 5º ano do Ensino Fundamental, nota-se que todas as escolas evoluíram no período entre 2007 e 2019, mas algumas unidades escolares se destacam por apresentar o valor do Ideb superior ao estadual nesse período. Dessa forma, é possível sugerir que existe algum elemento isolado que fornece insumos para esta evolução ou fator agregador ao PAIC para a evolução e a perenidade da política educacional nos municípios no lapso temporal mencionado (BARROS, 2017; BRAGA, 2018).

Assim, a hipótese defendida nesta pesquisa é que o diferencial das escolas municipais cearenses é reforçado também por projetos locais, isto é, por fatores ou ações desvinculadas das políticas nacional ou estadual. Dada a multidimensionalidade da educação, torna-se essencial investigar, além de indicadores educacionais, o comportamento das escolas dos municípios cearenses que obtiveram Ideb superior ao estadual. A partir de entrevista semiestruturada, esta pesquisa pretende verificar se há iniciativas (projetos, programas e ações) locais, ou das próprias escolas, que contribuem para a melhoria da educação local e, ainda, qual é o potencial de replicação para outros entes da federação.



4

4

METODOLOGIA



4 METODOLOGIA

4.1 CONSIDERAÇÕES EPISTEMOLÓGICAS

Antes de iniciar o estudo sobre o efeito das ações educacionais no Ceará, faz-se necessário compreender a importância do método qualitativo nas Ciências Sociais. A necessidade de compreender a realidade social e o dinamismo existente no indivíduo e na comunidade torna rica uma análise que ultrapassa codificações científicas. Por este lado, é possível que haja uma exceção ao modelo empacotado da totalidade das ocorrências pelo pesquisador como ocorre em metodologias quantitativas (MINAYO *et al.*, 2016 apud SILVA *et al.*, 2018).

Falar em metodologias científicas faz necessário explicitar fenômenos naturais e humanos. Métodos científicos, como lecionam Yin (2016) e Silva *et al.* (2018), demonstram uma questão de forma precisa, observam e interpretam as observações segundo verificação de relações e análise teórica. Para balizar essa abordagem, é necessário diferenciar em ser qualitativa e quantitativa. Um dos porquês para distinguir esses enfoques pauta-se na necessidade de justificar os contornos e as escolhas para o estudo em tela.

Na formulação do problema da pesquisa foi verificada a necessidade de imersão no contexto e no modo de vida da população escolhida para o estudo. O olhar do pesquisador deve focar-se em compreender fatos advindos da sua interação com os pesquisados. Portanto, a participação dos pesquisados é capaz de propiciar produção de conhecimento e de integração com a dinâmica do estudo para produzir uma solução, se for ao caso.

Dado o exposto, o objetivo deste trabalho é interagir com a população selecionada para o estudo e buscar respostas que, embora haja explicações em documentos técnicos, não satisfazem o anseio e o desafio estabelecido pelo pesquisador. Em relação à revisão de literatura, nota-se o enfoque em pesquisa bibliográfica e depoimentos dos participantes da mudança educacional a ser estudada à frente. Assim, essa introdução traz à tona o flagrante descompasso entre a delimitação explicitada e o enfoque quantitativo. Um dos motivos se dá desde a revisão de literatura até a coleta de dados. No enfoque quantitativo, a revisão de literatura tem papel principal na pesquisa por ser a fonte primária e o insumo para o estudo. A coleta de dados utiliza instrumentos previamente determinados, dados

numéricos. Já no qualitativo, o arcabouço bibliográfico é secundário por se fazer necessária uma verificação posterior desses *inputs* documentais coletados por meio de técnica e lapso temporal específicos.

A evolução educacional deve ser analisada pela perspectiva federal, estadual e municipal para ter conhecimento da origem do desempenho educacional no lapso temporal de pesquisa delimitado. Os aspectos analisados correspondem aos problemas educacionais apresentados pelos municípios cearenses e as ações desenhadas em políticas governamentais, em especial, referente ao PAIC, a saber: multisseriação, infraestrutura das escolas, gestão escolar, formação de professores, avaliação externa, formação e bonificação dos professores, projetos educacionais, transformação em leitura e matemática e o orçamento.

Além do exposto, é necessário compreender os porquês da escolha com viés prioritariamente social. Ao se falar desde a revisão de literatura em boas práticas educacionais, a escolha do pesquisador conversa com características voltadas à análise textual e audiovisual, descritiva, temática e voltadas aos resultados obtidos por meio de entrevista semiestruturada – o que difere da análise de dados estatísticos, descrição de tendências, comparação com grupos de estudos anteriores ou em linha histórica, marcadamente, quantitativa. Por paralelismo, o relatório de resultados do estudo será coerente às métricas ou à linha de estudo usada, isto é, a qualitativa que é composta por um arcabouço emergente, reflexivo e flexível, ao invés de se concentrar em insumos numéricos, elaboração de um documento fixo e padronizado, como lecionam Lakatos e Marconi (2003).

Segundo Gil (2019, p.62), a partir da década de 70, a pesquisa qualitativa se tornou alternativa na produção de resultados que não alcançáveis na quantitativa. O foco da experiência em qualidade diz respeito ao entendimento de que o entendimento do mundo e da sociedade se dá no aspecto vivencial e, portanto, com uma construção social. Este enfoque interpretativista, como um estudo da experiência vivida e nos contornos da experiência social, pode ser dividido em estudo de caso; teoria fundamentada; e as quatro espécies de pesquisa fenomenológica, etnográfica, narrativa, de métodos mistos. A escolha do pesquisador, dadas as circunstâncias mencionadas abaixo, foi o estudo de caso. O estudo de caso é a análise de uma situação, contexto ou panorama, com escopo bem delimitado e que apresenta suas características e contornos definidos durante a pesquisa, seja o tema simples ou complexo, específico ou abstrato (LUKE; ANDRE, 2012). O caso se destaca por sua singularidade, ou seja, é uma unidade em um sistema mais amplo (GOODE; HATT, 1968 *apud* LUKE;

ANDRE, 2012). O despertar do interesse em estudar essa porção do todo se deve justamente à singularidade e, apesar de poder se evidenciar semelhança a outros casos, há particularidade no resultado de cada pesquisa ou análise. Ao se desejar “estudar algo singular, que tenha um valor em si mesmo, devemos escolher o estudo de caso” (LUKE; ANDRE, 2012, p. 17).

As características principais referentes ao estudo de caso se superpõem às da pesquisa qualitativa por seus objetivos se centrarem na descoberta, na interpretação do contexto, em aprofundar a busca pela realidade, utilizar de várias fontes de informação e poder representar a realidade social mesmo que conflitante com uma linguagem acessível. Um exemplo que retrata essa afirmação é citado por Salim (1984 *apud* LUKE; ANDRE, 2012), em que por meio do seu estudo sobre as práticas em alfabetização identificou que era necessário descobrir aspectos desse processo, como a individualização do auxílio da professora às crianças e a autonomia que o docente possui para desenvolver as atividades em sala.

Neste momento, faz-se importante definir a pesquisa para que possamos diferenciá-la do estudo de caso, propriamente dito. Segundo Gil (1996, p. 19), ele é o “procedimento racional e sistemático que tem por objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.” Assim, no estudo de caso se demonstra que o conhecimento não é um resultado em si próprio, mas permite ao pesquisador buscar novas respostas e novas perguntas no decorrer do desenvolvimento de sua pesquisa. Nesse sentido, o “caso” só se materializa no decorrer do processo de estudo e se distingue de uma pesquisa por propiciar uma experiência singular da realidade centrada em um contexto histórico e com múltiplas dimensões de estudo (GIL, 2007).

4.2 ETAPAS DA PESQUISA

Trata-se de um estudo de caso a ser executado em duas fases: na primeira, ocorre a pesquisa e análise da experiência da educação básica nos municípios cearenses concernentes à evolução apresentada por indicadores educacionais Ideb e proficiência em Língua Portuguesa (LP) e Matemática (MAT) de 2007 a 2019⁴⁴; na segunda, há aplicação de entrevista

⁴⁴ Apesar de a pesquisa ter lapso temporal de 2007 a 2019, serão utilizados dados para os indicadores educacionais referentes a 2017. No momento do início desta pesquisa, ainda não havia resultados de 2019 consolidados no sítio do INEP e do SPAECE. Optou-se por utilizar limite anual que se apresentasse transparente em relatórios e sistemas de avaliação

semiestruturada com diretores e professores das dez escolas municipais que obtiveram maiores índices de desenvolvimento da educação básica e proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, de acordo com sistemas de avaliação estadual e federal.

4.3 SELEÇÃO DOS CASOS PARA PESQUISA E ANÁLISE

O Ceará foi o estado escolhido por apresentar uma evolução, desde 2007, em relação à educação básica que se contrapõe à desigualdade de renda apresentada nesse período. Em 2008, segundo dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (PNAD, 2008 apud IPECE, 2010), o estado apresentava a terceira maior população da região Nordeste, com 8.472.231 milhões de habitantes, e 51,1% desta com rendimento domiciliar inferior à metade de um salário-mínimo (CARVALHO, 2010). O reflexo da pobreza no estado é demonstrado pelo contexto educacional cearense, havia 19% do contingente populacional de analfabetos e 80% dos estudantes que completavam o Ensino Fundamental era composto por analfabetos funcionais (IPECE, 2010).

Neste sentido, a escolha do estado do Ceará para ser objeto do estudo de caso deveu-se ao avanço educacional reportado, principalmente a partir de 2007 no indicador educacional “Ideb”, criado pelo INEP, para verificar a situação educacional das escolas brasileiras. Para definição da população da pesquisa, fez-se necessária consulta documental em sites que continham resultados de avaliação da educação básica do Ceará entre o período de 2007 a 2019. Em seguida, definiu-se por critérios: o primeiro foi identificar quais municípios obtiveram Ideb em valor igual ou superior ao estadual, segundo o INEP; após, correspondeu à verificação da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, avaliadas pelo SAEB e pelo SPAECE.

Dessa forma, apesar de serem sistemas de avaliação distintos – isto é, SAEB é federal e SPAECE estadual –, a intenção foi cobrir lacunas existentes na pesquisa dos documentos no site do INEP. Houve escolas em que não foi possível obter proficiência em Língua Portuguesa ou Matemática por razões alheias, por não constar na plataforma do instituto mencionado. Sabe-se que há critérios a serem supridos, segundo art. 19 da Portaria INEP nº 366, de 29 de abril de 2019⁴⁵, para que a unidade escolar seja avaliada pelo SAEB, tais como: a escola pública ter no mínimo 10 (dez) alunos matriculados do 5º

de educação básica do MEC e do Estado do Ceará. Para o estudo de caso, serão analisados indicadores referentes ao 5º ano do ensino fundamental.

⁴⁵ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/perguntas-frequentes>. Acesso em: 18 maio 2020.

ao 9º ano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio; no momento da aplicação dos instrumentos, pelo menos, 10 (dez) alunos devem estar presentes; alcance de 80% de taxa de participação dos estudantes matriculados, a partir de dados do Censo Escolar.

É importante explicar o porquê da utilização do Ideb para basear a pesquisa em tela. A robustez do indicador se deve não só por propiciar padronização como um indicador educacional utilizado pelo INEP para verificar a evolução em educação básica nas escolas, como também por aglutinar “resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações”⁴⁶. O Ideb é composto pelo cálculo originado a partir de dados sobre aprovação escolar (via Censo Escolar) e as médias de desempenho (via SAEB), o índice mencionado varia de zero a dez e proporciona a verificação da necessidade de melhoria ou não do sistema educacional.

Inicialmente, foram enumerados os municípios com Ideb superior a 6,0, o que corresponde ao valor do indicador estadual mensurado pelo INEP. Foram elencados treze municípios: Milhã, Deputado Irapuan Pinheiro, Ararendá, Brejo Santo, Coreaú, Meruoca, Frecheirinha, Sobral, Catunda e Jijoca de Jericoacoara, Granja, Cariré e Novo Oriente. Apesar dos treze estados mencionados apresentarem índice de desenvolvimento da educação básica superior a 6,0, é necessário averiguar quais escolas públicas desses entes governamentais se apresentam mais bem colocadas no Censo Escolar.

Após a determinação dos municípios, verificou-se em plataforma do INEP quais escolas municipais do 5º ano (antiga 6ª série) apresentaram resultado do Ideb superior a 6,0, em 2017, para os municípios mencionados. Neste momento é importante destacar que a municipalização educacional é um dos fatores apresentados por autores como Abrucio (2016a, 2016b) e Lerche (2019a) para o sucesso na evolução educacional do Ceará. Tal fato, para o 5º ano do ensino fundamental, verificou-se por serem inexistentes escolas estaduais ou mesmo não apresentarem índice superior ao das escolas municipais dos governos subnacionais escolhidos para a pesquisa.

Em um primeiro momento, foram enumeradas mais de 50 escolas com Ideb superior a 6,0 nos treze municípios mencionados. Portanto, foi necessário verificar o maior Ideb e traçar um comparativo a partir dele com o intuito de selecionar 20 escolas para as etapas seguintes. As unidades

⁴⁶ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/Ideb>. Acesso em: 18 maio 2020.

escolares⁴⁷ escolhidas foram: Antenor Napolini (S), Antônio Custodio de Azevedo (S), Araújo Chaves (S), Carlos Jereissati (S), Antônio Mendes Carneiro (S), EEF Francisco Rufino (NO), Deliza Lopes, Elpidio Ribeiro (S), Francisco Aguiar (S), Emilio Sendim (S), EEF Historiador Padre Antônio Gomes de Araújo (BS), Esmerino Arruda Filho (G), Dinorah Ramos (S), Raimundo Bezerra de Figueredo (M), Francisco Monte, Gerardo Rodrigues (S), Frederico Auto Correia (S), José Pedro De Brito (S), Jacira Mendes (S), Joaquim Barreto Lima e Eliezer Arruda (G).

Após a seleção das escolas, demonstrou-se que Sobral teria representação majoritária entre os municípios escolhidos. Havia indício por documentos locais e relatórios da Avaliação Nacional da Alfabetização (INEP) de que a evolução no Ideb representa diferencial no 2º ano do Ensino Fundamental (EF). Além disso, reportou-se que a experiência do enfrentamento ao analfabetismo sobralense seria a inspiração do Programa de Alfabetização na Idade Certa. No entanto, vale a pena investigar se o mesmo desempenho ocorre no 5º ano do EF.

Com a enumeração das 20 escolas cearenses com melhor desempenho no Ideb, verificou-se a necessidade de analisar a aprendizagem dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática. Por se tratar de um conjunto de testes aplicados pela Prova Brasil (SAEB), representa um indicador educacional padronizado nacionalmente, o Ideb, e que pode servir de parâmetro para analisar o nível de aprendizagem nas escolas cearenses escolhidas, já que se deve partir do pressuposto de que um dos problemas brasileiros a serem tratados pelo Plano Nacional de Educação, pela LDB e pela Constituição Federal de 1988 é a qualidade da educação do país.

Nesse sentido, por meio dos resultados apresentados pela Prova Brasil, elencaram-se as escolas que obtiveram melhores notas no quesito competências, em que se trata de uma aplicação da Teoria da resposta ao item⁴⁸ (TRI). A teoria é utilizada em países como Estados Unidos, França, China, Holanda e em signatários do Pisa. No Brasil, a implementação da TRI existe desde 1995. Iniciou sua aplicação no SAEB e foi estendida à Prova Brasil e ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), por possibilitar comparar os resultados anuais e aplicar o exame mais de uma vez ao ano.

⁴⁷ Para tornar simples a identificação de cada escola municipal, serão utilizadas as iniciais do nome do município a que se referem, como em Sobral, Novo Oriente, Granja e Brejo Santo serão utilizadas as iniciais S, NO, G, BS, respectivamente.

⁴⁸ _____. Nota Técnica. Teoria da resposta ao item. INEP. Brasília, 2012. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/nota_tecnica/2011/nota_tecnica_tri_en_em_18012012.pdf. Acesso em: 21 maio 2020.

Na TRI a preocupação é com o item, não com o agregado do teste. Tal fato propicia que se meça a competência de um estudante por determinada área de conhecimento. Neste caso, para verificar a proficiência em Língua Portuguesa (LP) e Matemática (MAT) é utilizada uma escala que mensura o parâmetro de dificuldade. Por meio desta padronização pelo INEP (2012), com construção de testes e de escalas de proficiência no SAEB⁴⁹, é possível comparar escolas por um critério equânime.

Dessa forma, as matrizes de referência aplicadas à pesquisa serão Língua Portuguesa e Matemática. A avaliação de tais competências permite, por meio da escala de proficiência, escolher temas e seus descritores para medir o desempenho dos estudantes do 5º ano do EF por um critério parametrizado nacionalmente. Em LP⁵⁰, os temas são procedimentos de leitura, implicações do suporte, do gênero e/ou do enunciador na compreensão do texto; relação entre textos; coerência e coesão no processamento do texto; relações entre recursos expressivos e efeitos de sentido; e variação linguística. Já em MAT⁵¹, são quatro temas: espaço e forma; grandezas e medidas; número e operações/álgebra e funções; e tratamento de informações.

Com a escolha das escolas, verificou-se a proficiência em LP e em MAT para cada uma delas. No entanto, não foi possível obter as notas de quatro unidades escolares no site do INEP, a saber: Antônio Mendes Carneiro (S), EEF Francisco Rufino (NO), Raimundo Bezerra (M) e Araújo Chaves (S). Na planilha disponibilizada pelo INEP referente às avaliações dessas competências, há informação de a escola apresentado discente para fazer a prova ou não preencheu os critérios estabelecidos pelo SAEB.

A Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE) apresenta uma avaliação estadual chamada SPAECE, que afere as competências em LP e MAT dos estudantes. Por ser necessário um padrão de comparabilidade entre escolas municipais, foi escolhido o sistema de avaliação cearense como métrica complementar ao Ideb para verificação do desempenho escolar dos estudantes dos municípios elencados. Com a obtenção dos

⁴⁹ Disponível em: <http://sistemasprovabrasil.inep.gov.br/provaBrasilResultados/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

⁵⁰ Matriz de referência de língua portuguesa do SAEB. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/menu_do_professor/o_que_cai_nas_provas/Matriz_de_Referencia_de_Lingua_Portuguesa.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

⁵¹ Matriz de referência para matemática. Disponível em: <https://academia.qedu.org.br/prova-brasil/matriz-de-referencia-matematica/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

dados⁵², foi possível gerar um novo ranking para as unidades escolares analisadas.

Como o problema inicial tratado pelo governo cearense foi o analfabetismo, optou-se por verificar as dez escolas com maiores notas em competência voltada à LP. Por ordem decrescente, as escolas que apresentaram destaque foram: Antônio Custodio De Azevedo, Elpidio Ribeiro, Francisco Aguiar, Gerardo Rodrigues, Francisco Rufino, Francisco Monte, Araújo Chaves, Raimundo Bezerra de Figueredo, José Pedro de Brito, EEF Historiador Padre Antônio Gomes De Araújo, Antônio Mendes Ribeiro, Emílio Sendim, Jacira Mendes, Carlos Jereissati, Esmerino Arruda Filho, Antenor Napolini, Joaquim Barreto Lima, Dinorah Ramos, Deliza Lopes e Eliezer Arruda.

Após a enumeração das escolas que obtiveram melhor desempenho em LP, foram selecionadas as que tiveram melhores notas em MAT. A importância da escolha de unidades escolares que se destacaram em temas relacionados à matemática se deve a um dos desafios apontados em relatórios do INEP: de melhoria nos resultados apresentados para essa área do conhecimento em todos os estados brasileiros. Foram enumeradas em ordem decrescente, segundo o SPAECE: Elpidio Ribeiro, Francisco Aguiar, Gerardo Rodrigues, Araújo Chaves, Francisco Monte, Geraldo Rodrigues, Francisco Rufino, Jacira Mendes, Antônio Custodio De Azevedo, Frederico Auto Correia, José Pedro de Brito, Carlos Jereissati, Emílio Sendim, Antônio Mendes Carneiro, Joaquim Barreto Lima, EEF Historiador Padre Antônio Gomes De Araújo, Esmerino Arruda Filho, Dinorah Ramos, Antenor Napolini, Deliza Lopes, Raimundo Bezerra de Figueredo e Eliezer Arruda.

Com a seleção das escolas por ordem decrescente de nota, realizou-se a análise de quais delas estariam entre as dez mais bem classificadas nas duas competências, segundo a escala de proficiência em LP e MAT do SPAECE. Ao se somarem os destaques em língua portuguesa e matemática, ficamos com a seguinte ordem: Antônio Custodio De Azevedo, Elpidio Ribeiro, Francisco Aguiar, Gerardo Rodrigues, Francisco Rufino, Francisco Monte, Araújo Chaves, Raimundo Bezerra de Figueredo, José Pedro de Brito, EEF Historiador Padre Antônio Gomes De Araújo, Antônio Mendes Ribeiro, Jacira Mendes e Frederico Auto Correia.

O roteiro semiestruturado foi aplicado por entrevistas e por formulários com uso de plataforma gratuita de criação de questionários na

⁵² Disponível em: <http://resultados.caedufjf.net/resultados/publicacao/publico/escola.jsf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

internet foram aplicados a secretários de educação municipal, diretores e coordenadores pedagógicos. A escolha dos entrevistados deve estar coerente à burocracia envolvida nas ações dos eixos estabelecidos pelo PAIC. O objetivo é tratar os problemas educacionais diagnosticados e propostas de solução para reduzir o analfabetismo escolar em relatório produzido pelo Comitê cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar da Assembleia Legislativa do estado.

Sabe-se que a evolução nos indicadores educacionais do Ceará, em especial o Ideb, destaca-se dos outros estados da federação para o 5º ano do ensino fundamental. Tendo por base os objetivos da pesquisa, é importante escolher um panorama exclusivo e comum a todos os municípios cearenses assim como atores na esfera pública que sejam protagonistas desse processo de mudança. Por esse motivo, optou-se por extrair os agentes de transformação envolvidos no PAIC e com poder decisório para reportarem as transformações em educação ocorridas no lapso temporal sugerido em pesquisa, a saber: Formação de Professores e Coordenadores Pedagógicos; Gestão Municipal; Avaliação Externa; e Literatura e Formação do Leitor. (CEARÁ, [s.d.]).

O quadro de entrevistas foi escolhido de acordo com as informações a serem coletadas pelos agentes públicos no processo de gestão de mudança educacional entre 2007 e 2019, foram entrevistados coordenador pedagógico, diretor e secretário de educação dos Municípios de Granja, Mucambo, Brejo Santo, Milhã e Sobral (BONAMINO *et al.*, 2019).

Tabela 1 – Agentes públicos envolvidos (elaboração própria com base em entrevistas baseado nos roteiros aplicados aos entrevistados e em (DA SILVA, 2016; CEARA (2020); MEC (2006))

Agentes públicos	Motivo da escolha do entrevistado	Papel desempenhado na mudança	Meio de entrevista
Coordenadores pedagógicos	Responsável pelo planejamento do plano pedagógico junto aos professores e coerente às necessidades e às metas educacionais do ente; pela uniformização da rotina em sala de aula da escola, de acordo com orientações da Secretaria de Educação ou de instituição responsável pela formação de gestores e de professores ou organização equivalente.	Pela pesquisa realizada, fomentaram as ações pedagógicas adaptadas às necessidades da escola, dos professores e dos alunos.	Roteiro aplicado por meio de formulário via plataforma gratuita de criação de questionários na internet, como Google Forms, e entrevista com uso de videoconferência ou de telefone
Diretores de escolas	A depender do município, pode ter papel apenas administrativo ou de gestão, manutenção	Pela pesquisa realizada, fomentaram o protagonismo da comunidade escolar	Roteiro aplicado por meio de formulário via plataforma gratuita de

	e elaboração de ações educacionais adaptadas às necessidades da escola.	com o objetivo de melhorar o desempenho; a qualidade de vida dos gestores escolares, professores e alunos; e aproximação da escola com a família.	criação de questionários na internet, como Google Forms, e entrevista com uso de videoconferência ou de telefone
Secretário de Educação	Responsável, juntamente com a equipe da Secretaria de Educação, pela formulação de políticas públicas, acompanhamento do desempenho escolar e desenho de estratégias para as soluções de problemas públicos educacionais emergentes.	Por pesquisa realizada, fomentaram a autonomia dos gestores escolares para viabilizar ações de melhoria no desempenho escolar adaptadas às necessidades locais.	Roteiro aplicado por meio de formulário via plataforma gratuita de criação de questionários na internet, como Google Forms, e entrevista com uso de videoconferência ou de telefone

4.4 COLETA DE DADOS

Após as escolhas das escolas, elaborou-se um roteiro semiestruturado a ser aplicado em dois formatos: formulário via plataforma gratuita de criação de questionários na internet e entrevista com uso de videoconferência ou de telefone para cada os três públicos: secretário municipal de educação, diretores e coordenadores pedagógicos. As perguntas são direcionadas ao desafio educacional no lapso temporal em questão e às estratégias utilizadas pelos agentes escolhidos para aplicação da entrevista.

A escolha das iniciativas municipais foi obtida por meio de registros, a saber: relatórios do SPAECE; publicações extraídas no site dos municípios cearenses e do PAIC; documentos do INEP, como *Vencendo o desafio da*

aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE em RIBEIRO et al. (2005) e *Caminhos do Direito de Aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação* em UNICEF (2010); *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo* (ABRUCIO et al., 2018); *Lições de Experiências Exitosas para Melhorar a Educação em Regiões com Baixos Índices de Desenvolvimento* (IPEA, 2017); *Experiências e práticas escolares de ensino em Sobral* (LIMA; 2019); monografias (DARLINE, 2011), (SILVA, 2011) e livros como Braga (2019).

Após a coleta das boas práticas, deve-se verificar a origem das ações para a transformação educacional nas escolas em tela. Nesse momento, objetiva-se descobrir se as unidades escolares apresentaram destaque por alguma ação interna ou por medidas municipais, ou ainda por políticas estaduais. Pressupõe-se, pela análise inicial, que algo de extraordinário ocorreu nos municípios, mas se isso é fruto de adequação à estratégia da Secretaria estadual de educação cearense é o que se almeja descobrir também pelos relatos dos entrevistados.

De posse de ações ou projetos de destaque, busca-se verificar se há replicabilidade destas iniciativas. Replicar uma iniciativa requer desde a coleta de lições aprendidas até o respeito às particularidades territoriais mencionadas por Abrucio (2016a, 2016b). Portanto, haverá durante a aplicação das entrevistas semiestruturadas perguntas de extração dessa característica, que torna a educação cearense um caso a ser aprofundado no estudo proposto. Particularmente, pretendo aplicá-las em um contexto diametralmente oposto à realidade cearense, transpondo-as para o Distrito Federal. Para mim, verificar a possibilidade de replicação de ações e de projetos em cenários socioeconômicos distintos é o que torna a análise intrigante.

As questões do questionário possuem por objetivo clarificar se há ações, projetos ou programas nas unidades escolares escolhidas que justifiquem o êxito no Ideb e proficiência em Língua Portuguesa e matemática ou se isso é reflexo da política municipal para melhoria da qualidade da educação, ou ainda se é reflexo das iniciativas do PAIC.

Reportam-se a sustentabilidade do PAIC quatro frentes norteadoras no protocolo de intenções aderido pelos municípios: a avaliação da aprendizagem dos alunos, a responsabilização dos entes federados, a capacitação e bonificação de professores e o envolvimento de gestores e do corpo docente na elaboração e na abordagem em sala de aula.

Além disso, segundo Inep (2019), a educação é utilizada como parâmetro de cálculo para distribuição de uma parcela do ICMS discricionário em quatro estados: Minas Gerais, Amapá, Pernambuco e Ceará. O caso cearense merece destaque por haver lei estadual que destina 18% do ICMS repartido aos municípios, de acordo com os indicadores de resultados educacionais. Estudos do Inep (2019 apud BRANDÃO, 2014) e Inep (2019 apud SASSO *et. al.*, 2018) demonstram o impacto positivo da política no desempenho educacional municipal. Sabe-se que o papel constitucional dos municípios na educação infantil e majoritário na oferta de matrículas no ensino fundamental se deve, no caso cearense, ao fenômeno da municipalização de seu ensino público (ALBUQUERQUE, 2019).

Nesse sentido, a entrevista semiestruturada aplicada ao coordenador pedagógico e ao diretor visa o desenho de um cenário que justifique o êxito da escola escolhida. As perguntas direcionam para a opinião do entrevistado quanto às iniciativas aplicadas em educação que justificariam o sucesso da escola escolhida. Nesse momento, almeja-se saber se há alguma ação, projeto ou programa na escola que a diferencie de outras unidades escolares municipais e, em caso afirmativo, quais seriam, os resultados apresentados e sua replicabilidade. Teoricamente, os pilares para uma boa educação já estariam constituídos pelo governo estadual. O que se pretende verificar em cada unidade escolar é justamente o que torna uma escola com desempenho melhor do que outra que possui os mesmos incentivos.

A perguntas foram aplicadas aos municípios de Brejo Santo, Granja, Sobral, Mucambo e Milhã, no entanto, apenas os três primeiros entes federativos citados responderam em integralidade ao questionário aplicado. A ausência de resposta dos profissionais de educação dos outros municípios foi justificada por excesso de trabalho dos gestores ou mudança de gestão no período da pesquisa, o que inviabilizou a validação das informações coletadas e mencionadas na revisão de literatura.

Foram respondidos os roteiros pelos profissionais de educação tanto por aplicação via videoconferência quanto por formulário em Google Forms. Os aspectos a serem analisados e que surgiram em pesquisa documental foram: multisseriação, infraestrutura das escolas, formação do corpo docente, avaliação dos discentes, bonificação dos professores, projetos educacionais, evolução estudantil no aprendizado da língua portuguesa e matemática e o orçamento. Além desses itens, buscaram-se argumentos que embasassem a origem do êxito cearense mencionado na pesquisa.

Nos dizeres de Moran (2012), “uma boa escola começa por um bom gestor”. O diretor é apontado como um diferencial por proporcionar um

clima organizacional favorável ao desempenho das atividades de professores e funcionários da escola. A gestão democrática é apontada por pesquisadores em educação como responsável pela melhoria na atuação dos professores em sala de aula ao proporcionar autonomia laboral. No entanto, apesar de relatórios do SPAECE apontarem ser uma prática nas escolas cearenses, será feito o questionamento para conhecer a realidade do gestor e se existe ou não discricionariedade quanto às atividades aplicadas ao currículo escolar; o compartilhamento das metas com professores, pais e alunos (MORAN, 2012 apud DIMENSTEIN, 2007); rotatividade de professores e diretores; e a autonomia gerencial em si (BERGMANN, 2019).

A partir desse depoimento, pretende-se verificar a atuação dos professores, já que ela é fundamental para a mudança educacional. Segundo INEP (2007 apud MORAN, 2012), haveria um despreparo na formação de professores que poderia colaborar para o baixo desempenho em algumas escolas do país. O que se almeja com essa provocação é verificar como os professores utilizam o tempo em sala, se utilizam metodologias ativas (BERGMANN, 2019), tecnologia ou alguma iniciativa inspiradora que estimule os alunos a apresentarem o desempenho mostrado pelos sistemas de avaliação. Além disso, verificar se há desafios como evasão, repetência e falta dos estudantes em aulas e como procedem com relação a esse acompanhamento escolar e se há envolvimento do diretor e dos pais, bem como estrutura na escola para o enfrentamento de questões sensíveis à evolução do estudante.

O Prêmio Escola Nota dez é uma das políticas educacionais que tem por objetivo realizar a cooperação entre as 150 escolas com maior resultado no Ideb, que apoiam as 150 com menor índice por meio de ações como planos pedagógicos e visitas. Nesse ponto, deseja-se investigar se a escola realiza algum intercâmbio de conhecimento ou ajuda mútua para a melhoria na qualidade do ensino municipal para o 5º ano do Ensino Fundamental que esteja além de ações previstas pelo estado e se há no município algum protocolo para colaboração entre as unidades escolares em questões como evasão, repetência e absenteísmo dos estudantes.

Nesse sentido, pretende-se provocar professor e diretor sobre como funciona na prática a capacitação e bonificação por resultados dos estudantes no Ideb. Se o diretor proporciona alguma iniciativa que promova o engajamento dos professores e estimula a formação do corpo docente para os desafios existentes no ambiente escolar. Verificar também se há

algum incentivo à elevação do Ideb na escola e no município que mereça destaque.

Outro item que chama atenção em pesquisas do INEP (2019) é a aplicação em larga escala de avaliações educacionais como a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), a Prova Brasil e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) para conhecimento da proficiência escolar dos estudantes, em especial em Língua Portuguesa e matemática, e a busca da melhoria da qualidade educacional e redução de desigualdades entre as regiões com piores resultados. Além das avaliações do Ministério da Educação (MEC), são promovidas jornadas avaliativas dos estudantes em estados e municípios.

A avaliação é uma das questões mencionadas pelo PAIC para o sucesso educacional. Almeja-se saber do diretor e do professor o que eles pensam sobre a efetividade da avaliação aplicada aos estudantes de 5º ano em sua escola e se há alguma orientação ou iniciativa realizada com os discentes que promova a melhoria do desempenho deles em detrimento de outras escolas que, teoricamente, apresentam os mesmos incentivos estaduais e municipais. E ainda, se a bonificação atrelada ao desempenho dos professores se torna, para o ambiente escolar, fator positivo e agregador ao sucesso desses alunos.

4.5 ANÁLISE DE RESULTADOS

A escolha pelos aspectos a serem analisados diz respeito a problemas retratados em educação, em especial, no Ceará. Há recortes em Unicef (2005) que expõem questões referentes à multisseriação, infraestrutura das escolas, gestão escolar, formação de professores, analfabetismo funcional, baixa proficiência em Língua Portuguesa e Matemática e orçamento das escolas como basilar para a garantia de políticas públicas de equidade nos municípios.

Os eixos explorados pelo PAIC serão analisados sob a perspectiva da gestão democrática nas escolas, formação dos professores, avaliação externa, bonificação dos professores. O protocolo de intenções aderido pelos municípios cearenses, o chamado regime de colaboração, visto em Abrucio *et al.* (2016), demonstra a busca por uma métrica universal que visa ações condizentes com as disparidades e o desenvolvimento socioeconômico entre os anos de 2007 e 2019. Assim é possível compreender até que ponto o estado influenciou o destaque educacional das escolas e em que

momento o município desenvolveu projetos educacionais que o tornaram um diferencial no território brasileiro.

Segundo a OCDE (2021) a disparidade entre o ensino nos países e nas escolas demonstra que o orçamento não é determinante para o sucesso educacional e a repetição de ano que atinge as crianças mais pobres, em especial, gera desestímulo. O recurso das unidades escolares públicas e privadas, proporcionalmente, demonstra que o ensino gratuito tem evoluído a cada ano. A proatividade do Ceará demonstra que é necessário ouvir a comunidade escolar e que a tecnologia diz respeito ao conhecimento do público a que se dirigem as políticas públicas e na solução do que importa e, principalmente, com maximização dos insumos existentes também por meio do diálogo e parceria com a sociedade civil.

A partir das entrevistas semiestruturadas, documentos e análise de avaliações de indicadores de desempenho educacional, foi possível verificar se as políticas em educação bem-sucedidas eram de iniciativa federal, estadual e municipal. A entrevista semiestruturada foi aplicada aos secretários de educação, gestores e coordenadores das escolas dos municípios de Sobral, Brejo Santo, Mucambo, Granja e Milhã. Os insumos obtidos dependeram da disponibilidade dos entrevistados e houve engajamento em esclarecer as questões apenas nos dois primeiros entes federativos mencionados.

Em outubro de 2020, foi disponibilizado o Ideb dos anos de 2018 e 2019 devido à pandemia ocasionada pela Covid-19. Foram acrescentadas as escolas analisadas até setembro de 2020 e as que se destacaram: Antenor Napolini (S), Antônio Custodio de Azevedo (S), Araújo Chaves (S), Carlos Jereissati (S), Antônio Mendes Carneiro (S), EEF Francisco Rufino (NO), Deliza Lopes, Elpidio Ribeiro (S), Francisco Aguiar (S), Emilio Sendim (S), EEF Historiador Padre Antônio Gomes de Araújo (BS), Esmerino Arruda Filho (G), Dinorah Ramos (S), Raimundo Bezerra de Figueredo (M), Francisco Monte, Gerardo Rodrigues (S), Frederico Auto Correia (S), José Pedro De Brito (S), Jacira Mendes (S), Joaquim Barreto Lima e Eliezer Arruda (G). Além de serem elencados treze municípios: Milhã, Deputado Irapuan Pinheiro, Ararendá, Brejo Santo, Coreaú, Meruoca, Frecheirinha, Sobral, Catunda e Jijoca de Jericoacoara, Granja, Cariré e Novo Oriente.

Com os insumos obtidos em análise documental, havia indício de que os municípios do Ceará possuíam uma evolução no Ideb em razão da implementação do PAIC e ações correlatas a este programa. No entanto, ao verificar a historicidade das práticas em educação no Brasil foram mencionadas políticas públicas federais como o PDDE; projetos do estado

do Ceará, como o Prêmio escola Nota Dez; ações municipais e também protagonismo do secretário municipal de educação, diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e professores na solução de questões nas escolas, o que tornou a pesquisa pela origem do fenômeno pela visão dos agentes de transformação um processo interessante.

Para haver um diagnóstico equânime entre os municípios analisados se estabeleceu que os eixos de sustentabilidade do Programa de Alfabetização cearense fossem base para verificar a convergência ou a divergência entre os entes federativos pesquisados. Portanto, insumos sobre como ocorre a avaliação da aprendizagem dos estudantes; a responsabilização dos entes signatários do protocolo de adesão ao PAIC; a formação e bonificação do corpo docente; o protagonismo de todos os agentes de transformação entrevistados, serviram de base para compreender a gênese da reversão educacional no cenário estabelecido em pesquisa.

Além disso, delimitou-se um conjunto de variáveis que surgiram em pesquisa documental como elementos diferenciadores e que justificariam o desempenho nas unidades escolares para os municípios escolhidos: orçamento municipal disponível para a educação, gestão escolar, dimensão das escolas, existência de metodologia própria de avaliação da educação nas escolas, plano pedagógico, iniciativas voltadas ao protagonismo de diretores, professores e estudantes. Por ser um rol exemplificativo, caso exista algum outro item importante que justifique o incremento do desempenho educacional, este será adicionado ao estudo e verificado para o cenário delineado em pesquisa.

Uma das questões nevrálgicas mencionadas pelos gestores entrevistados foi a infraestrutura das escolas. Não resta dúvidas de que as condições em sala influenciam o desempenho dos corpos docente e discente. Verificou-se como era a infraestrutura, desde 1990, das escolas com a melhoria destacada a cada década. A escolha do decênio como marcador dá-se pela sinalização em documentos obtidos por um dos municípios cearenses de que a reversão do quadro educacional apresentou sua gênese no final dos anos 90.

Para analisar a origem das ações aplicadas nas escolas municipais mencionadas no artigo, faz-se necessário analisar os eixos do PAIC para verificar se é possível aferir a influência do programa e ações correlatas nas transformações educacionais reportadas pelos documentos mencionados neste estudo.

Os problemas públicos na temática ensejaram, como já mencionado, a constituição de uma Comissão para verificar as causas e as possíveis soluções para o analfabetismo no Ceará. A pesquisa teve início na Câmara e teve apoio da sociedade civil organizada, universidades e entidades interessadas em suportar o processo de transformação educacional no estado.

Os eixos desenhados para o programa foram Gestão Municipal; Eixo Fundamental I; Eixo Fundamental II e educação Integral; Educação Infantil; Leitura e Formação do Leitor e Avaliação Externa. Como o PAIC se iniciou em 2007 para reverter o analfabetismo, em especial dos alunos até o segundo ano, acredita-se que as inclusões do 5º e do 9º anos por meio do PAIC +5 e do Mais PAIC foram consequência da política gradativa de melhoria da aprendizagem na educação básica promovida pelo governo estadual.

Em pesquisa documental, foi verificado que a política educacional de Sobral fomentou as mudanças no estado por meio do PAIC e, por consequência, na esfera federal via Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Há indícios, portanto, em estudos realizados pelo INEP (2005) e por LIMA (2019), que as ações municipais explicariam o resultado da maioria das escolas sobralenses. No entanto, ao se comparar a escola de maior e a de menor Ideb, percebe-se que a evolução não é uniforme, e por esse motivo se espera coletar insumos que clarifiquem também essa questão.

Quanto aos outros municípios, há achados que sinalizam para o programa de cooperação entre os entes federativos, estado e municípios, desenhado pelo PAIC, como a base para as mudanças ocorridas na educação. Os eixos representam questões nevrálgicas a serem resolvidas no tocante à qualidade do ensino. Entretanto, não seria a política pública estadual que justificaria o êxito municipal apresentado pelas unidades escolares em tela. Nesse sentido, almeja-se encontrar na resposta dos entrevistados insumos para dirimir as questões que ensejaram a pesquisa.

Em relação ao eixo Gestão Municipal, segundo site do PAIC⁵³, o protocolo de intenções de adesão de governador e prefeitos destaca alguns critérios⁵⁴, a saber:

- Elevação do IDEB para 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

⁵³ Disponível em: <http://sistemasprovabrasil.inep.gov.br/provaBrasilResultados/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

⁵⁴ Disponível em: <https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads>. Acesso em 10 out. 2021.

- Atendimento de 100 das crianças de 6 a 14 anos de idade.
- Redução do abandono e da evasão escolar para 0% nos anos iniciais do Ensino Fundamental.
- Redução do abandono e da evasão escolar para 0% nos anos finais do Ensino Fundamental.
- Correção do Fluxo escolar.
- Nucleação das escolas.
- Cumprimento de 100% dos 200 dias letivos.
- Fortalecimento da autonomia das escolas.
- Definição de políticas de acompanhamento às escolas da rede municipal.
- Definição de critérios técnicos para o processo de seleção de gestores escolares, priorizando o mérito.
- Revisão dos Planos de cargo, carreira e remuneração do magistério municipal, contemplando o piso salarial, a carga horária e incentivos para a função docente, priorizando o professor alfabetizador de criança a partir de critério de desempenho.
- Política de formação continuada de professores em serviço.
- Definição de critérios para contratação de professores focados no mérito (MAIS PAIC, 2015, Eixo gestão Municipal).

Para verificar o cumprimento das metas mencionadas acima, faz-se necessário desenhar o contexto da educação nos municípios pelo olhar dos gestores entrevistados. No questionário aplicado, buscou-se dirimir as dúvidas e desenhar uma justificativa possível para as boas práticas em educação cearense serem pesquisadas e referenciadas como exemplos em evolução educacional no Brasil.

Além disso, vale destacar que para a compreensão da dinâmica cearense se faz necessário contextualizar a abordagem dada pelos entrevistados que mencionaram as normativas que viabilizaram a construção da história da educação cearense. Os entrevistados mencionaram que a partir da Constituição Federal de 1988 foi possível desenhar os contornos da municipalização do ensino público. No Ceará, isso foi reforçado pela Constituição Estadual de 1989, em especial no art. 28, V, que menciona a cooperação técnica e financeira entre União e Estado para os programas educacionais da pré-escola ao ensino fundamental; Decreto nº 20.620/1990, que institui o programa de municipalização do ensino público no Estado do Ceará, e Lei nº 12.452/1995, que dispõe sobre o processo de municipalização do ensino público do Ceará.

Como houve entrevistas e os questionários foram aplicados em período de eleições municipais, ocorreu menção por alguns entrevistados de documentos ou vídeos em que eu poderia confirmar ou verificar algumas perguntas que não poderiam ser respondidas por questões éticas ou limitação imposta pela legislação eleitoral. Em respeito à solicitação dos gestores e coordenadores, reportarei complementos mencionados por eles para obter um constructo que reflita a realidade da jornada educacional cearense que, em alguns municípios como Sobral, se iniciou antes da criação do PAIC em 2007.

Após as entrevistas, alguns diretores de escola mencionaram Mucambo como um bom exemplo para analisar a melhoria na qualidade do ensino. Ampliou-se o escopo, após se verificar a evolução do Ideb entre 2007 e 2019 de 4.5 para 9.4 o que sugere um progresso no ensino público coerente com os municípios e escolas analisados em pesquisa bibliográfica. Os mesmos questionários foram aplicados a esse ente.

É importante destacar que ao se mencionar o PAIC nessa pesquisa, referimo-nos ao constructo do programa estadual cearense. Em 2007, a iniciativa tinha como foco a alfabetização dos alunos até o 2º ano do ensino fundamental (EF) por haver mais de 38% de estudantes que não sabiam ler e a proficiência média em LP era 119,1. Já em 2011, o Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC+5) passou a incluir os 3º, 4º e 5º anos do EF e, em 2015, ficou conhecido como MAIS PAIC pelo acréscimo dos estudantes do 6º ao 9º anos do EF e foco no ingresso de docentes bem-preparados para o Ensino Médio. De 2008 a 2015, avançaram em percentuais de docentes, com nível adequado de proficiência em LP e Matemática, respectivamente, de 6,8% para 37,2% e de 3,8% para 32,1%⁵⁵.

Ainda, ressalta-se que não foi possível obter todos os insumos necessários para verificar o contexto educacional e as iniciativas realizadas nos municípios para solucionar problemas e melhorar a aprendizagem dos alunos nas escolas de Granja e de Mucambo pela ausência de informações fornecidas pelos entrevistados em roteiro para entrevista semiestruturada.

Dessa forma, os problemas públicos verificados serão descritos com as soluções dadas nas esferas federal, estadual e municipal, sendo que em cada município estudado, se descrito pelos entrevistados, será ressaltada a unidade escolar correspondente.

⁵⁵ Disponível em: <https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/objetivos-e-competencia>. Acesso em: 20 set. 2021.

4.5.1 INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS: SALAS MULTISSERIADAS

Em questão referente aos desafios existentes na educação, os secretários municipais mencionaram que, a princípio, as turmas nas escolas eram multisseriadas, isto é, havia alunos de distintas séries ou anos em uma mesma sala. Não havia a separação quanto à evolução escolar segundo a Base Nacional Curricular. Era possível encontrar em uma mesma turma alunos de 3º, 4º e 5º ano, por exemplo, o que impossibilitava o monitoramento e avaliação quanto ao desempenho escolar e, portanto, ações que dirimissem as disparidades no aprendizado.

Segundo o site da organização da sociedade civil sem fins lucrativos e que visa a mudança da qualidade na Educação Básica, a Todos pela Educação:

As classes multisseriadas são salas com alunos de diferentes idades e níveis educacionais, nas quais estão cerca de 60% dos estudantes do campo. Segundo o Censo Escolar 2017, existem 97,5 mil turmas do Ensino Fundamental nessa situação em todo o país, número que vem permanecendo praticamente inalterado nos últimos dez anos.

A baixa densidade populacional na zona rural, a carência de professores e as dificuldades de locomoção são alguns dos fatores que motivaram a criação das classes multisseriadas. Além desses fatores, existem poucos docentes das séries iniciais do Ensino Fundamental com nível superior (Todos pela Educação, 2018).

Por se tratar de um problema público nacional, havia dúvida se a iniciativa teria sido municipal, estadual ou federal pela existência de programas em todas as esferas com foco nessa questão educacional. O MEC instituiu em 2010 o programa Escola Ativa e as ações do PAIC foram estendidas ao 5º ano em 2011. A política educacional de alcance nacional tinha como foco:

melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo. Entre as principais estratégias estão: implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores. (INEP, 2011)

A turma multisseriada foi apontada por um dos entrevistados como um problema ainda presente na zona rural cearense, apesar da melhoria na qualidade do ensino. É sabido que a “multisseriação” persistiria na educação do Ceará até 2018, conforme ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Ceará⁵⁶ para que a prefeitura do município de Banabuiú “se abstenha de formar turmas multisseriadas no âmbito das escolas públicas localizadas na zona rural do município”. Ainda, em notícia, ressalta-se:

Em atenção ao disposto na ação, o juiz advertiu que por ocasião do início do ano letivo em 2019, deve o Poder Público requerido providenciar a retomada regular das turmas indevidamente mescladas, dada a garantia constitucional do ensino público de qualidade, sob pena de incorrer em desobediência. De acordo com a ação, a chamada “enturmação” ou sistema de classes multisseriadas, foi implantada em diversas escolas do município de Banabuiú, localizadas na zona rural. Após ser instado a se manifestar no prazo de 72 horas, por meio de um procedimento administrativo, quedou-se inerte o representante judicial do ente público requerido (MPCE, 2018).

Sabe-se que o sistema de classes multisseriadas, consoante ao noticiado pelo parquet, é uma questão persistente na educação brasileira e que inexiste nas escolas municipais pesquisadas sejam elas urbanas ou rurais. Realizou-se este parêntese devido a informação ocorrida em entrevista. Ainda, segundo a Todos pela Educação, as classes multisseriadas “trazem uma nova dificuldade para a atividade docente: como trabalhar em uma sala extremamente heterogênea contemplando todos os alunos, independentemente do nível de conhecimento de cada um?” (Todos pela educação, 2018).

Para a qualidade do ensino, o PAIC sinalizou a necessidade de “nucleação das escolas junto aos municípios” devido ao percentual elevado de unidades escolares com salas multisseriadas, ainda em 2012, “fator que dificulta o trabalho do professor e a gestão do sistema” (CEARÁ, 2012a, p. 111). Nessa linha, as secretárias de educação do município de Brejo Santo e de Granja em exercício destacaram que, com o estabelecimento da meta de eliminar a possibilidade de alunos de diferentes séries frequentarem a mesma turma, as soluções começaram a ser exploradas por todos os municípios cearenses, cada um com sua autonomia, já que o programa estadual de alfabetização não “engessava as decisões municipais”, o que

⁵⁶ <http://www.mpce.mp.br/2018/12/17/justica-acata-acao-do-mpce-contra-turmas-multisseriadas-em-banabuiu/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

possibilitou a resolução dessa questão nas unidades escolares brejo-santenses e granjenses.

A secretária de educação de Granja destacou que a distorção idade-série, a infraestrutura das unidades escolares e a falta de acompanhamento pedagógico precisaram ser corrigidas por propostas pedagógicas do PAIC e do PNAIC. Em acréscimo à realidade cearense comum às escolas de Brejo Santo e Granja, a gestora da Seduc brejo-santense reforçou o contexto educacional das escolas municipais que se encontram localizadas majoritariamente na zona rural:

Em 2009, quando entrei no município, existiam 33 salas multisseriadas dentro da rede municipal de ensino. Em 2011, nós conseguimos zerar. Nós não tínhamos mais nenhuma sala multisseriada dentro da rede municipal de ensino. E começamos essa iniciativa de ir reduzindo o número até acabar as salas multisseriadas em 2009, foi uma decisão da rede municipal de ensino e da equipe gestora. Não foi um processo fácil.

O que interessou saber foi qual política pública teria apoiado a resolução desse problema como já mencionado anteriormente na revisão de literatura. Essa questão foi também abordada pelo Secretário Municipal de Sobral, que afirmou as salas teriam sido extintas antes de 2007 devido a uma ampla reforma administrativa e política que foi estabelecida no município em 1997. À época, havia alunos de 5º e 8º ano em uma mesma turma o que dificultava o diagnóstico educacional e conhecer as carências no aprendizado de cada aluno. Já em Mucambo, não foi exposto esse problema público em formulário.

Foi posicionamento unânime entre os entrevistados de que foi necessária uma mudança político-administrativa ou no estado ou no município para que ocorresse a melhoria da qualidade na educação. Além disso, entre os entrevistados, notou-se que o início da evolução educacional não foi equânime, isto é, houve municípios que iniciaram a reversão do cenário ainda nos anos 1990, enquanto outros tiveram seu despertar após a implantação do PAIC.

Quanto aos municípios pesquisados, Sobral foi vanguardista e realizou um diagnóstico educacional que apontou desde questões em infraestrutura à escolha dos gestores escolares antes da implementação do PAIC. Após vinte anos de transformações educacionais, alcançaram um Ideb de 8,8 para o 5º ano do ensino fundamental (INEP, 2015; Entre (atos) do ofício II, 2017). Para Herbert Lima, as transformações não foram simples. Foi necessário que o município se unisse para que fosse sustentável:

Ressalto ainda que, ao longo dos últimos 20 anos, Sobral tem passado por transformações significativas. Na educação oferecida nas nossas escolas municipais, essas

mudanças foram percebidas de forma mais acentuada. Desde o fim dos anos 1990, a gestão municipal tem feito um investimento longo, racional e coerente em capital humano e em recursos educacionais, com foco no aprendizado dos estudantes e no enriquecimento de sua experiência acadêmica escolar. (Entre (Atos) do Ofício II, prefácio)

Segundo o secretário sobralense, quando foi realizado o diagnóstico educacional que demonstrou a presença de turmas multisseriadas, principalmente na zona rural. A partir desse momento, foi necessário transformar a realidade nas escolas tanto em infraestrutura como em gestão. Para ele, o problema era complexo e não havia como trabalhar um fator de forma isolada. Portanto, para a extinção dessas classes foi necessário, inicialmente, que houvesse uma análise quanto às condições dos prédios que abrigavam as unidades de ensino e a qualidade dos gestores e dos professores. O processo de nucleação possibilitou uma redução no quantitativo de escolas para 62 em 2019. À época em que se iniciou o processo, eram 98 (HEIDRICH, 2016).

Portanto, é possível verificar que a correção da multisseriação nas salas de aula das escolas cearenses proporcionou que os alunos fossem acompanhados em suas peculiaridades e coerentes aos descritores determinados pela nova BNCC e pelo SAEB, pelo SPAECE e, no caso de Sobral, pela Casa da Avaliação externa, sendo que, exceto no caso sobralense, as políticas que foram mencionadas como determinantes no processo foram PAIC e PNAIC.

4.5.2 A GESTÃO ESCOLAR

Dessa forma, como os entrevistados Herbert Lima e Ana Jacqueline Braga mencionaram que a melhoria do ensino estaria ligada à sinergia entre os agentes de mudança como nós condutores da educação, faz-se necessário retratar como ocorre a escolha dos gestores nas escolas e dos coordenadores pedagógicos. Assim, é possível traçar um paralelo entre os municípios pesquisados e verificar se há similaridade.

O conceito de meritocracia esteve presente em resposta aos formulários e em entrevistas aplicados como norteadora do processo de melhoria na qualidade educacional do estado. Em pesquisa nos sites das secretarias de educação dos municípios cearenses, a escolha dos gestores escolares e coordenadores pedagógicos não parece ter uma metodologia uniforme. A afirmação de Moran (2012) de que “uma boa escola começa por um bom gestor” foi ratificada pelos entrevistados. Na maioria dos municípios pesquisados havia indicação política para os cargos antes de

2007, desconsiderando critérios técnicos de seleção como preconiza a administração pública desde Bresser-Pereira.

A busca pela excelência em educação foi realizada por cada município a seu tempo. Em 1997, por exemplo, notou-se a existência de movimento em prol da melhoria do ensino com a ruptura das prebendas ou sinecuras para um olhar meritocrático. No entanto, a precocidade sobralense não foi regra no estado. Alguns entrevistados mencionaram que era comum ter escolas conduzidas por pessoas analfabetas ou sem formação coerente para o cargo.

Dessa forma, a indicação para a pasta da educação agravava o desempenho escolar dos alunos com professores sem experiência, gestores com pouco conhecimento dos meandros educacionais e famílias sem envolvimento com a realidade do estudante e da escola, como mostra o texto abaixo extraído da plataforma do Mais PAIC, contendo uma das adequações necessárias para os coordenadores pedagógicos mencionada no documento:

Neste cenário, na maioria das escolas cearenses encontramos coordenadores pedagógicos com dificuldade de exercer seu papel. Sem foco de atuação, ele se divide em atender as diversas demandas do cotidiano da escola: apartar brigas, apaziguar ânimos de professores e pais e organizar festas, detendo-se em aspectos extrínsecos ao desenvolvimento do ensino aprendizagem. Torna-se, assim, distante do seu papel de animador, facilitador e instigador das práticas pedagógicas nas escolas. (CEARÁ, 2017, p. 3)

Dessa forma, é possível verificar, por meio das entrevistas a diretores e a coordenadores, que não havia delimitação clara sobre o papel da coordenação pedagógica e da diretoria de ensino. Apesar de as unidades escolares apresentarem esse diagnóstico inicial quanto à deficiência em conhecimento gerencial e à delimitação de perfil profissiográfico para a ocupação do cargo, a maturidade de cada município e o lapso temporal de adequação foram diferenciados, conforme foi possível coletar em relatos dos gestores escolares como resposta ao questionário enviado com tecnologia de Google Forms ou ao roteiro de entrevista semiestruturado. Isto é, para alguns foi contemporâneo às ações corretivas promovidas para a concretização dos eixos do PAIC, já para outros ocorreu por iniciativa municipal da Secretaria de Educação.

Nesse sentido, também é possível observar na pesquisa que a metodologia utilizada para a escolha dos gestores escolares e coordenadores pedagógicos é distinta entre os municípios dos gestores entrevistados. Apesar de a melhoria na gestão do sistema ser uma das metas do PAIC, a autonomia defendida pelo programa permite o

estabelecimento de uma política local para sanar questões existentes nas unidades escolares.

No tocante ao fortalecimento da autonomia das escolas, o PAIC estimula as Secretarias de Educação a adotar meios de fortalecer a capacidade de autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas da rede. Recomenda-se regulamentar os processos que fortalecem a autonomia. (CEARÁ, 2012a, p. 111).

Os gestores das escolas mencionaram que as taxas de analfabetismo em Sobral eram elevadas e que foi no final dos anos 1990 que ocorreu uma transformação sistêmica na educação municipal. Para eles, a principal transformação e a mais árdua foi o rompimento dos padrões de indicação política de diretores e coordenadores pedagógicos presente nos municípios cearenses. Destacaram que a gestão escolar municipal é democrática há mais de dezessete anos e que as escolas possuem autonomia financeira para a tomada de decisão, o que proporciona coerência com os eixos da educação sobralense, a saber: fortalecimento da gestão escolar, da ação pedagógica e valorização do magistério.

Nesse sentido, uma das coordenadoras pedagógicas entrevistadas trouxe uma análise histórica da implantação do aprimoramento técnico nas unidades escolares. Segundo ela, quando ingressou na rede pública de ensino de Sobral já se ouvia falar de uma mudança política em 1997 que resultou em investimento nas escolas. Houve um diagnóstico em relação à alfabetização e se observou analfabetismo funcional na maioria dos estudantes. Para a entrevistada, que ingressou como docente após 2000, gestores responsáveis como Cid Gomes teriam viabilizado a realidade educacional no município. À época, muitos diretores eram cargos comissionados, havia gestores analfabetos que assumiam por indicação política e a entrevistada enfatiza que a merenda não era distribuída nas unidades escolares.

No Seminário de Educação Sobralense, o secretário municipal de educação ressaltou que, atualmente, o critério em Sobral é meritocrático. Há formas de ingresso de gestores nas escolas por indicação político-partidária, gestão democrática (eleição interna) ou modelo híbrido (eleição interna e indicação posterior). No município, a SME prioriza uma seleção pública com critérios predefinidos. Houve mudanças aprovadas pelo Legislativo e Executivo municipais para que a meritocracia e a eficiência em gestão fossem possíveis. Os diretores, após o processo seletivo, são postos em banco no aguardo de serem chamados e os coordenadores selecionados podem ser chamados pela direção da escola para assumir o cargo. Reforça ainda que os profissionais selecionados são monitorados e o cumprimento das metas gera bonificação em seus contracheques, assim como o não cumprimento das metas acarreta a exoneração deles (SME, 2019).

A fala da coordenadora pedagógica é semelhante à de outros gestores entrevistados que resumiram o processo evolucionário sobralense em diagnóstico inicial e estudo sobre as causas do analfabetismo municipal. Depois, foram realizadas propostas que culminaram na primeira seleção de diretores e, posteriormente, de coordenadores para reduzir a influência política em processos decisórios educacionais e na escolha dos gestores das unidades escolares. Segundo os entrevistados, a profissionalização da gestão com inserção de processo seletivo, semelhante ao existente atualmente, foi determinante para o desempenho educacional reportado nos sistemas de avaliação brasileiros.

Além disso, os coordenadores pedagógicos e diretores entrevistados acrescentaram que a seleção para coordenação pedagógica é composta por prova escrita; curso de formação; prova situacional, envolvendo gamificação e simulação de condução em sala, com duração média de três dias e conduzida por psicólogos; entrevista e análise de títulos. A intenção, segundo eles, é que o profissional “se identifique com o processo educacional sobralense”. Após o processo seletivo, os participantes com notas inferiores a 7 recebem o feedback da não aprovação.

É possível analisar pela fala dos gestores escolares o rigor do processo seletivo para a ocupação dos cargos de diretor e coordenador, que apresenta regramento próprio e ampla divulgação do edital para que os interessados se candidatem. Eles frisaram que só foi possível a autonomia escolar por haver nomeação dos diretores independente da situação política local.

Além das etapas da seleção, é importante que haja o alcance das metas estabelecidas junto à SME, o que torna o caso de autonomia sobralense diferenciado em relação aos outros municípios do estado. Um dos entrevistados mencionou que na escola existe autonomia dada pela Secretaria de Educação e é o diretor que convida o coordenador a formar sua equipe e os professores são lotados de acordo com o perfil. Acrescenta, ainda, que a maior parte dos professores são efetivos, mas há professores temporários. É a escola que lota os temporários para que substituam os titulares durante formação do corpo docente.

O uso dos recursos recebidos pela escola e a prestação de contas fica a critério da direção. Os gestores entrevistados mencionam que o cumprimento das metas é de suma importância para garantir a melhoria na qualidade da educação, como é possível verificar em avaliações bianuais do INEP. Como responsável pela administração e pelas finanças da unidade escolar, um dos diretores entrevistados explicou sua função em resposta ao roteiro de entrevista semiestruturado aplicado.

Explicou, ainda, que, quanto à gestão escolar, o diretor é responsável pela parte administrativa da escola desde a manutenção predial até a merenda. A diretoria deve estar em sinergia com a Secretaria de Educação

municipal, que por meio de informes e reuniões periódicas verifica o cumprimento das metas estabelecidas para o desempenho dos alunos e ações necessárias ao seu cumprimento junto ao coordenador pedagógico de cada ano para garantir a melhoria constante do ensino. O papel da direção é mais administrativo e financeiro, e o do coordenador pedagógico é mais do conhecimento do dia a dia dos professores e cumprimento do plano pedagógico junto ao corpo docente.

O processo seletivo relatado anteriormente, com publicação de edital, aplicação de provas, análise situacional, cursos formadores, dentre outros elementos avaliativos, é uma característica sobralense. No entanto, em pesquisa, é possível identificar que cada município se destaca pela preocupação com a qualidade dos profissionais responsáveis pela condução e acompanhamento das atividades escolares, o que reflete na melhoria da qualidade da educação demonstrada por indicadores educacionais.

A seleção dos candidatos à direção e à coordenação segue perfil profissiográfico, isto é, o desenho das atividades e das atribuições do cargo ou função delimitados após uma análise metodológica das características e das necessidades que aquele profissional deve apresentar para pleitear uma vaga em escola brejo-santense, conforme relata a gestora Ana Jacqueline Braga:

A escolha dos diretores e dos coordenadores é feita a partir de um perfil traçado pela Secretaria de Educação. Todas as escolas elaboram um plano de ação anual com metas a serem cumpridas. A execução do plano é acompanhada pela comunidade escolar. O plano está incluso no PPP da escola.

Para todos os entrevistados sobralenses, é de suma importância o papel do diretor não só nas atividades administrativas como também financeira e pedagógica. Para o gestor da SME, a legislação municipal foi alterada para permitir que não houvesse engessamento de rotinas simples nas unidades. Assim, é função do gestor escolar a contratação de serviços, manutenção e as compras necessárias à escola, com as devidas prestações de contas; a elaboração e o acompanhamento dos planos de ensino; a participação direta nas formações que os professores participam com adaptação ao planejamento em relação às novas competências e habilidades adquiridas e às necessidades em sala de aula; dentre outras.

As características pessoais dos gestores escolares entrevistados no manejo das atividades com alunos, professores e coordenadores foram destacadas por eles como um dos pontos importantes da autonomia e da gestão democrática sobralense. Assim, uma das diretoras menciona que ela mesma acompanha diariamente a presença dos alunos e, em caso de falta, toma providências. O gestor da SME demonstrou preocupação com a melhoria na qualidade do ensino público em Sobral, a eficiência na tomada

de decisões na gestão pública e a necessidade de se estabelecer metas para a gestão escolar.

A busca pela profissionalização, inexistente até 2000 no município, é retratada por diretores de escolas que mencionaram a importância do cumprimento das metas educacionais para a permanência no cargo. Quando não ocorre o cumprimento, há uma reunião com a SME para analisar estratégias e um plano de ação para reverter o quadro e planejar soluções. Essa é uma das formas de reduzir a discrepância entre o desempenho das unidades escolares sobralenses, já que considera as particularidades de cada uma delas e permite troca de experiências.

Em entrevista, coordenadoras pedagógicas mencionaram que há uma busca pelo equilíbrio na composição dos alunos em sala e na sinergia na lotação dos professores, que deve estar consoante ao perfil do docente e às peculiaridades necessárias ao cumprimento exitoso de turmas do infantil ao 9º ano do ensino fundamental. O processo de aprendizagem do estudante é um constructo em que a triangulação diretores, coordenadores e professores funciona em sintonia, acrescido da vivência familiar dos alunos. São realizados, em alguns casos, planos quinzenais de ensino e uma avaliação semanal de verificação de aprendizado dos alunos. A partir daí, direção, coordenação e professores se reúnem para desenhar o plano da semana seguinte.

Já em Brejo Santo, a gestão das escolas é dividida em diretor administrativo, diretor adjunto e o coordenador pedagógico, segundo Ana Jacqueline Braga:

Eles gerenciam o recurso da escola a partir do Conselho escolar e a Secretaria de Educação dá o suporte técnico administrativo. As escolas têm toda autonomia para gerenciar os recursos a partir das suas necessidades.

Assim, para municípios como esse, a escolha dos coordenadores pedagógicos ocorre de acordo com a necessidade técnica do cargo. Por exemplo, para exercer a coordenação no 5º ano o professor deve ter experiência na condução de aulas e recebe apoio do corpo docente para que haja sincronidade entre o plano pedagógico e as necessidades dos estudantes daquele ano, conforme a gestora Ana Jacqueline Braga enfatiza como prática exitosa nas escolas:

Quanto aos coordenadores pedagógicos, são professores concursados e escolhidos pelo perfil para exercer a função de coordenador. Eles recebem formação direta da Secretaria de Educação e multiplicam para os professores das suas respectivas escolas. Há um projeto Socializando as boas práticas pedagógicas em que as escolas que se destacam socializam suas experiências com as demais escolas para serem replicadas!

Além disso, os gestores escolares passam por capacitação para concretizar não só atividades rotineiras como a planificação da tática de ensino, o fomento e a disseminação do conhecimento aos professores de sua escola. Há uma preocupação com o nivelamento conceitual e de práticas pedagógicas adquiridas pelos gestores escolares e professores ao retornarem da formação na Universidade do Cariri. Para isso, há reuniões e/ou rodas de conversa para troca de experiências e apoio mútuo para permitir que as unidades escolares evoluam juntas e que haja uma aproximação na condução da gestão e das aulas.

A gestora da SME, quando questionada sobre a bonificação dos profissionais de educação, mencionou que o município de Brejo Santo não possui recursos para tal premiação, mas que nas escolas os diretores, coordenadores e professores são celebrados. Para ela, em pecúnia, ocorre apenas via Prêmio Escola Nota Dez e outros incentivos estaduais do PAIC.

Para o município de Granja, vale destacar o Plano Municipal de Educação – PME de Granja de 2015 a 2025, Lei nº 1.050, de 11 de junho de 2015 – como direcionador das ações municipais. Ele prevê, entre outras diretrizes, a formação para o trabalho, a valorização dos profissionais de educação e a difusão dos princípios da gestão. Nesse sentido, a secretária de educação municipal, em resposta ao questionário, enfatizou o papel do gestor escolar como “conduzir a equipe de forma motivada para o desenvolvimento das ações pestanejadas na instituição com foco em aprendizagem significativa”. Destacou que há formação e atualização de gestores conforme previsão nos programas estaduais e federais mencionados.

Já a secretária de educação de Mucambo tem um processo de mais de 10 anos no Estado do Ceará. O município, especificamente, teve um avanço considerável em gestão de pessoas, como por exemplo: formação continuada com gestores e professores, sempre prezando pela qualidade de ensino e realizando um trabalho individualizado com alunos, sendo eles a prioridade máxima.

Para os entrevistados de todos os municípios, o alinhamento entre diretores, coordenadores e professores é uma tarefa cotidiana que propicia a verificação das necessidades dos professores em sala e do acompanhamento da evolução do aprendizado além dos indicadores dos sistemas de avaliação do ensino. Para uma das coordenadoras pedagógicas, a avaliação diagnóstica e escolar proporciona estabelecimento de um plano pedagógico, material didático e trabalho em sala coerente às necessidades individualizadas dos alunos.

Além disso, uma das diretoras afirmou que a conversa com os alunos deve ocorrer não só para uma aproximação entre a escola e os estudantes, mas para a verificação da frequência escolar e a realização diagnóstica de lacunas de aprendizado individuais e coletivas existentes. Dessa forma, para

ela, é possível desenhar soluções para a melhoria constante na qualidade do ensino.

Portanto, o papel de gestores e coordenadores pedagógicos é primordial para a transformação educacional nos municípios, por serem eles o elo entre a Secretaria de educação, os profissionais do ensino, os alunos e a família. Embora haja distinção quanto ao processo seletivo da gestão e da coordenação escolar e acréscimos no papel desempenhado pelos diretores nas unidades escolares de Sobral, há similaridade quanto ao exercício profissional dos coordenadores pedagógicos segundo insumos obtidos em pesquisa.

4.5.3 FORMAÇÃO E BONIFICAÇÃO DE PROFESSORES

Quanto à relação entre a educação e a tecnologia digital, em especial na formação dos professores para seu uso, como fator importante ao desenvolvimento dos alunos parece haver um consenso entre os educadores de que o “arroz com feijão bem-feito” é o que determina se o estudante terá ou não êxito em sua jornada escolar. Em todas as entrevistas realizadas com secretários de educação, os gestores escolares e coordenadores pedagógicos reforçaram o protagonismo dos professores como “uma virada de chave na educação cearense”.

Como um dos pontos abordados na pesquisa é conhecer iniciativas para a melhoria na qualidade de ensino no Ceará entre 2007 e 2019 e com foco no problema reportado de despreparo dos professores em sala de aula e a ausência de competência para o exercício do cargo. Já que a formação de professores com características pedagógicas coerentes à prática docente necessária em cada ano específico a ser lecionado na educação básica foi um ponto importante colocado pelos entrevistados, buscou-se iniciativa de profissionalização docente que ocorra no Ceará com recursos federais.

Uma diretora entrevistada mencionou o projeto político-pedagógico de Licenciatura em Matemática do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), que ocorre no campus Crateús do Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia do Ceará (IFCE) e busca, dentre outros objetivos, promover uma formação docente de qualidade para os futuros professores. A iniciativa visa preparar o licenciando por meio de estágio supervisionado, que envolve três disciplinas com carga horária individual de 140 horas, e trabalho nas escolas para aglutinar o exercício das práticas pedagógicas ao conhecimento adquirido em curso. Segundo estudo realizado pelo IFCE (2012 apud Gomes e Feitosa, 2016, p.124), é possível verificar que a ação contribuiu para o exercício da prática docente, já que trouxe habilidades e autonomia que a maioria dos trinta alunos participantes desconhecia sobre o funcionamento da escola e a atuação em sala de aula antes da aplicação do programa.

Do ponto de vista estadual, também foi reforçada a necessidade de “profissionalização” dos professores dos municípios cearenses. Ao mencionarem o problema, os entrevistados de todos os municípios reportaram que muitos docentes não possuíam formação universitária tampouco didática para a condução das aulas. Para uma das coordenadoras pedagógicas brejo-santense entrevistadas, quando o governo do estado – por meio do PAIC – proporcionou a padronização dos materiais didáticos e criou o eixo de formação dos professores, foi possível ter esperança na melhoria da educação.

A elaboração e a participação dos municípios no processo de criação do plano pedagógico e as parcerias celebradas pelo governo estadual, para uma das diretoras administrativa de unidade escolar de Brejo Santo, foi crucial para que municípios mais pobres tivessem acesso ao mesmo material de qualidade das outras escolas do estado. Para os entrevistados, o PAIC tornou possível monitorar o desempenho em sala para melhoria na condução do aprendizado do discente e o direcionamento da formação de professores para as competências, habilidades e atitudes necessárias à jornada pedagógica anual.

Para a gestão de mudança educacional, é importante destacar que, apesar de os municípios cearenses apresentarem formatos diferenciados de formação de professores, devido à infraestrutura instalada, a concretização do eixo de formação de professores do PAIC é cumprida de acordo com a evolução, as particularidades e as capacidade de implementação da política pelo município.

O conceito de capacidade estatal mencionado se refere aos arranjos tecno-administrativos e político-relacional necessários à implementação de políticas públicas, como lecionam Gomide e Pires (2014). Quando se fala em benefício e em arcabouço estatal necessário para suportar as iniciativas essenciais à melhoria do desempenho escolar dos discentes, é importante destacar que o eixo de formação de professores não é padronizado em todos os municípios cearenses.

Para as cidades de Brejo Santo e de Granja, o PAIC impulsionou o processo de evolução educacional das escolas, conforme pode ser observado em resposta de coordenadores pedagógicos e diretores ao roteiro de entrevista aplicado. Com o programa, foi possível um direcionamento dos trabalhos de professores e gestores, oferecendo uma sugestão de um vasto material pedagógico para condução em sala. Para os gestores escolares e a secretária de educação brejo-santense Jacqueline Braga, houve a necessidade de adaptação dos insumos disponibilizados pelo estado à realidade da unidade escolar para a personalização do ensino aos estudantes.

Além disso, no ente em questão, há um programa de formação de professores e gestores escolares que possibilita o trabalho em equipe, com

foco nos avanços e dificuldades dos docentes e dos discentes ao longo do período letivo. O enriquecimento dos profissionais que atuam nas escolas, com aquisição de novos conhecimentos e vivências em práticas pedagógicas os aproxima de alunos, pais e responsáveis, tornando-os também sujeitos ativos do processo de transformação educacional no município.

Já a secretária municipal de educação de Granja, Francisca Sales Gomes, enfatizou, em resposta ao roteiro disponibilizado em questionário, que um dos problemas existentes no município era a falta de formação acadêmica dos professores por falta de recursos públicos. Como evolução propiciada pelos programas PAIC, PNAIC, programa educacional municipal e iniciativas locais, hoje são realizados processos seletivos e concursos públicos para o ingresso de professores e coordenadores pedagógicos coerentes ao perfil do ano de ensino e às metas do plano municipal da pasta, além de formação e atualização de gestores e de docentes de acordo com as necessidades oriundas das escolas e das adequações ao PME.

Segundo dados do IPECE presentes em Ceará (2009a, p. 11- 12), entre 2002 e 2007 o número de professores com ensino superior no estado do Ceará e em Mucambo aumentou de 17,3% para 36,7% e de 10,6% para 30%, respectivamente, o que correspondeu ao ano de criação do PAIC para iniciativas iniciais de combate ao analfabetismo no Ceará. Em 2011, 64,5% dos docentes possuíam formação superior no município, ultrapassando 62,8% do estado segundo dados do Censo escolar (SEDUC, 2012, p. 12). A secretária de Mucambo não forneceu detalhes sobre a formação de professores, mas mencionou a política educacional estadual e municipal e o investimento em gestão de pessoas com formação colaborativa e continuada de gestores e professores e um trabalho individualizado com alunos como responsáveis pela melhoria na qualidade de ensino.

Já em Sobral, a condução do eixo de formação de professores é estratégica e corresponde ao fortalecimento do Magistério com bonificação de 6% em cima do piso salarial do docente. Em 2006, a profissionalização tornou-se possível com a criação da Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (ESFAPEGE), antiga ESFAPEM. Segundo os gestores escolares e o Secretário de Educação, trata-se de uma organização social privada e sem fins lucrativos e que, no contexto educacional do município, tem como objetivos realizar a seleção de gestores escolares da rede pública de ensino, produzir materiais de formação e complementares para condução das atividades em sala, atender às demandas por atualização e formação de professores, gestores e demais servidores da Seduc, e fomentar a inovação educacional.

Segundo Carolina de Oliveira Campos, diretora pedagógica da ESFAPEGE, em prefácio ao livro *Entre (atos) do ofício II*:

Em seus anos de existência, muita coisa aconteceu nessa Escola de Formação. Tivemos diversos gestores, mudamos de ESFAPEM para ESFAPEGE, passamos a ter formadores fixos com experiência de sala de aula, assumimos tarefas que jamais havíamos imaginado e, sobretudo, nos profissionalizamos. Ainda temos grandes desafios pela frente, mas uma coisa é certa: nosso cuidado com a formação docente segue o mesmo desde o primeiro dia. (Entre (atos) do ofício II, Olhares sobre a Educação, 2017)

De acordo com a coordenadora de uma das escolas sobralenses entrevistadas, no início a escolha dos professores foi feita paulatinamente. O diretor da escola iniciou o reconhecimento da comunidade escolar, especialmente de professores e alunos. Tendo como base as características do docente e do ano de ensino a ser lecionado, designava o profissional consoante ao seu perfil.

Um dos pontos indicados pelos entrevistados foi a gratificação dos professores presente no município. Para coordenadores pedagógicos e diretores, a bonificação simboliza o reconhecimento e a valorização do corpo docente, que a recebe ao final do ano ao atingir a meta de desempenho escolar verificada pelo sistema de avaliação externa municipal.

Dessa forma, é possível verificar, diagnosticar a necessidade de formação docente e a aprendizagem dos alunos, segundo indicador de desempenho. O aspecto da bonificação de professores também foi trazido por se tratar de um dos eixos basilares do PAIC e que, portanto, deve ser analisado se tem influência quanto à melhoria do ensino público nos municípios cearenses.

O secretário municipal de Sobral mencionou a importância de se reconhecer o cumprimento de metas dos professores com a bonificação direto no contracheque quando há destaque no cumprimento das metas estabelecidas pelas escolas anualmente. Reforça ainda que o Prêmio Escola Nota Dez, que é um dos programas de bonificação e apoio mútuo entre as escolas, nasceu em Sobral e foi utilizado para promover uma competição saudável entre essas unidades escolares e promover a troca de *expertise* entre as mesmas.

Este acréscimo à remuneração dos professores por iniciativa municipal é uma ação específica sobralense. Assim, outras escolas dos municípios contam com a bonificação advinda do Prêmio Escola Nota Dez, que é uma política de incentivo a troca de experiências entre as 150 escolas mais bem classificadas no Ideb e as 150 escolas com mais dificuldade em evolução do indicador. Os gestores destacaram que não há interferência do município quanto ao recurso recebido pela escola e que é promovido o engajamento e o incentivo aos professores, coordenadores pedagógicos e

diretores a trocarem experiências e promoverem melhoria no desempenho escolar dos alunos.

Um dos coordenadores pedagógicos da escola mencionou que o engajamento dos alunos que, inclusive, criam gritos de guerra e se unem para que a escola conquiste os primeiros lugares. O evento de premiação é visto como um marco anual para as escolas apoiadoras e apoiadas como uma tentativa de tornar a evolução escolar equânime no estado, pois sabe-se que, apesar do desenvolvimento educacional no Ceará, há escolas com indicadores ainda preocupantes.

Dessa forma, em Brejo Santo, Mucambo e Granja, a melhoria no desempenho em educação dos alunos é, geralmente, simbólica e comemorada por iniciativa da Secretaria de Educação ou da escola, como mencionado pelas gestoras educacionais em exercício. Já em Sobral, há uma bonificação no contracheque dos professores quando os sistemas de avaliação federal, estadual e municipal sinalizam cumprimento ou aumento na meta do Ideb estabelecida pelo plano municipal de educação sobralense.

4.5.4 SISTEMA OU FORMATO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO PÚBLICO

O PAIC apresenta como pilares a avaliação da qualidade do ensino pela aplicação de provas anuais via SPAECE, direcionadas ao 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, além de bonificação e formação de professores. A partir da declaração dos entrevistados foi possível verificar se haveria ações municipais em adição ao tripé apresentado pelo programa estadual.

Foi unânime a importância quanto ao suporte oferecido pela política do estado. Pela educação ser um problema complexo, não conta, portanto, com uma fórmula única e que sirva para todas as questões emergentes nos municípios. Nesse sentido, a autonomia é um dos pré-requisitos que permite às secretarias de educação organizarem suas ações de forma coerente e tempestiva.

Informações atualizadas e que demonstrem a progressão dos alunos são um dos pontos críticos mencionados pelos entrevistados. Para eles, o fornecimento de desempenho dos estudantes a cada biênio não é eficiente e torna as políticas públicas estaduais e municipais pouco efetivas. A tempestividade dos dados a serem trabalhados pelas secretarias de educação foi ponto importante mencionado pelos gestores. Portanto, apesar de a avaliação federal do ensino ser considerável, o surgimento de um sistema de monitoramento educacional anual é de suma importância para o desenho de um panorama de evolução em educação básica no Ceará.

O SPAECE é o sistema de monitoramento anual externo do estado do Ceará, utilizado desde 1992 para verificar a qualidade do ensino público. A partir de 2008, foi possível obter informações sobre a evolução no desempenho e identificar o nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos estudantes na rede pública⁵⁷:

O SPAECE utiliza três tipos de questionários: o primeiro é dirigido aos alunos, permitindo a elaboração de indicadores relacionados ao perfil socioeconômico e hábitos de estudo, abrangendo também algumas dimensões do ambiente de aprendizagem; o segundo destina-se aos professores da Língua Portuguesa e Matemática; e o terceiro, aos diretores. Tais questionários possibilitam traçar o perfil educacional, a experiência e a formação profissional, a prática docente e a gestão escolar de todos os envolvidos na área educacional, propiciando a associação entre o desempenho dos alunos e as variáveis contextuais. (SPAECE, 2015)

Em que pese a tomada de decisão pelos gestores escolares, apesar de o SPAECE fornecer informações importantes para as secretarias de educação municipais, os entrevistados defenderam a necessidade de se obter um conhecimento “mais próximo” do estudante. A presença de monitoramento e avaliação municipal periódica pelos municípios com melhor classificação quanto ao Ideb é fator de convergência. O que difere em declarações dos entrevistados é a metodologia avaliativa aplicada.

Para uma das coordenadoras pedagógicas sobralenses entrevistadas, é importante conhecer o que quer dizer um nível adequado de aprendizagem para que o indicador forneça insumos para a tomada de decisão e formulação de ações pedagógicas pela SME, pela diretoria, pela coordenação pedagógica e pelos professores. Destacou que os padrões de desempenho⁵⁸ são **muito crítico, crítico, intermediário e adequado** para as disciplinas avaliadas pelo SPAECE e que, apesar de demonstrarem o conhecimento dos alunos segundo os descritores estabelecidos pela matriz curricular, é uma métrica que desafia os docentes a se esforçarem mais em sala de aula para garantir que a qualidade na educação melhore dia a dia.

Acrescenta ainda que a avaliação externa municipal e a avaliação interna da escola podem fornecer dados e informações mais refinadas às métricas disponibilizadas pelo SPAECE. Para ela, resultados por escola não

⁵⁷ <http://www.spaece.caedufjf.net/o-sistema/o-spaece/>. Acesso em: 3 abr. 2021.

⁵⁸ Disponível em: <https://spaece.caedufjf.net/wp-content/uploads/2014/11/SPAECE-RP-LP-5F-WEB1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

permitted individualizar as competências e habilidades necessárias ao desenvolvimento de cada aluno. Diz ser importante medir o aprendizado deles, mas questiona vê-los sob uma perspectiva padronizada em que o nível adequado em Língua Portuguesa, por exemplo, se refere a alunos que já possuem leitura autônoma; já em Matemática, os estudantes possuem um raciocínio numérico e geométrico adequado à resolução de problemas, como operação de multiplicação, divisão, com horas e minutos e identificação de figuras tridimensionais e realização de leitura e interpretação de tabelas com duas entradas e gráficos de barras e setores (CEARÁ, 2014, p. 7).

Outra coordenadora pedagógica entrevistada destaca que a padronização no sistema avaliativo não retrata particularidades e a aprendizagem ultrapassa medições. Menciona que em Sobral, há o cuidado com o tratamento das informações e retrata a evolução da qualidade do ensino, ao contrário de alguns estados em que as desigualdades intraescolares nos municípios são ampliadas com observação a análise meramente quantitativa.

No site do SPAECE é possível observar que há a preocupação no estado do Ceará com os insumos produzidos pelos sistemas de avaliação, conforme reportado nas entrevistas:

Além disso, as competências e habilidades agrupadas nos padrões não esgotam tudo aquilo que os alunos desenvolveram e são capazes de fazer, uma vez que as habilidades avaliadas são aquelas consideradas essenciais em cada etapa de escolarização e possíveis de serem avaliadas num teste de múltipla escolha. Cabe aos docentes, através de instrumentos de observação e registro utilizados em sua prática cotidiana, identificarem outras características apresentadas por seus alunos que não são contempladas pelos padrões. Isso porque, a despeito dos traços comuns a alunos que se encontram em um mesmo intervalo de proficiência, existem diferenças individuais que precisam ser consideradas para a reorientação da prática pedagógica. (CEARÁ, 2014 p. 1)

Em acréscimo à fala da coordenação de escolas sobralenses, a secretária-executiva de educação brejo-santense enfatiza ainda que por meio dos padrões de aprendizagem é possível analisar a desigualdade no ensino das escolas em 2007, quando foi implementado o PAIC. Havia unidades escolares com infraestrutura; corpo técnico sem capacitação

necessária para a execução das rotinas na unidade escolar e para a condução dos alunos; taxas de repetência, abandono e evasão escolar elevadas. Para ela, o SAEB fornece insumos importantes, mas por ser bianual não possibilita ações tempestivas e efetivas nos problemas mensurados. Portanto, um dos benefícios do SPAECE foi possibilitar, anualmente, a verificação da qualidade do aprendizado em sala de aula.

Vale destacar que, em 2018, em um dos boletins do SPAECE foi possível analisar a importância do protagonismo da escola no desempenho dos estudantes e a preocupação de que os descritores refletissem de forma sistêmica a realidade deles. Nesse sentido, a importância do professor como incentivador e um promotor do despertar do aluno foram falas de todos os entrevistados nessa pesquisa.

Dos municípios analisados, apenas Sobral apresentou sistema de avaliação municipal estruturado e ratificado pela Secretaria de Educação local. As ações educacionais se iniciaram em 1997, como mencionam os coordenadores pedagógicos entrevistados, perante o diagnóstico de sala de aula com professor lecionando para alunos de diferentes séries, gestores escolares analfabetos ou sem conhecimento técnico para tal e escolas sem infraestrutura para suportar a demanda do ensino público.

Os professores e coordenadores pedagógicos fazem provas para ocuparem os postos e devem ter conhecimento da história da jornada educacional de Sobral. Todos relatam que, apesar de alguns entrevistados não estarem à época lecionando no 5º ano, recordam-se de que a evasão escolar e a taxa de abandono eram críticas. As metas educacionais surgiram nesse período para dar um norte, já que as avaliações do SAEB são bianuais e não possibilitam que a tomada de decisão seja oportuna tampouco personalizada.

Destacam ainda que a gestão democrática e a condução administrativa nas mãos dos diretores possibilitam que os coordenadores pedagógicos se centrem em ações referentes ao planejamento pedagógico com os professores, tendo por base dados da Casa da Avaliação externa. Para Sobral, a avaliação central é produzida com avaliadores escolhidos pela Casa da Avaliação externa, sem interferência das escolas em sua condução e com personalização do resultado dos alunos, segundo descritores do SPAECE.

Para o Secretário Municipal de Educação, além das avaliações internas realizadas pela escola, a Casa da Avaliação Externa é uma das iniciativas do eixo estratégico de Sobral para a melhoria na qualidade da educação no que diz respeito a currículo e proposta pedagógica, com objetivo de melhorar

continuamente a aprendizagem no município. O gestor educacional menciona que a forma como eram recebidos os resultados pela SME não tornava as decisões e as estratégias para a verificação do aprendizado dos estudantes tempestiva. Ele reforça que receber resultado a cada dois anos (SAEB) ou anualmente (SPAECE) sem infraestrutura preparada para o tratamento dos dados e das informações é o que ainda ocorre em muitos municípios brasileiros.

Segundo uma das diretoras entrevistadas, a aplicação das provas pela Casa da Avaliação Externa tem por objetivo garantir a fidedignidade do processo com geração de resultados confiáveis para a SME. As provas são aplicadas por avaliadores sem vínculo com a escola e capacitados, selecionados e acompanhados pela ESFAPEGE. Ela reforça que ao preservar a confiabilidade do processo, evita-se o prejuízo ao trabalho dos profissionais de educação. As provas organizadas ocorrem duas vezes ao ano e têm como referência a matriz do SAEB para o 5º ano.

Menciona ainda que após as provas ocorre a consolidação dos dados pela Casa da Avaliação Externa e é aberto prazo recursal para que os diretores possam fazer considerações em relação ao resultado do sistema de avaliação. Após a análise dos recursos, a SME realiza um estudo e o encaminha aos oito superintendentes designados pelo município como responsáveis por analisar os resultados junto às escolas públicas municipais.

Uma das diretoras informou que nas escolas existem testes, provas e simulados aplicados aos alunos, o que permite seu conhecimento prévio, confirmado ou não com a avaliação externa municipal. Uma das coordenadoras pedagógicas mencionou que há duas avaliações realizadas pela escola: a mensal, que é do professor, e outra apoiada pela Seduc-CE, com construção pela ESFAPEGE – ambas baseadas no currículo e nos conteúdos lecionados em sala de aula.

Dessa forma, de acordo com gestores escolares e coordenadores entrevistados, a criação da Casa da Avaliação Externa foi uma das iniciativas que viabilizou a melhoria da qualidade do ensino público. Por ser semestral para o 5º ano, permite que a SME identifique as lacunas de aprendizagem existentes para cada turma e estudante e reporte ao diretor para análise junto à equipe pedagógica da Secretaria. A gestora escolar enfatiza que o alinhamento entre as avaliações municipais e as realizadas pelas unidades escolares dá mais segurança no cumprimento das metas estabelecidas pela Secretaria, na tomada de decisão e planejamento das ações internas educacionais pelos diretores e equipe pedagógica.

Além disso, a avaliação externa permite ao professor, com apoio do coordenador pedagógico, traçar ações educacionais para melhorar o desempenho por turma e realizar intervenções necessárias ao aprendizado do aluno. Por meio desse sistema municipal é possível mapear as habilidades desenvolvidas ou não pelos alunos coletivamente e individualmente, já que se tornam mais personalizadas em relação ao SAEB e o SPAECE.

Vale destacar que os diretores das escolas sobralenses mencionam o cumprimento das metas educacionais como essencial ao seu trabalho nas escolas e, se não cumpridas, há uma reunião com a Seduc de Sobral para analisar estratégias e um plano de ação para reverter o quadro e planejar soluções. Para eles, é importante buscar resultados equânimes e com ajuda mútua entre as escolas para que o desempenho de Sobral seja sustentável não desestimulando alunos, professores, coordenação e gestão da escola.

Para os coordenadores pedagógicos e diretores entrevistados, as unidades escolares promovem incentivos a cada avanço junto com a Secretaria de Educação, outro fator é a boa frequência dos alunos. Cada escola prioriza e monitora a frequência, não deixando que eles ultrapassem mais que 3 faltas; caso isso ocorra, logo uma equipe é acionada e é feita uma visita à casa do estudante. Quando for constatado que o aluno não acompanha as aulas, ele passa ao turno em tempo integral.

Já em Brejo Santo, há preocupação com o desenvolvimento dos alunos e o acompanhamento aproximado entre diretoria administrativa, coordenação pedagógica, professores e pais para demonstrar a importância da educação para a construção do estudante. O “arroz com feijão bem-feito”, citado em todas as entrevistas brejo-santenses, é o retrato do esforço diário para vencer as mazelas sociais de uma comunidade eminentemente agrária e com renda per capita baixa, muitas vezes sem acesso a tecnologias informatizadas na região.

Em roteiro de entrevista semiestruturado, uma das coordenadoras pedagógicas brejo-santense descreveu os sistemas de monitoramento e avaliação existentes no município:

A nível nacional, as escolas contam as avaliações externas do SAEB que acompanham o rendimento dos alunos individualmente e das turmas, observando aspectos como: aprovação, evasão escolar, retenção. A nível estadual, os alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental são avaliados através do SPAECE, dando a oportunidade de as escolas conquistarem o Prêmio Escola Nota 10, inclusive a E.E.I.E.F. Nobilino Alves de Araújo já venceu 5 vezes ao longo de 10 anos.

A avaliação priorizada para conhecimento dos alunos é realizada pela escola e informada aos coordenadores pedagógicos, que, em contato com o diretor, reportam à SME-Brejo Santo. A depender do diagnóstico, ações como o projeto de leitura em casa de obras literárias podem ser alternativas à melhoria de proficiência em língua portuguesa, assim como a ludicidade aplicada ao ensino em matemática é reportada pelas coordenadoras pedagógicas que são adeptas ao contato direto com os alunos, inclusive com ida às suas residências para conhecer a realidade e propor soluções junto aos pais dos estudantes com baixo desempenho escolar.

Em relação à Granja, a secretária municipal de educação mencionou o estabelecimento de um plano de metas com base nos resultados alcançados pela escola nos últimos três anos no SAEB e SPAECE e observância da melhoria dos resultados educacionais. Reforça ainda que a SME, juntamente com a escola, analisa cada um dos indicadores internos, obtidos mediante avaliação dos estudantes nas escolas, ou externos. De forma semelhante ocorre em Mucambo, em que a gestora educacional em exercício atribuiu a estratégias desenhadas com insumos das avaliações externas e das internas em que é realizado acompanhamento do desempenho dos alunos nas escolas. Dessa forma, busca-se desenvolver ações que possam suprir as deficiências de aprendizagens detectadas.

Os resultados apresentados em avaliação, para todos os coordenadores pedagógicos e diretores, é o reflexo do trabalho em sala. Foi possível coletar a importância das avaliações internas das escolas como termômetro quanto à efetividade das iniciativas promovidas pelas unidades escolares. Para eles, a formação técnica-profissional, a autonomia das escolas, a gestão democrática e as propostas pedagógicas de relevância para trazer o conhecimento para a realidade do aluno tornam os indicadores cearenses compreensíveis.

Portanto, seria o sistema como um todo, com participação colaborativa da secretaria municipal, profissionais da educação, estudantes e família, que faria a diferença. Ao caso sobralense há o acréscimo do sistema de avaliação municipal às métricas consideradas, sendo que os insumos da Casa da Avaliação externa são o referencial para a condução das ações municipais e nas unidades escolares.

4.5.5 PLANO PEDAGÓGICO

O plano pedagógico na maioria das escolas apresenta aporte de materiais baseados no PAIC. Há um modelo discutido em nível estadual e

municipal distribuído e disponível no site do programa: a chamada jornada pedagógica anual. As orientações do plano de ação e do caderno orientativo sobre condução na escola estão disponíveis para a educação infantil e o ensino fundamental. Além desses documentos, há um plano norteador para a gestão escolar. Todos estão disponíveis para acesso público.

O acompanhamento das ações do PAIC é realizado em três perspectivas: município, Coordenadoria Regional da Educação (CREDE) e Secretaria de Educação municipal (PAIC, 2009b, p. 10-11). Cada município determina suas metas anuais por meio de um plano de trabalho anual (PTA), geralmente determinado pelo secretário de educação com apoio da equipe municipal do PAIC. A métrica estabelecida possui referência em dados do Censo, fornecidos pelo INEP, correspondentes ao ano anterior, como Ideb e taxa de frequência dos alunos aferida pelas escolas municipais. Após o estabelecimento do PTA, a CREDE acompanha bimestralmente o seu cumprimento.

No caso de Brejo Santo, há um alinhamento linear entre os formadores responsáveis pelo eixo formador do corpo docente e gestor. Os coordenadores pedagógicos entrevistados mencionaram que há uma proposta de rotina escolar encaminhada pela equipe de formação que deve ser adaptada, visando as particularidades de cada unidade escolar, para práticas locais pela equipe pedagógica com apoio dos professores. Dessa forma, há uma base comum para as escolas do município.

O acompanhamento do cumprimento do PTA é feito no âmbito das escolas e do consolidado de informações do município. A menção do PTA é feita nesse momento para demonstrar a gestão participativa do PAIC. Segundo o programa⁵⁹:

Parte III - Instrumentais de acompanhamento: a escola é o centro do nosso trabalho, pois tudo o que fazemos é com objetivo de atender ao propósito educacional, assim, devemos acompanhar a frequência dos alunos, sua aprendizagem e o trabalho dos profissionais da escola. Por isso, núcleo gestor da escola, professores e pessoal administrativo precisam entender todo esse processo. Assim, a próxima etapa será reunir diretores e professores das escolas municipais para apresentar as metas do PTA do PAIC, assim como os instrumentais de acompanhamento para o preenchimento pelos gestores e professores das escolas. Os dados consolidados pelo núcleo gestor da escola deverão ser entregues

⁵⁹ Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/section/34-2021-01-19-13-07-23>. Acesso em 4 de abr. 2021.

bimestralmente ao Gerente Municipal, servindo de referência para o acompanhamento mais efetivo do Programa. Parte IV – Instrumentais consolidados pelo município: o Gerente Municipal e sua equipe deverão consolidar estes dados, cujas cópias também deverão ser entregues bimestralmente na CREDE, para possibilitar o seu acompanhamento ao município e, conseqüentemente, à região de sua abrangência. (PAIC, 2009b, p. 11)

O plano pedagógico é estabelecido nas escolas com base em métrica e estratégias que são acompanhadas e avaliadas em âmbito municipal e estadual (PAIC, 2009b, p. 22). Dito isso, é possível verificar que há equidade no estabelecimento e na oferta de consultoria do estado para todos os municípios. Então o que diferencia um ente de outro e, portanto, define escolas mais bem ranqueadas segundo o Ideb, seriam iniciativas locais?

Por meio das entrevistas foi possível verificar que a maioria dos municípios segue o plano pedagógico e as avaliações que norteiam a evolução dos alunos segundo descritores estabelecidos pelo SPAECE⁶⁰. O município de Brejo Santo, Granja e Mucambo apresentam em seus sites da Secretaria de Educação Municipal a demonstração do cumprimento do constructo entregue pelo PAIC⁶¹. Já Sobral, utiliza de materiais adicionais ao programa para condução das aulas.

Na cidade, o plano pedagógico fez parte de um dos eixos estratégicos da SME para lidar com a má qualidade do material didático e a falta de padronização de insumos usados em sala de aula diagnosticado na gestão de Cid Gomes. Corresponde às diretrizes de fortalecimento da ação pedagógica, isto é, questões relacionadas ao currículo e à proposta pedagógica por ano com base nas metas de aprendizagem dos alunos.

Segundo uma das coordenadoras pedagógicas, não havia material didático específico e de qualidade fornecido a todas as escolas públicas do município. Para ela, existir um constructo orientador para acesso a todas as escolas mostra a busca por reduzir as desigualdades no ensino público sobralense. Reforça que haver unidades escolares de excelência educacional só é comemorado quando “todos caminham juntos”, isto é, se os indicadores educacionais demonstrarem evolução sistêmica.

⁶⁰ Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/category/220-eixo-do-ensino-fundamental-i>. Acesso em: 4 abr. 2021.

⁶¹ Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/category/220-eixo-do-ensino-fundamental-i>. Acesso em: 4 abr. 2021.

Dessa forma, hoje a SME/Sobral conta com materiais desenvolvidos pela escola de formação e professores do município, a Esfapege, além de outros materiais que podem ser aglutinados ao ensino municipal a depender das avaliações semestrais e anuais disponíveis pela Casa de Avaliação Externa. Nesse momento, foi questionado aos entrevistados sobre os instrumentos disponibilizados pela SEDUC/CE por meio do PAIC e eles mencionaram que para o estágio de personalização da educação pública em Sobral é necessário haver equipamentos adequados aos desafios apresentados pelo sistema avaliativo do município, isto é, não apenas se cumprem diretrizes estaduais do protocolo de intenções celebrado como são superadas as expectativas de excelência em aprendizagem traçadas.

Os coordenadores e diretores explicaram que o plano pedagógico consolidado é discutido pelos profissionais da educação e, posteriormente, apresentado ao secretário municipal para análise e tomada de decisão quanto ao desempenho escolar municipal projetado. Vale reforçar que há priorização no segundo ano do ensino fundamental do acompanhamento oral do aluno por meio de leitura e compreensão textual para monitoramento e correção de disfunções como forma de dirimir o analfabetismo funcional retratado entre 1995 e 2007, conforme mencionado pelos entrevistados. Assim, foi possível corrigir as disfunções na aprendizagem e, para os anos seguintes, traçar ações para o desenvolvimento de competências e habilidades, principalmente em Língua Portuguesa e Matemática.

Dessa forma, é possível compreender a importância de ações, além do PAIC, para garantia de personalização do ensino dos alunos do 5º ano. Em Sobral, cada aluno é avaliado por sistema municipal, segundo descritores do SAEB, o que permite a individualização das iniciativas municipais providenciadas pelas escolas com apoio e acompanhamento municipal.

Apesar de Brejo Santo não possuir material pedagógico próprio, há uma troca constante entre a comunidade escolar por meio de reuniões, até mesmo embaixo de árvores se não houver local próprio, e rodas de conversa para busca de tratamento personificado às necessidades educacionais apresentadas nas escolas. Portanto, o benefício da tecnologia do plano pedagógico é adaptado às capacidades de cada ente como mencionam coordenadores pedagógicos e secretários municipais.

Em relação à Granja e Mucambo, os entrevistados não responderam a esse questionamento, sendo reportado apenas os insumos obtidos em site da secretaria de educação municipal, periódicos com foco em educação ou equivalentes.

4.5.6 BAIXA PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA

Para a compreensão da dinâmica cearense, se faz necessário contextualizar a abordagem dada pelos entrevistados que mencionaram que a adaptação administrativa e legislativa nas esferas estadual e municipal viabilizaram a construção da história da educação local. Os entrevistados afirmaram que, a partir da Constituição Federal de 1988, foi possível desenhar os contornos da municipalização do ensino público. O mesmo ocorreu no Ceará com o advento da Constituição Estadual de 1989, em especial, com o art. 28, V, que menciona a cooperação técnica e financeira entre União e Estado para os programas educacionais da pré-escola ao ensino fundamental; o Decreto nº 20.620/1990, que institui o programa de municipalização do ensino público no Estado do Ceará e a Lei nº 12.452/1995, que dispõe sobre o processo de municipalização do ensino público do Ceará.

Como a maioria das entrevistas aplicadas e respostas ao questionário em Google Forms foram aplicados em período de eleições municipais, houve menção, por alguns entrevistados, de documentos em que poderia se confirmar algumas perguntas feitas em formulários ou entrevista e respondidas com incompletude. Em respeito à limitação imposta pela legislação eleitoral e à confiança dos gestores e coordenadores, reportarei complementos solicitados por eles para obter um constructo que reflita a realidade da jornada educacional cearense que, em municípios como Sobral, se iniciou antes da criação do PAIC.

Para os entrevistados de Sobral e de Brejo Santo, a compreensão da educação não se faz por uma única perspectiva, isto é, deve-se compreender a dinâmica municipal, suas características e, a partir daí, traçar estratégias para a melhoria na trajetória educacional de cada ente. Dessa forma, algumas informações mencionadas em estudo poderão se tornar repetitivas por serem o chamado “arroz com feijão” cearense e, portanto, por terem viabilizado a ocorrência de alguma ação bem-sucedida nessa temática.

A presença de projetos que incentivem o protagonismo do corpo docente e discente é um dos pilares do PAIC e acontece nos municípios analisados. As ações educacionais mencionadas pelos entrevistados reportam a preocupação no desenvolvimento de competências socioemocionais – chamadas por alguns entrevistados de “educação para a

vida” – e de competências tradicionais, por exemplo, em língua portuguesa e matemática. Na educação básica brasileira, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que é o normativo norteador dos “currículos dos sistemas e redes de ensino nas Unidades Federativas [...] e das propostas pedagógicas de todas as escolas públicas e privadas”, conforme informações disponibilizadas na plataforma da BNCC (EDUCAÇÃO, [s.d.]).

A inspiração da nova BNCC foi destacada por iniciativas brasileiras e em outros países da OCDE, como mencionou Maria Helena Guimarães de Castro (2021). A lacuna na formação dos professores ainda é uma realidade presente na educação brasileira e foi o centro das ações do PAIC, fomentada nos municípios de Brejo Santo e Sobral. É importante destacar que a melhoria da governança educacional nas três esferas do Pacto Federativo, o dito regime de colaboração, é uma faceta importante a ser considerada como um dos desafios no sistema educacional brasileiro. O diálogo por meio dos conselhos, como acontece no PAIC, é uma boa prática que ocorre em países como Canadá e Alemanha, que são referência mundial na pasta. Esse foi um dos pontos citados por Andreas Schleicher, tendo por base o Ceará, no seminário Todos pela Educação (2021).

Em entrevista, a secretária municipal de educação de Brejo Santo mencionou dados sobre a qualidade do ensino cearense. Verificou-se que, no Brasil, os entes que não conseguiram atingir as metas projetadas do Ideb para os anos iniciais, em 2019, foram Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Roraima, Rio de Janeiro, Amapá, Sergipe e o Distrito Federal, segundo dados do IPECE (2020, p. 7). Já no Ceará, apenas os municípios de Aurora e Paramoti não conseguiram lograr êxito em relação à métrica estabelecida. O estado é o primeiro colocado em número de escolas com melhor desempenho no país, sendo que 79 das 100 unidades escolares encontram-se localizadas nele (IPECE, 2020, p. 12).

Em 2003, $\frac{3}{4}$ dos alunos brasileiros não dominavam noções básicas de Matemática e, em 2007, segundo Menezes-Filho (2009 apud SULIANO & OLIVEIRA, 2011) verificou-se que em todas as entrevistas e formulários respondidos dos gestores de Brejo Santo, Mucambo e Granja houve menção ao PAIC, ao PNAIC e ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) como políticas públicas importantes ao desempenho educacional das unidades escolares municipais. No entanto, em pesquisa, o questionamento era quanto à existência de iniciativas locais relevantes e que impulsionaram a melhoria na qualidade da educação dos municípios cearenses.

Para alguns diretores e coordenadores pedagógicos sobralenses entrevistados, é importante conhecer o que quer dizer um nível adequado de aprendizagem para que o indicador forneça insumos para a tomada de decisão e formulação de ações pedagógicas pela SME, pela diretoria, pela coordenação pedagógica e pelos professores. Eles destacaram que os padrões de desempenho são **muito crítico, crítico, intermediário e adequado**, conforme Anexos IV e V, para as disciplinas avaliadas pelas SAEB e SPAECE e que, apesar de demonstrarem o conhecimento dos alunos segundo os descritores estabelecidos pela matriz curricular, é uma métrica que desafia os docentes a se esforçarem mais em sala de aula para garantir que a qualidade na educação melhore cotidianamente.

Em acréscimo à fala desses entrevistados sobralenses, a secretária da SME/Brejo Santo enfatiza ainda que por meio dos padrões de aprendizagem é possível analisar a desigualdade no ensino das escolas em 2007, ano de implantação do PAIC. Havia unidades escolares sem infraestrutura básica; corpo técnico sem capacitação necessária para a execução das rotinas na unidade escolar e para a condução dos alunos; taxas de repetência, abandono e evasão escolar elevadas. Para ela, o SAEB fornece insumos importantes, mas por ser bianual não possibilita ações tempestivas e efetivas quanto aos problemas mensurados. Portanto, um dos benefícios do SPAECE foi possibilitar, anualmente, a verificação da qualidade do aprendizado em sala de aula e com os resultados obtidos nas provas e simulados realizados nas escolas se pode tomar decisões com mais segurança.

Em Brejo Santo, a importância da matriz de referência e dos padrões de desempenho foi ressaltada por diretora de unidade escolar de Brejo Santo. Para ela, receber os dados e as informações quanto à proficiência dos alunos de 5º ano em disciplinas como Língua Portuguesa e Matemática, obtidas pelo SPAECE, apoia a construção de estratégias da SME para a melhoria na qualidade do ensino.

Em entrevista à secretária-executiva de Educação de Brejo Santo, foi sugerida a inclusão da escola de ensino fundamental EEIEF Nobilino Alves de Araújo na lista de unidades escolares a serem pesquisadas. Ao analisar o desempenho educacional desse estabelecimento entre os anos de 2009 e 2013, observou-se que a evolução do Ideb ampliou de 4,5 para 9,0; em proficiência em Língua Portuguesa, foi de 193,0 para 248,6; e em Matemática, de 212,7 para 295,4, o que sugere coerência com o estudo em tela. Portanto, merece a inserção entre as escolas municipais cearenses a serem estudadas e a verificação das iniciativas aplicadas na instituição.

Com a inclusão da unidade escolar em estudo, buscou-se também conhecer o panorama dessa instituição que, segundo o SAEB, obteve um incremento em 100% em seu indicador em quatro anos de avaliação. Em fala da coordenadora pedagógica brejo-santense da escola em questão, é possível compreender a importância do PAIC na transformação educacional no município. Para ela, a educação do município de Brejo Santo sempre foi motivo de orgulho para sua população, mas ao longo dos anos, vem se destacando no cenário estadual e nacional. A partir de 2007, com a implantação no Ceará do PAIC, as escolas tomaram novos rumos com a criação de um sistema que acompanha o desenvolvimento dos alunos ao longo do ano letivo e oferece alternativas para serem trabalhadas com as turmas. Segundo ela, há prioridade na qualidade do ensino público, com profissionais valorizados, professores motivados, alunos empenhados e pais e responsáveis participativos.

Em todas as entrevistas foi mencionada a preocupação com o cotidiano do aluno e em aperfeiçoar as competências socioemocionais dos estudantes, mediante humanização do ensino e aproximação da escola com a família. A falta às aulas é monitorada pelos professores, coordenadores pedagógicos e diretores.

Foi mencionado por uma das coordenadoras pedagógicas entrevistadas que, quando o estudante falta, aquela ausência é monitorada mediante chamada diária realizada em sala pelos gestores da escola ou pelo professor. Caso o aluno se mantenha ausente nas aulas, algum representante da escola se direciona à sua residência para verificar o motivo e também conscientizar os pais da importância da frequência escolar.

Nesse relato, também se verificou que hoje as faltas não são frequentes e que já existe o incentivo por parte dos responsáveis pelo estudante da presença nas aulas. A intenção dos pais ou responsáveis pelos alunos é de que os menores tenham melhor qualidade de vida, já que, em locais mais pobres, eles frequentam a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e/ou há dependência dos recursos oriundos do Bolsa Família para a sobrevivência. No entanto, a coordenadora também reportou que a evasão escolar, a distorção idade-série e a taxa de aprovação escolar eram baixas até a implementação do PAIC.

Além disso, foi possível compreender que a escola estabelece um vínculo afetivo com os estudantes e suas famílias. Em cada município a aproximação ocorre de uma forma e reflete a infraestrutura disponível nas unidades escolares. Há escolas, como em Brejo Santo, em que a secretária municipal de educação mencionou que as reuniões muitas vezes ocorriam

embaixo de uma árvore: “O que importa não é o local, mas o amor que temos pelo que fazemos.” Esta expressão foi parafraseada em todos os formulários e entrevistas realizadas. A educação é um motivo de orgulho e união para os entrevistados.

Quanto ao material didático, havia, de acordo com os entrevistados brejo-santenses, a ausência de material de qualidade e padronizado, que só foi possibilitado por meio do PNLD⁶² — que avalia a aquisição de obras e materiais de apoio à condução das aulas pelo professor e as disponibiliza nas redes de ensino público de todo o país — e dos insumos fornecidos pelo PAIC às escolas, como a jornada pedagógica e outras diretrizes de orientação e acompanhamento. Para ela, a possibilidade de acesso a instrumentos públicos de qualidade e gratuitos para a aprendizagem permite que o plano pedagógico possa ser executado com mais eficiência. O incentivo à leitura foi um dos pontos destacados por Ana Jacqueline.

Já em Granja, à época da criação do PAIC, havia um contexto de distorção idade-série: uma média de 48 alunos por sala, 11% de repetência, 27% de qualificação docente, já que havia falta de recursos para investir em formação de gestores e de professores e infraestrutura inadequada ao ensino, como apenas um laboratório de informática e seis bibliotecas dentre as 81 unidades escolares granjenses (IPECE, 2007).

O Ideb estadual entre 2007 e 2019 evoluiu de 3,4 para 7,0, correspondendo a mais de 50% das unidades escolares municipais com atendimento ao desempenho educacional do estado e todas as escolas ao final de 2017 com obtenção das metas projetadas pelo INEP⁶³. Em relação à proficiência em LP e Matemática, vale destacar que ocorreu uma evolução de 154,4 e 155,8 pontos para 169,1 e 178,1, respectivamente. Segundo a avaliação de 2011, que antecede a inclusão do 5º ano do EF como público a ser atendido pelo PAIC, ainda havia 14,4% e 45,2% dos alunos em nível muito crítico e crítico em LP; já em Matemática, 29% e 42% dos estudantes foram classificados, respectivamente, nessa gradação de criticidade de aprendizado.

O município tem conquistado êxito em premiações com foco no desempenho escolar. Em 2019, conquistou medalhas de prata e bronze na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP)⁶⁴ e

⁶² Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pnld/apresentacao>. Acesso em: 20 set. 2021.

⁶³ Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=13697612>. Acesso em: 9 set. 2021.

⁶⁴ Francisquinha. Granja é prata e bronze na OBMEP 2019. Disponível em: <https://www.granja.ce.gov.br/informa.php?id=1754>. Acesso em: 7 set. 2021.

quatro premiações direcionadas a escolas do 5º ano do ensino fundamental, totalizando 59 prêmios desde 2013. A OBMEP é um projeto nacional organizado pelo Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) e conta com apoio da Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), é financiada com recursos federais do MEC e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e direcionada às escolas brasileiras. Por serem de relevância nacional e estadual, foi sugerido indício de que há iniciativas educacionais aplicadas que tenham transformado o contexto educacional granjense.

Em roteiro respondido por formulário em Google Forms, secretária de educação local, foi possível compreender que as políticas públicas educacionais importantes para a melhoria na qualidade do ensino foram o Programa Alfabetização na Idade Certa (Mais PAIC) somado a iniciativas locais formuladas e implementadas a partir do planejamento coerente à realidade da escola e priorização da gestão democrática para garantir que todos participem do processo decisório.

De acordo com a secretária de educação local, com iniciativas em parceria com a família, aquisição de materiais didáticos pedagógicos, formação continuada de professores e gestores, foi possível transformar a educação municipal. A afirmação da gestora é demonstrada em texto como MENEZES-FILHO (2009 apud IPECE, 2011, p. 6), em que indica ser a estrutura familiar a responsável por até 70% na variação do desempenho das crianças e que o rendimento dentro da escola é determinado pelo constructo trazido pelos próprios alunos, não necessariamente pela sala de aula.

Já havia sido verificada no estudo, por meio de matérias jornalísticas⁶⁵, a estratégia de condução em sala de aula nas unidades escolares, dado o panorama semelhante entre Brejo Santo e Granja que apresenta escolas rurais com alunos majoritariamente oriundos de famílias de agricultores de baixa renda. Por meio das entrevistas, foi confirmado que a aproximação da família e dos profissionais da escola e a identificação da dificuldade de cada estudante em sala, somada à realização de ações diferenciadas para que sejam supridas suas necessidades de aprendizagem promovem a redução da defasagem em seu aprendizado escolar nos dois municípios.

Para a proficiência em língua portuguesa e matemática, foi verificado o projeto “No Mundo da Leitura”, que visa o incentivo à leitura e à escrita por

⁶⁵ Nascimento, Thatiany; Alvez, Marina; Severo, Luana. O que faz as escolas do Ceará serem as melhores do Brasil, segundo o Ideb. **Diário do Nordeste**, 17 set. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/educalab/o-que-faz-as-escolas-do-ceara-serem-as-melhores-do-brasil-segundo-o-ideb-1.2989698>. Acesso em: 7 set. 2021.

meio de material voltado à formação humana e cidadã dos alunos do ensino infantil ao fundamental II. A iniciativa pública granjense é realizada com recursos próprios e faz a distribuição de livros e mochilas para apoio ao plano pedagógico e conscientização dos alunos para temas como o racismo no título *Sociedade em construção*⁶⁶.

Em relação a Mucambo, vale destacar que quinze das dez escolas estão localizadas na zona rural. Em 2000, havia uma taxa de distorção idade-série de 40% no ensino fundamental e 48 estudantes por sala de aula. A partir de 2007, eram, em média, 29 alunos por sala; taxas de reprovação e de abandono de 7,1% e de 3,4%, respectivamente, para os anos iniciais; mais de 80,8% das escolas eram municipais; não existia infraestrutura de biblioteca e laboratório de informática para a rede municipal de ensino.

É possível também, segundo a secretária municipal de educação, verificar projetos municipais de fomento ao hábito da leitura dos alunos como o “Meu livro é uma arte”⁶⁷, em que eles participam de exposições e apresentações artísticas, e o projeto *Matematicando*⁶⁸, em que os estudantes aprendem matemática por meio de gamificação e expressão artística.

Para a gestora, o investimento em infraestrutura; formação de professores e diretores; acompanhamento dos alunos por meio de avaliação interna e externa com foco em suprir as necessidades de aprendizagem apresentadas; monitoramento diário de diretores, coordenadores pedagógicos e professores quanto à frequência escolar; políticas públicas federais, como o PNLD e o PNAIC; programas estaduais, como o PAIC e suas iniciativas, a exemplo do Escola Nota Dez e dos projetos do eixo de formação Leitor (como a coleção PAIC Prosa e Poesia⁶⁹, que conta com narrativas dos autores cearenses selecionados por meio de concurso literário realizado pela Secretaria de Educação do estado do Ceará); composição e dinamização do acervo literário disponibilizado nas escolas; agenda literária PAIC; e a Revista Pense, teriam sido responsáveis pelo engajamento dos profissionais da educação e pela melhoria no desempenho dos alunos no município.

⁶⁶ **Prefeitura de Granja lança projeto No Mundo da Leitura.** Disponível em: <https://www.granja.ce.gov.br/informa.php?id=133>. Acesso em: 7 set. 2021.

⁶⁷ **Meu livro é uma arte.** Disponível em: <https://mucambo.ce.gov.br/meu-livro-e-uma-arte/>. Acesso em: 9 set. 2021.

⁶⁸ **Projeto Matematicando.** Disponível em: <https://mucambo.ce.gov.br/projeto-matematicando/>. Acesso em: 9 set. 2021.

⁶⁹ Disponível em: <https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-deliteratura-infantil-e-formacao-de-leitores/2020-06-18-11-11-13>. Acesso em: 8 set. 2021.

Não houve detalhamento quando aos programas e projetos municipais voltados à proficiência em língua portuguesa e matemática, apesar de se verificar o município como exitoso em concursos aplicados a essas disciplinas no país.

Já, para o município sobralense, há um conjunto de iniciativas que foram realizadas no município que resultaram no avanço educacional, com destaque para o 5º ano do Ensino Fundamental. É possível verificar a importância de haver critérios técnicos para a ocupação de cargos de profissionais da educação em detrimento de influências políticas; da criação de eixos estratégicos para a reversão do analfabetismo e, por consequência, melhoria gradual no ensino público nos anos subsequentes; e de políticas públicas que surgiram com os desafios emergentes na educação municipal.

Nos roteiros aplicados em formulários ou entrevistas buscou-se verificar as iniciativas e os fatores que viabilizaram a evolução da educação cearense. Em Sobral, os entrevistados mencionaram que conhecer a história sobralense é o ponto de partida para a compreensão da melhoria da qualidade do ensino público e que ela é, inclusive, estudada na formação de professores, gestores e coordenadores. Para todos os entrevistados, a transformação educacional se tornou motivo de orgulho para o município.

Ao se analisar a história de Sobral, verifica-se que entre 1963 e 1996 houve um revezamento no poder dos grupos políticos Prado e Barreto. Nesse lapso temporal marcado pelo regime militar e o fim da ditadura, é possível verificar práticas clientelistas como indicação política sem critérios meritocráticos e baixo investimento na infraestrutura das escolas. Para os entrevistados, com a vitória de Cid Gomes nas eleições, em 1996, houve uma busca pela excelência na prestação dos serviços públicos com destaque para a realização de um diagnóstico na educação pública municipal. Tal argumento confirma um dos indícios coletados em revisão de literatura de autoria da pesquisadora Sofia Lerche em relação aos fatores que propiciaram o avanço educacional cearense, já que o rompimento das prebendas e sinecuras, viabiliza-se a formulação, priorização e continuidade de políticas educacionais bem-sucedidas idealizadas ou mantidas em governos anteriores.

Eles ressaltaram ainda que até 1996 o município apresentava, aproximadamente, 38% dos alunos do 3º ano como analfabetos funcionais, isto é, apresentavam dificuldade em leitura de palavras simples e em compreensão textual; mais de 80% dos estudantes dos anos iniciais apresentavam distorção idade-série, o que representa uma defasagem de dois anos ou mais em relação à idade referenciada pelo MEC; havia um

elevado número de escolas sem infraestrutura física; preenchimento de cargos de gestão e coordenação por indicação política de profissionais sem capacitação técnica; a maioria dos docentes sem formação necessária à condução em sala de aula; além de salas multisseriadas (SAMPAIO, 2002; RIBEIRO, 2005; GLICK; SAHN, 2010).

Além do contexto histórico e do diagnóstico educacional sobralense, entende-se pelas falas do secretário municipal de educação, dos coordenadores pedagógicos e diretores a importância das estratégias traçadas com base em dados e informações obtidas por meio de diagnóstico e de avaliações locais. Herbert Lima enfatizou que em 2000, Sobral apresentava mais de 50% dos alunos do 3º ano (crianças com 8 anos) e cerca de 20% dos estudantes do 5º ano eram não leitores, ou seja, não liam palavras simples. Isso significa que a alfabetização não ocorria na idade certa, isto é, até o 2º ano ou 7 anos de idade e, ainda, essa questão não era solucionada pela escola durante a jornada estudantil – o que perpetuava o analfabetismo funcional.

Com base nesse panorama, o secretário mencionou que foram desenhados eixos estratégicos orientadores da política educacional do município com foco em solucionar cada problema diagnosticado pela gestão à época, já que o gestor educacional não estava como líder da pasta, a saber: fortalecimento da ação pedagógica, fortalecimento da gestão escolar e fortalecimento e valorização do magistério.

Em relação ao fortalecimento da ação pedagógica, entende-se por questões relacionadas ao currículo e à proposta pedagógica por ano com base nas metas de aprendizagem dos alunos. Segundo uma das coordenadoras pedagógicas, o PNLD e os materiais didáticos e a jornada pedagógica do PAIC são importantes para a evolução escolar, mas, ainda assim, não garantem a redução das desigualdades interescolares nos municípios e nas escolas. Para ela, o acesso a meios de aprendizagem comuns e que sejam adaptados à realidade municipal, como ocorre em Sobral, é o fator redutor das disparidades nas escolas.

Em acréscimo, uma das diretoras de escola enfatizou que o professor é o agente de transformação principal no processo de aprendizagem por ter o convívio cotidiano com o aluno e, portanto, conhece as dificuldades em determinadas competências e as habilidades necessárias à aprendizagem naquele ano específico. Os docentes em exercício na SME passaram por formação, já que a maioria não possuía ensino superior ou habilidades para ministrar aulas para aquele determinado ano.

A partir dessas ações, segundo gestores escolares e coordenadores, foi possível a triangulação entre os profissionais da educação, isto é, diretor, coordenador pedagógico e professor – que passaram a atuar em conjunto para que se alcançasse a excelência no aprendizado dos alunos. Eles destacaram como ações de fortalecimento da ação pedagógica as seguintes: criação de rotinas pedagógicas em sala de aula; construção de planos de aula; análise e alinhamento pedagógico por provocação dos profissionais da educação ou após verificação de aprendizagem municipal externa; acréscimo da avaliação municipal nas escolas, organizada pela Casa da Avaliação Externa; e avaliação interna dos estudantes, realizada pela unidade escolar.

Dessa forma, para uma das diretoras entrevistadas, a criação da Casa da Avaliação Externa foi uma das iniciativas que viabilizou a melhoria da qualidade do ensino público e a correção do percentual crítico de alunos não leitores. Ela destacou que não há como falar apenas do 5º ano, já que os índices elevados de competências em Língua Portuguesa e Matemática são fruto de acompanhamento constante do sistema de avaliação.

Não só o gestor da SME, mas também os diretores e coordenadores pedagógicos sobralenses entrevistados demonstraram que iniciativas como a avaliação de leitura oral, todo final de ano, durante a alfabetização para os alunos do 1º e 2º anos viabilizam que o estudante chegue ao 5º ano como leitor. Não só a prova escrita é realizada, mas a verificação individual gravada em áudio para aferir a fluência em leitura com uso de cartela de palavras, frases, textos e questões de compreensão textual permite aferir a velocidade, precisão e prosódia (ritmo e entonação) dos discentes. Depois, esses áudios são ouvidos pelos aplicadores e posteriormente são usados pela SME e pela unidade escolar no desenho de estratégias por escola e por aluno.

Quanto à avaliação para o 5º ano, por ser semestral, permite que a SME identifique as lacunas de aprendizagem existentes para cada turma e estudante e reporte ao diretor para análise junto à equipe pedagógica da Secretaria. A gestora escolar enfatiza que o alinhamento entre as avaliações municipais e as realizadas pelas unidades escolares dá mais segurança no cumprimento das metas estabelecidas pela Secretaria, na tomada de decisão e no planejamento das ações internas educacionais pelos diretores e pela equipe pedagógica.

Uma das diretoras menciona que desde 2001 ocorre essa avaliação quanto à capacidade de leitura e compreensão textual por uma equipe externa à SME e à escola. Antes da criação da ESFAPEGE, a prefeitura

organizava a avaliação e a composição de aplicadores era capacitada e formada por licenciados da Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA) (RIBEIRO et al., 2005, p. 43). No início, a SME verificou que precisaria mudar a metodologia de ensino para melhora da aprendizagem escolar com a preparação de materiais de organização pedagógica.

Para os entrevistados, a possibilidade de se discutir competências ou habilidades dos alunos em LP e Matemática é de suma importância para a tomada de decisões. Após a avaliação dos alunos, os dados são analisados pela SME, pelas escolas e pela ESFAPEGE com reuniões quinzenais com diretores por grupos de escolas. Assim, as unidades escolares podem rever seus planos de ação de acordo com as necessidades demonstradas pelo sistema avaliativo e direcionar ou reestruturar a formação dos professores em consonância com as habilidades que não foram adquiridas, por exemplo em Matemática, por aqueles alunos. Portanto, a profissionalização da gestão pública e a autonomia escolar, para todos os entrevistados, são de suma importância para o desempenho de ambas as disciplinas.

Em entrevista e em seminário anual realizado em Sobral para apresentar as boas práticas e a evolução em educação municipal, o secretário da SME/Sobral destaca que os alunos desenvolvem nas escolas inúmeras competências e habilidades – como socioemocionais, cidadania, projetos de vida –, mas que não se pode perder a essência do aprendizado. Para ele, pode-se perder o foco ao nortear o ensino público para a aquisição de muitos conhecimentos e práticas, mas que ele deve estar nas disciplinas basilares e que permitem a compreensão de todas as outras e do mundo.

O estímulo à divulgação de boas práticas nas escolas é uma das ações bem-sucedidas de Sobral e que permitem o intercâmbio entre outros estados e municípios brasileiros e também a troca de experiências interescolares sobralense. A ênfase em excelência de gestão pública é um dos pontos que chama atenção nas falas de Herbert Lima, dos diretores e dos coordenadores pedagógicos entrevistados. O secretário da SME deixa claro a importância da meritocracia e da transparência para propiciar espaços dialógicos com os profissionais de educação, órgãos de classe, comunidade escolar local e parceiros.

Assim, mencionou que o acompanhamento da gestão escolar foi primordial para a evolução educacional sobralense. O papel do diretor como responsável pela gestão, administração financeira e pedagógica da escola se torna o elo da SME/Sobral com os profissionais da educação e a comunidade local. Ele menciona que há diretores há mais de 14 anos no cargo, inclusive uma das diretoras entrevistadas já esteve à frente de duas

escolas ranqueadas nessa pesquisa. Ela confirmou que é importante haver diálogo e busca por soluções para garantir o aprendizado dos alunos; atualmente, é gestora em uma escola em um distrito de Sobral. Por ser zona rural, o plano de ação é todo feito com ênfase nas particularidades da comunidade local; os professores têm liberdade para realizar práticas e, quando exitosas, a coordenadora pedagógica medeia essa troca de experiências entre as salas de aula conforme a necessidade.

De acordo com os entrevistados, as iniciativas educacionais no município e na escola objetivam não só cumprir os eixos estratégicos como também se adaptar aos desafios educacionais emergentes. Para o secretário municipal de educação, a manutenção da autonomia das escolas e o investimento na formação dos docentes, gestores e coordenadores são basilares para a evolução no Ideb e nas competências em Língua Portuguesa e Matemática. Inclusive, para ele o apoio do governo estadual e da prefeitura por meio de normativos para a municipalização do ensino público e a destinação de recursos à educação foram essenciais para o avanço dos indicadores do Ceará e de Sobral.

Para o secretário municipal de educação de Sobral, o diagnóstico de analfabetismo, prédios sem infraestrutura para receber os alunos e os profissionais de educação; salas multisseriadas; baixa capacitação de docentes, coordenação e gestão, foram conhecidos antes da criação do PAIC. Várias iniciativas foram projetadas desde 1997, com a mudança na condução política municipal. Reforça ainda que o Prêmio Escola Nota Dez, que é um dos programas de bonificação e apoio mútuo entre as escolas, surgiu no município com o Aluno Nota Dez.

Foi possível compreender a visão educacional sobralense desde a alfabetização até o ensino médio. Nas entrevistas, verificou-se que não havia um pensamento isolado em relação às ações na educação. A melhoria no 5º ano do ensino fundamental só foi sustentável porque houve iniciativas dos professores alfabetizadores e a participação expressiva da família influenciava o aprendizado do aluno em disciplinas como Língua Portuguesa e Matemática.

A matriz referencial do SPAECE, utilizada para balizar a pesquisa, demonstra uma evolução em escolas como a Antenor Naspolini, de 191,9 em Língua Portuguesa, para 273,3 em Matemática. Para viabilizar a melhoria na aprendizagem dos não leitores, em especial, foi necessário envolver a família no processo de aprendizado e separar os alunos em turmas específicas de acordo com suas características para que, dessa forma, fosse viabilizada a inserção de práticas pedagógicas coerentes e ao alcance de todos.

Foram realizadas campanhas como “A educação começa em casa”, que visavam incentivar o gosto pela leitura por meio do exemplo dos pais. Até 2003, 90% dos alunos de 5º ano já haviam repetido pelo menos um ano, e a distorção idade-série era de 32% para os anos iniciais. Uma das coordenadoras pedagógicas menciona que, como o município é pobre e a renda da maioria das famílias é inferior a um salário-mínimo, os alunos só possuem o acompanhamento na unidade escolar. No início, os responsáveis pelas crianças e pelos adolescentes nem iam à reunião de pais para saber do desempenho escolar de seus filhos tampouco tinham contato com os professores (VASCONCELOS, 2019).

Para uma das diretoras entrevistadas em Sobral, estimular o aluno a ler é conquistar uma parceria com a família e com a escola. Por mais que a escola seja bem estruturada e desenvolva ações de qualidade, sem o acompanhamento das tarefas em casa, pelos pais, o trabalho se torna árduo. No início dos anos 2000, mais da metade dos pais e responsáveis sequer iam conhecer as dificuldades dos alunos, era comum que o índice de repetência e abandono escolar aumentasse. No entanto, destaca a diretora, apesar de ter mudado essa realidade, ainda existe um percentual que não sabe ler, escrever ou resolver problemas matemáticos de acordo com os descritores.

A gestora ainda reforça que a experiência exitosa sobralense em educação de tempo integral nos anos finais e no Ensino Médio, deve-se estender aos anos iniciais para a garantia dessa evolução dos alunos. Dessa forma, buscava-se colocar a frequência dos alunos em quadros expostos na escola e era realizado contato com pais caso eles faltassem. Os diretores e a SME se envolveram para que os pais e responsáveis fossem à escola conhecer a jornada dos estudantes.

Atualmente, Sobral apresenta mais de 93% de alunos em nível adequado em Língua Portuguesa e Matemática para o 5º ano, com ênfase à escola Antenor Napolini, que apresenta o maior número de alunos com aprendizado adequado – contando com 100% em Matemática. Para reforçar as informações fornecidas pelos entrevistados, em dados do Censo Escolar⁷⁰, em 2019, sobre a frequência dos pais na jornada estudantil: 86% comparecem às reuniões na escola, 90% incentivam o aluno a fazer tarefa em casa, 97% fomentam o comparecimento às aulas, 98% conversam com o filho sobre a rotina escolar. Nesse sentido, 87% dos alunos leem algum material em casa, 91% possuem computador em casa, 74% deles

⁷⁰ Disponível em: Sobral: Respostas dos Alunos 5º ano ao questionário da SAEB (antiga Prova Brasil) 2019 - QEdU. Acesso em: 20 set. 2021.

ingressaram com 3 anos ou menos na escola, 84% somente frequentou escola pública e 3% dos 1.954 respondentes já havia sido reprovado ou abandonou a escola.

Outras ações como a inserção de música, criação de uma biblioteca, gincanas, jogos, melhoria no currículo de Ciências com implantação de laboratórios de fabricação adaptados ao ambiente escolar da rede pública de Sobral, em parceria com a Fundação Lemann e a Universidade Federal do Ceará (UFC), e a abordagem de temas sensíveis, como o bullying, foram realizadas para tornar a escola mais atrativa ao aluno e mais próxima da sua realidade. No entanto, ela enfatiza como a melhoria no aprendizado dos alunos na codificação e decodificação da Língua Portuguesa, sem se tornar um processo mecânico, foi uma das mudanças nas práticas pedagógicas mais significativas no município.

Nesse sentido, a realização de olimpíadas escolares buscou fomentar o interesse do aluno em se aprofundar nessas disciplinas, e é possível perceber pela fala dos entrevistados que essas iniciativas foram bem-sucedidas. Pode-se verificar o reconhecimento dos alunos em competições como a OBMEP: entre menções honrosas e medalhas foram 37 em 2010; 91 em 2011; 109 em 2012; 119 em 2013; 146 em 2014, além de mais dois prêmios.

Em Sobral, é possível verificar, por meio roteiros aplicados por meio de entrevistas e formulários, que as ações de melhoria na qualidade do ensino ocorreram, inicialmente, por uma transformação na gestão municipal. Como um dos questionamentos a ser respondido diz respeito à origem das iniciativas que promoveram o avanço educacional em algumas escolas cearenses de 5º ano, houve menção especial às políticas públicas municipais.

4.5.7 ORÇAMENTO

Os gastos com educação no Brasil, entre 1995 e 2005, apresentaram um acréscimo de 42%, isto é, de 61,4 bilhões para 87,0 bilhões (CASTRO et. al, 2009, p. 862). Segundo o INEP (2009), em 2007 a educação brasileira apresentou um investimento público de R\$ 117,4 bilhões, com 3,9% do Produto Interno Bruto destinado à educação básica e custo por aluno de R\$ 2.005⁷¹. Já em 2019, em pesquisa ao Portal da Transparência, o aporte foi de

⁷¹ Disponível em: http://inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/educacao-recebeu-r-117-bilhoes-em-2007/21206. Acesso em: 30 mar. 2021.

R\$ 118,40 bilhões⁷², sendo que a destinação para a educação básica superou R\$ 16 bilhões. No entanto, vale destacar que em 2007 ocorreu a instituição do FUNDEB e o fomento de projetos do Programa Mais Educação, que podem justificar o acréscimo no investimento público educacional.

Vale destacar também que a Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁷³ verificou que o incremento de atribuições constitucionais aos municípios, em especial, em saúde e em educação, reforçou aumento na dependência de fontes externas de recursos pelas das prefeituras. Com o aumento da máquina pública, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) passou a corresponder a mais de 50% da receita municipal. Em pesquisa realizada pelo Datafolha, do Jornal *Folha de São Paulo*, o ranking da eficiência dos municípios (REM-F) demonstra que 70% dos municípios brasileiros dependem de fontes externas para prestação de serviços públicos. Segundo a CNM, a redução de repasses estaduais e federais e o aumento das atribuições municipais, consoante à Constituição Federal de 1988, refletem em 60% das 4.708 prefeituras analisadas por apresentarem dificuldade na implementação de políticas educacionais.

Em relação à fonte de recursos própria das prefeituras, baseia-se em arrecadação de tributos (IPTU, ISS, ITBI e taxas), o que corresponde na maioria dos municípios brasileiros a 20% da receita prevista. Os 80% restantes são obtidos por meio de fontes externas, como transferências federais via FPM, correspondentes a 24,5% de arrecadação de IR e IPI, e estaduais – originadas do recolhimento de 25% de ICMS e 50% de IPVA⁷⁴. Portanto, a condução da política fiscal e econômica pela União pode afetar a disponibilização de serviços públicos, como ocorreu em 2015, com a redução em 10% do FPM.

O que se pretende com a menção à dependência de recursos federais e estaduais é demonstrar como os municípios cearenses e as respectivas escolas implementam a melhoria na qualidade educacional tendo em vista a previsão de receitas que pode ser frustradas, principalmente, devido a tomadas de decisões da União e do estado do Ceará. Nas entrevistas aplicadas aos secretários municipais de educação de Sobral e Brejo Santo

⁷² Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019>. Acesso em: 20 mar. 2021.

⁷³ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/ziulkoski-fala-sobre-pesquisa-do-datafolha-ranking-de-eficiencia-dos-municipios>. Acesso em: 17 set. 2021.

⁷⁴ Canzian, Fernando. 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. *Folha de São Paulo*, 7 fev. 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 17 set. 2021.

houve menção a essa dependência de recursos federais e estaduais e a como a SME conduz a gestão dos valores repassados.

Nos últimos vinte anos, segundo o secretário municipal de educação sobralense, a estrutura organizacional da SME se transformou. Houve a preocupação em manter a autonomia das escolas, estrutura para ações pedagógicas e o investimento na formação dos docentes, gestores e coordenadores como eixos estratégicos na condução das políticas governamentais. Ele frisou que a maioria dos municípios brasileiros sofre com a influência política no campo educacional, já que existem avanços e retrocessos a depender do perfil do governo. Ressaltou ainda que a necessidade de disponibilização dos recursos do governo federal para investimentos, manutenção e garantia da qualidade dos serviços públicos prestados, em especial educação e saúde, é um dos desafios municipais. Para o secretário, apesar desse elevado grau de dependência financeira, o compromisso com a melhoria na qualidade do ensino público é o diferencial de Sobral.

Já em Brejo Santo, a gestora da SME mencionou que a educação brejo-santense não apresenta uso de tecnologia de ponta ou investimentos robustos na melhoria da qualidade do ensino por ser um município pobre. Ana Jacqueline ressalta que $\frac{1}{4}$ da população de, aproximadamente, 47 mil habitantes dependem de bolsas assistenciais do governo e tem renda per capita inferior a 350 reais. Ao analisar as fontes de recurso municipais, mencionou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com repasse do FNDE, tendo por base o número de alunos por município; 27,5% de arrecadação tributária; e a parcela oriunda do Fundeb (EL PAIS, 2016).

O orçamento dos municípios respeita o percentual constitucional previsto no art. 212 da Constituição Federal, de que o mínimo aplicado em educação é 25% da receita municipal proveniente de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Foi possível verificar, em entrevista, que municípios como Sobral destinam à temática valor superior ao estabelecido pela Carta Política em vigor.

Com a pesquisa documental e as perguntas direcionadas aos entrevistados, foi possível compreender qual o fator determinante para a melhoria na qualidade educacional dos municípios cearenses estudados. Segundo a análise do custo por aluno, havia uma proximidade entre os valores destinados, o que sugere que o investimento público em si não seja o diferencial entre os municípios e um indício quanto à utilização dos

aportes e da infraestrutura do ensino dos entes estudados. A quantidade de escolas municipais destinadas aos anos iniciais é distinta.

Ao analisar o interstício de 2015 e 2019, segundo dados do site Meu Município⁷⁵, Brejo Santo, que conta com 38 escolas municipais e 2.770 matriculados nos anos iniciais, apresenta um custo médio por aluno nos anos iniciais de R\$ 4.266,06, com um resultado médio no Ideb de 7,4 e um gasto total em educação de R\$ 51.336.289,93 em 2017 e de R\$ 67.835.860,35 em 2019. Já em Sobral, são 65 unidades escolares do município e 11.466 alunos matriculados para os anos iniciais com um aporte de R\$ 4.708,17 por estudante e média do resultado do Ideb em 8,8 para os anos iniciais, representando um valor educacional aportado em 2017 de R\$ 151.702.974,96 e em 2019 de R\$ 187.241.132,33⁷⁶.

Para Mucambo⁷⁷, a rede municipal é composta por 11 unidades escolares com 935 matriculados nos anos iniciais. O gasto por aluno foi de R\$ 4.962,34 para uma média 7,4 do Ideb. O investimento total entre 2017 e 2019 variou de R\$ 13.711.710,54 para R\$ 15.257.667,29. Em Granja⁷⁸, são 56 escolas para 3.610 estudantes nos anos iniciais e desempenho médio no Ideb de 7,3. O gasto individual de R\$ 4.156,18 e total, de 2017 para 2019, foi de R\$ 52.767.453,83 e R\$ 54.282.476,25, respectivamente.

Dadas as informações obtidas que a plataforma Meu Município apresenta, foi possível compreender que a destinação dos valores era semelhante em entrevista aos secretários municipais de educação. No entanto, um dos gestores mencionou que Sobral é um município rico e com PIB per capita superior aos outros entes estudados e que, portanto, tem uma disponibilidade de recursos maior para promover a transformação quanto à infraestrutura das escolas. Assim, para ele, o processo de evolução educacional nos municípios cearenses é heterogêneo em decorrência do formato desenhado por cada Secretaria de Educação Municipal perante os problemas públicos existentes e a disponibilidade de caixa para sua execução.

Assim, em 2010, verificou-se que o valor do PIB per capita sobralense, segundo o site Meu Município, era R\$ 13.595 – o que representa valor superior

⁷⁵ Disponível em: <https://teste.meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2302503-Brejo-Santo-CE?exercicio=2017#evolucao-de-gastos-por-aluno-e-edeb>. Acesso em: 27 out. 2021.

⁷⁶ Disponível em: <https://teste.meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2312908-Sobral-CE?exercicio=2019>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁷⁷ Disponível em: <https://teste.meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2309003-Mucambo-CE?exercicio=2019>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁷⁸ Disponível em: <https://teste.meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2304707-Granja-CE?exercicio=2019>. Acesso em: 30 out. 2021.

ao dobro em relação aos outros municípios estudados, que seria de R\$ 5.457, R\$ 3.662 e R\$ 3.514 para Brejo Santo, Mucambo e Granja, respectivamente. No entanto, por haver valores numericamente próximos em investimento por estudante, pode-se investigar a eficiência ou não no gasto público.

Segundo dados do IPECE, Sobral possuía em 2016 uma população de 203.682 habitantes, sendo classificado como o melhor município no que se refere ao índice de gasto municipal, com 0,64901⁷⁹. Um dos diretores sobralenses mencionou que a educação tem transformado a vida da população que, nos anos 1990, recebia menos de 200 reais por habitante e que ainda se mantém abaixo do salário-mínimo, mas hoje obtém mais de 500 reais de renda per capita.

Além disso, em 2016, no que se refere ao índice de qualidade na educação⁸⁰ (Iqe), verificou-se que a terceira maior cota parte do ICMS (R\$ 93.443,89) e dos tributos municipais arrecadados pelo município superam a arrecadação dos municípios pesquisados.

O orçamento educacional de Sobral em 2019 para a rede de, aproximadamente, 34 mil alunos foi de 172⁸¹ milhões de reais, devido a incentivos do PAIC e destinação acima da previsão constitucional à pasta no município. O secretário municipal de educação mencionou que mais de meio milhão de reais é repassado para a gestão do diretor na escola, o que é um diferencial e permite o incremento na eficiência do gasto público. A receita arrecadada pelo município era, em 2013, R\$ 462.061 e passou a R\$ 715.834, em 2019. Segundo o Tesouro nacional, em 2015, Sobral atingiu Ideb de 8,8 com gasto de R\$ 3.091,38 por aluno, menos do que foi gasto no estado do Ceará R\$ 3.764,84, em 2017 (STN, 2018). O que sinaliza que a eficiência do gasto público pode ser outro fator que influencie a melhoria na educação municipal.

Em relação à arrecadação municipal dos municípios em estudo, tem-se que em Sobral, segundo o secretário municipal de educação, entre 26% e 27,38% do orçamento da prefeitura é destinado para a educação. Em 2019, foi criado o Programa municipal de manutenção e desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental (PMDE), pela Lei nº 1.861, de 24 de abril de 2019, que consiste em transferência do Poder Executivo

⁷⁹ Disponível em: Índice Comparativo de Gestão Municipal (ICGM Anuário do Ceará - Ipece) - Anuário do Ceará (anuariodoceara.com.br). Acesso em: 20 set. 2021.

⁸⁰ Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Apresentacao_ICMS_BM_Fev2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

⁸¹ Disponível em: Educação de qualidade: o exemplo de Sobral - Planeta (revistaplaneta.com.br). Acesso em: 20 set. 2021.

Municipal para assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas da rede pública do município que apresentem alunos matriculados na educação infantil, no ensino fundamental e no EJA. A base de cálculo tem por referência os dados do Censo Escolar, como quantidade de unidades anexadas à unidade escolar, número de alunos matriculados e indicador de desempenho escolar.

A partir de informações obtidas nos sites Meu Município, que aglutina informações do INEP e do QEdu, Portal da Transparência, INEP e em dissertações de mestrado que tratam de gastos em educação, foi possível a produção de dashboards para ranquear os municípios segundo a eficiência dos gastos educacionais e número de alunos matriculados que se encontrarão mais adiante. No Anexo V, estão dispostos os gastos por aluno com insumos do SICONFI.

5

5

CONCLUSÃO

5 CONCLUSÃO

O estudo respondeu parcialmente à pergunta de pesquisa. Há um conjunto específico de práticas educacionais adotadas pelas escolas cearenses e que contribuiu para a melhoria na qualidade da educação, mas não existe evidência suficiente que demonstre que as unidades escolares isoladamente seriam responsáveis pela evolução dos indicadores educacionais.

Alguns desafios encontrados na execução do projeto de pesquisa podem ter dificultado a verificação integral quanto à origem do êxito dos indicadores educacionais nas melhores escolas do Estado do Ceará. Podem-se destacar a resposta parcial pelos entrevistados aos questionamentos realizados, a ampliação da amostra, o período de realização das entrevistas e a dificuldade de acesso à internet em regiões rurais.

O engajamento de entrevistados dos municípios de Brejo Santo e Sobral propiciou uma demonstração mais clara da origem da melhoria da qualidade da educação para o 5º ano do ensino fundamental entre os anos de 2007 e 2019. Portanto, a fidedignidade e a completude das respostas em relação às escolas desses municípios não permitiram uma comparação aprofundada em relação às escolas de Granja e de Mucambo por não ter sido possível obter insumos, apesar da insistência em contato promovida na fase de entrevistas.

A ampliação sugerida da amostra de escolas, em especial, durante as entrevistas e em resposta aos roteiros aplicados por meio de entrevistas e formulários, foi um dos desafios ao ranqueamento das unidades escolares estabelecidas no início do estudo. Tal fato corroborou para um destaque de iniciativas sobralense e brejo-santense pela transparência e abertura de dados e de informações pelos próprios secretários municipais de educação.

Vale ressaltar que, apesar da abertura dada pelos entrevistados, o período de pesquisa eleitoral dificultou a coleta de insumos, em especial sobre as iniciativas e outras informações de suma importância para a análise dos resultados. No entanto, ressalto que os secretários municipais de educação, diretores e coordenadores informaram a data de disponibilização na internet dos questionamentos não respondidos e me permitiram localizar, posteriormente, os pontos que não puderam ser respondidos dada a restrição imposta por esse lapso temporal.

Além disso, é importante frisar que foram coletados na fase inicial de qualificação os dados do SAEB (INEP) de 2017. A disponibilização das

informações referentes ao ano de 2019, foram dadas como públicas apenas em outubro de 2020 pelo Ministério da Educação. Sugere-se que a dificuldade de coleta dos dados nas escolas e de acesso público pode ter ocorrido pela situação pandêmica de isolamento social e adequações a que os órgãos públicos responsáveis pela coleta de informações das unidades escolares e a infraestrutura e os atores do sistema de ensino tiveram de se submeter para a exposição das informações.

É importante destacar, adicionalmente, que a dificuldade de obtenção de resposta aos roteiros aplicados em entrevistas e formulários também se deve à sobrecarga de trabalho e à incompatibilidade de agendas ocasionadas pelo período de isolamento social vigente, em especial em Granja e em Mucambo. Portanto, uma pesquisa qualitativa com foco em observação poderia ter dirimido questões que permaneceram em aberto referente a esses municípios.

Quanto aos municípios de Sobral e de Brejo Santo, apresentaram uma infraestrutura física e de pessoal para que fosse possível a observação das iniciativas nas escolas e no município. No entanto, reforço que a inviabilização na fase de entrevistas do contato presencial em sala de aula ou o comparecimento em ações educacionais promovidas pelos municípios, como o seminário mensal realizado em Sobral pela SME, tornou a fala dos entrevistados o principal insumo para verificação quanto à pesquisa bibliográfica realizada.

Ante o exposto, foram verificadas quais escolas evoluíram no Ideb entre os anos de 2007 e 2019 e mapeadas as políticas públicas ou ações individuais implementadas nessas escolas com identificação do secretário municipal de educação, do diretor e do coordenador pedagógico como atores fundamentais na implementação das iniciativas em educação nos municípios e nas escolas públicas dos anos iniciais, em especial no 5º ano do ensino fundamental.

Nesse momento, as iniciativas verificadas em revisão de literatura nos sites dos municípios elencados, em documentos do MEC, do INEP, do IPEA, do IPECE, dentre outros, e em revistas de educação especializadas, como *Nova Escola*, foram coletadas e analisadas posteriormente, de acordo com a resposta dos entrevistados.

O Estado do Ceará, como já descrito textualmente, apresentou desafios quanto à renda per capita e ao acesso ao ensino de qualidade em alguns municípios anteriores a 2007, período inicial do desenho de pesquisa. Verificou-se que dos 184 municípios cearenses, Sobral foi o ente vanguardista que inspirou ações de melhoria na qualidade da educação

básica pública. A política pública estadual PAIC, nomenclatura dada ao programa em 2004 para reversão ao analfabetismo e outras mazelas educacionais, foi baseada na infraestrutura sobralense.

Primeiramente, destaca-se o alinhamento dos argumentos dos entrevistados, em cada município específico, quanto à origem da evolução educacional nas escolas municipais entrevistadas, em especial, em Sobral e Brejo Santo. Para os sobralenses, o contexto histórico das ações educacionais se iniciou por uma mudança política e estrutural no modelo de educação vigente no ente, já nos outros municípios o impulsionamento do PAIC teria sido o responsável principal pela transformação educacional na qualidade do ensino público. Foi interessante verificar que aos sobralenses a política educacional Programa Dinheiro Direto na Escola e o PAIC são importantes.

Dito isso, foi possível identificar o modelo de gestão e de monitoramento utilizado pelos gestores das instituições pesquisadas para implementar políticas e ações educacionais exitosas por meio de entrevistas e documentários sugeridos pelos entrevistados dos municípios cearenses. Observou-se que o formato é heterogêneo e, portanto, sugere-se uma correlação entre o desempenho dos alunos e a implementação de iniciativas em educação com foco em insumos fornecidos, não só pelos sistemas de avaliação municipais como pelas unidades escolares.

Dessa forma, verificou-se que há distinção da evolução educacional nos municípios e das escolas estudadas. Há monitoramento de ações educacionais comuns em âmbito federal, estadual e da própria escola, mas as fontes que subsidiam a formulação das iniciativas de melhoria na qualidade da educação, como a infraestrutura SME, a metodologia educacional e a gestão democrática se diferenciam segundo relatos coletados em entrevistas.

Em Sobral, o diferencial reside na escolha dos gestores e dos coordenadores pedagógicos, na formação de profissionais da educação com alinhamento à pactuação de métricas relativas à melhoria na qualidade da educação, na autonomia na gestão escolar e na existência de uma avaliação municipal semestral para o 5º ano do ensino fundamental, como subsídio à tomada de decisão tempestiva pela SME e pela direção da unidade escolar. De acordo com os entrevistados, a excelência na gestão pública, com destaque à meritocracia, é o pilar que sustenta a evolução educacional sobralense.

Já em Brejo Santo, o monitoramento das iniciativas educacionais se baseia em insumos do SPAECE e das avaliações escolares. Há alinhamento

entre o desempenho dos alunos e a formação dos professores, que é realizada na Universidade do Cariri, com posterior troca de experiências para que a rede de ensino público possa evoluir com mais equidade. Para os entrevistados, a escolha dos diretores e coordenadores pedagógicos é coerente ao perfil profissiográfico para o exercício do cargo, mas se diferencia do rito sobralense. As condições dos estabelecimentos de ensino público são mais simples e utilizam, prioritariamente, da infraestrutura do PNLD, PDDE e PAIC para compor as ações educacionais no município.

Sugere-se também que o empenho dos profissionais de educação, com validação e apoio da SME, viabiliza o acompanhamento dos alunos e da participação da família no cotidiano escolar. Portanto, apesar de se utilizar de infraestrutura federal e estadual, o formato do “arroz com feijão bem-feito” é responsável pelo desempenho dos estudantes nos sistemas de avaliação. Iniciativas educacionais exitosas em escolas são replicadas para o município por meio de troca de experiências.

Ainda na cidade, há ênfase em ações voltadas à leitura e ao aprendizado em matemática, com destaque para a escola Nobilino Alves de Araújo, que foi acrescida ao estudo. No entanto, como não foram investigadas todas as unidades escolares e seria prematuro reportar que as iniciativas específicas de uma escola são responsáveis pelo desempenho nos sistemas de avaliação, se comparado às de outras unidades escolares, apenas baseando-se em resultados de proficiência em língua portuguesa e matemática e em pesquisa documental, sugere-se um estudo aprofundado nesse sentido.

Perante o exposto, com base nos insumos da pesquisa, há um tecido educacional comum e bem-sucedido entre escolas e secretaria municipal de educação brejo-santense, o que sugere que há utilização de políticas públicas nacionais e estaduais. Mas a construção de uma infraestrutura baseada na formação e no apoio da SME aos profissionais de educação e o acompanhamento *pari passu* dos profissionais de educação, alunos e família para a construção de ações em educação, são indicativos da melhoria na qualidade de educação municipal.

Quanto aos municípios de Mucambo e Granja, não foi possível determinar quais políticas públicas seriam determinantes para seu sucesso educacional. Apesar de se relatar as iniciativas federais e estaduais, faz-se necessário investigação minuciosa sobre as ações educacionais reportadas em pesquisa documental em sites de ONGs, Tesouro Nacional, MEC, Observatório de Educação, INEP, IPECE, SPAECE, do município e em revistas de educação.

Dessa forma, entendemos que há algum conjunto específico de práticas educacionais adotadas por escolas do Ceará que têm contribuído para a melhoria da qualidade da educação, mas não foi possível reportar essas ações como determinantes para o êxito educacional apresentado entre 2007 e 2019. Em Sobral, por ter tido uma amostra maior de escolas pesquisadas, foi possível verificar pelas entrevistas que as iniciativas municipais compõem o cerne da melhoria na qualidade de ensino. Já em Brejo Santo, apesar de haver escolas com maior destaque nos indicadores, há a infraestrutura de políticas públicas federais e estaduais que subsidiam a evolução educacional brejo-santense, mas há indícios de que o êxito na implementação dessas iniciativas e na formulação de ações municipais se deve ao engajamento dos agentes de mudança locais. Com relação a Mucambo e Granja, não se alcançou esclarecimento suficiente que possibilite responder à pergunta de pesquisa.

Das práticas conhecidas em pesquisa, todas podem ser replicadas desde que obedecem aos critérios estabelecidos na iniciativa como é o caso da meritocracia para a escolha dos gestores e coordenadores pedagógicos.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza *et al.* **Fundeb: o que os municípios precisam saber.** 4. ed. Brasília: CNM, 1996.

ABRUCIO, F., SEGGATTO, C., Pereira, M. C. **Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo.** São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/pne/saiba-mais/regime-de-colaboracao-no-ceara-funcionamento-causas-do-sucesso-e-alternativas-de-disseminacao-do-modelo>. Acesso em: 7 abr. 2020.

ALBUQUERQUE, A.E.M.; MORAES, G.H. **Cadernos de Estudos e Políticas Educacionais: pesquisa em educação e transformação.** INEP. Ministério da Educação. Brasília: INEP, 2019.

ALVES, F.; FRANCO, C.; CAZELLI. **Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman.** Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 45, p. 487-499, dez. 2010.

ALVES, F.; ELACQUA, G.; MARTÍNEZ, M.; SANTOS, H. **Efeitos do Plano de Desenvolvimento das Escolas nos resultados escolares.** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 27, n. 64, p. 128-159, jan./abr. 2016.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; GOMES, Carlos Adriano Santos. Programa Um Computador Por Aluno (PROUCA): uma análise bibliométrica. Educar em Revista, Curitiba, n. 63, p. 267-288, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/yhN5cqWbmj4DcxT75zFJyCD/?lang=pt#>. Acesso em: 5 set. 2021.

ARAGÃO, C.M.. Entre (atos) do Ofício II. Sobral, 2017. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1dHqu2SCzmaaBCV02PB3GUgt-4J4Vd_gW/view. Acesso em 10 set. 2021.

ARAUJO, Herton *et al.* **Quanto custa o Plano Nacional de Educação?:** uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica; n. 30). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28785. Acesso em: 12 abr. 2020.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** São Paulo: Fapesp, 2000. 304 p.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia e Redução da Desigualdade Econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders.** Revista brasileira de ciências sociais (online), v. 33, p. 1-23, 2018.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **A trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

BARBOSA, J. J. **Alfabetização e leitura.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

BARROS, José D'Assunção. **As hipóteses nas Ciências Humanas: aspectos metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2017.

BATISTA, A. A. G.; KASMIRKI, P. R.; GUSMAO, J. B.; VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M.; MELLO, H. D. . **Políticas para o ensino médio: o caso de quatro estados.** Cadernos Cenpec, v. 6, p. 5-50, 2016.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.

BERGMANN, Jonathan. **Sala de aula invertida: uma metodologia ativa de aprendizagem.** Rio de Janeiro: LTC, 2019.

BICUDO, M. A. V. **Pesquisa qualitativa segundo a visão fenomenológica.** São Paulo: Cortez, 2011.

BOAVENTURA, E. M. **Metodologia da pesquisa:** monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BOGDAN, R. C; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação.** Portugal: Porto Editora, 1994.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. **Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil:** interfaces com o currículo da/na escola. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRAGA, Jacqueline. **Brejo Santo - a cidade educadora:** luz e inspiração para o Brasil. Cene: Fortaleza, 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, nº 9394/96. Brasília, 1996.

BRESOLIN, A. **Análise de resultados intermediários das políticas de bônus em escolas públicas estaduais brasileiras.** 2014. 172 f. Dissertação

(Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

BRITO, Márcio Pereira De. **Projeto Primeiro, Aprender! Estudo De Caso Em Quatro Escolas Públicas Estaduais Do Ceará**. Dissertação (mestrado profissional) - Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. P. 107.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011.

BROOKE, Nigel. **Controvérsias sobre políticas de alto impacto**. Caderno de Pesquisa. São Paulo, v. 43, n. 148, p. 336-347, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 11 jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742013000100017>.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

BROOKE, N. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e políticas públicas. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMARÃO, Virna do Carmo; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Política da gestão por resultados na educação cearense (1995-2014). **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 369-391, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/10160>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARLOS, Vitor Augusto. **O papel das habilidades socioemocionais e da repetência escolar sobre o abandono escolar: uma análise de mediação**. FEARP-USP: São Paulo, 2018.

CARNEIRO, D. R. F.; IRFFI, G. **Política de incentivos à escola melhora a proficiência no ensino fundamental? Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez**. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 10., Fortaleza, 2014. Anais... Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – Ipece: 2014.

CARVALHO, E. B. S. *et al.* **TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 68 A Pobreza No Ceará: O Tamanho do Desafio e uma Proposta.** Governo do estado do Ceará. Secretaria de Planejamento e Gestão. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica. Ceará: IPECE, 2010. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_68.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

CASTRO, M. H. G. **Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios.** São Paulo Perspectiva, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, 2009.

CASTRO, J. A.; VAZ, F. **Gasto das famílias com educação.** In: SILVEIRA, F. G. et al.(Org.). Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas. Brasília: IPEA, 2007. v. 1

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Mecanismos Redistributivos na Assistência Financeira da União no Âmbito da Educação Básica.** Educ. rev., Belo Horizonte, v. 35, e194676, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982019000100406&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 abr. 2020.

CEARÁ. **Perfil Básico Municipal:** Mucambo. _____. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Governo do Ceará: Ceará, 2009a. Disponível em: [ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Mucambo_2009.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/09/Mucambo_2009.pdf). Acesso em: 10 set. 2021.

CEARÁ. Secretaria de Educação. **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, 2012a.

CHARLOT, B. **Da relação com o saber às práticas educativas.** São Paulo: Cortez, 2013.

CHARLOT, B. **Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate.** Sísifo: Revista de Ciências da Educação, Lisboa, n. 4, p. 129-136, 2007.

CHIODI, C. S. **O processo de avaliação psicológica na perspectiva da psicologia histórico-cultural e suas contribuições para o processo de ensino-aprendizagem.** 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

CHIRINEA, Andréia Melanda; BRANDAO, Carlos da Fonseca. **O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados.** Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n.87, p. 461-484, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000200461&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 12 abr. 2020.

CODES, Ana; ARAÚJO, Herton Ellery; BASSI, Camilo; MEIRA, Ana. **Uma leitura do Plano Nacional de Educação (PNE) e uma proposta para seu monitoramento.** Instituto de Pesquisa Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2285.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

COELHO, Maria Izolda Cela de Arruda. **Rede de cooperação entre escolas: uma ação** no âmbito do Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

COLAGROSSI, Ana Luiza Raggio; VASSIMON, Geórgia. **A aprendizagem socioemocional pode transformar a educação infantil no Brasil.** Constr. psicopedagogia., São Paulo, v. 25, n. 26, p. 17-23, 2017. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-69542017000100003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 jun. 2019.

COSTIN, Cláudia. Educação como política pública. *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional.** São Paulo: Saraiva, 2017. p. 233-260.

CRUZ, Louisee; LOUREIRO, André. **Alcançando um Nível de Educação de Excelência em Condições Socioeconômicas Adversas: O Caso de Sobral.** World Bank Group (Education). DAVIES, P., EYERS, J., GALLAGHER, E., PHI, 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p.168-200, set. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 27 abr. 2020.

DA SILVA, Ivonilce Brelaz. **Uma abordagem contemporânea do secretariado escolar na educação básica.** UNIFESSPA, 2016. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=https%3A%2F%2Fepg.unifesspa.edu.br%2Fimages%2FArtigos%2FIVONILCEBRELAZDASILVA.pdf&btnG=. Acesso em: 19 set. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições.** Textos para discussão (Série Documental), v. 24, n. 22. Brasília: Inep, 2007.

ECHALAR, Adda Daniela Lima Figueiredo; PEIXOTO, Joana. Programa Um Computador por Aluno: o acesso às tecnologias digitais como estratégia para a redução das desigualdades sociais. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 95, p. 393-413, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/KpS3ZFqNdcPk6xSP3gczWMk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

EDUCAÇÃO é a base. Base Nacional Comum Curricular, [s.d.]. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 1 ago. 2021.

ELACQUA, Gregory *et al.* **Educação baseada em evidências: como saber o que funciona em educação.** Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2015.

GOMES, A.D.C, FEITOSA, R.A. **Contribuições do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) para a formação do licenciando em Matemática** *in* Ensino de ciências e matemática: enfoques de práticas docentes. Universidade Federal do Ceará. Ana Carolina Costa Pereira, Francisco Regis Vieira Alves, Francisco Herbert Lima Vasconcelos (org.). Recife: Imprima, 2016. p. 121-132.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. *In*: VELOSO, F. *et al.* (org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FRIGOTTO, Gaudêncio & CIAVATTA, Maria (org.). **Ensino médio: ciência, cultura e trabalho.** Brasília, MEC/SEMTEC, 2004. 338p.

GHIRALDELLI, P. **História da educação brasileira.** São Paulo: Cortez, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. 8. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GLICK, Peter; SAHN, David E. Early academic performance, grade repetition, and school attainment in Senegal: a panel data analysis. **The world bank economic review**, v. 24, n° 1, p. 93-120, 2010. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/377441468167637729/pdf/776330JRN020100Academic0Performance.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____ (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GREMAUD, ; Nicolella, Alexandre & Scorzafave, Luiz & Guena de Oliveira, Roberto & Soares, Tufi & Belluzzo, Walter. (2011). **A relação entre abandono escolar no ensino médio e o desempenho no ensino fundamental brasileiro**. Instituto Unibanco, 2011.

HEIDRICH, Gustavo. **A Sobral que o Brasil não conhece. Um mergulho na rede que mais cresce no Ideb**. Revista Nova Escola, 2016. Disponível em: <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/1680/a-sobral-que-o-brasil-nao-conhece>. Acesso em: 1 abr. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IETS. **Análise do uso dos resultados do SPAECE/Alfa e das avaliações do Prêmio Escola Nota Dez**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.iets.inf.br/img/pdf/doc-2120.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Evidências parte I: Acesso, progressão e aprendizado dos alunos**. Instituto Ayrton Senna, 2019. Disponível em: <https://www.institutoayrtonenna.org.br/pt-br/a-causa/diagnostico-da-educacao/diagnostico-educacao-estudantes.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

KLEIN, R. **Utilização da resposta ao item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 40, p. 283-96, 2003.

KOSLINKI, M. C.; CUNHA, C. P.; ANDRADE, F. M. **Accountability escolar: um estudo exploratório das escolas premiadas. Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 108-137, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEE, V. Medidas educacionais: avaliando a eficácia das escolas em termos de excelência e de equidade. *In*: BONAMINO, A.; BESSA, N.; FRANCO, C. **Avaliação da educação básica: pesquisa e gestão**. São Paulo: Loyola, 2004. p. 13-43.

LIMA, A. L. G. Testes ABC: proposta de governo de uma população problemática. **Psicologia Escolar e Educacional**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 139-163, 2007.

LIPSKY, Michael. **Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services**. Russell Sage Foundation, New York, 1980.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U, 2012.

MAINARDES, Jefferson. n. 16 - **A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da política educacional. Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 12, ago. 2018. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/59217>. Acesso em: 8 fev. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v12i0.59217>.

MARQUES, C. de A; AGUIAR, R. R; CAMPOS, M.O.C. **Programa de Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. Avaliação Educacional: sentidos e finalidades**. Fortaleza: RDS, 2008.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010.

MORAN, José Manuel. **A educação que desejamos: novos desafios e como chegar lá**. Campinas: Papirus, 2012.

MOREIRA, JAS.; LARA, AMB. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)** [online]. Maringá: Eduem, 2012. ISBN 978-85-7628-585-4. Disponível em: SciELO Books <http://books.scielo.org>. Acesso em: 9 abr. 2020.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; FAGUNDES, Helenara Silveira. Implementação de políticas públicas: uma questão em debate. I Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social, Florianópolis, 27-29 out.

2015. Disponível em:
https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_199.pdf.
Acesso em: 5 fev. 2020.

OLIVEIRA, Weder. **Curso de Responsabilidade Fiscal/Direito, Orçamento e Finanças Públicas-Volume I**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2013. 1175p.

OSHIRO, C. H.; SCORZAFAVE, L. G.; DORIGAN, T. A. **Impacto sobre o desempenho escolar do pagamento de bônus aos docentes do ensino fundamental do Estado de São Paulo**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 69, n. 2, p. 213-249, abr./jun. 2015.

PASCARELLI FILHO, Mário. **A nova administração pública: Profissionalização, eficiência e governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 fev. 2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 jun. 2019.

PONTUAL, T. **Remuneração por mérito, desafio para a educação**. São Paulo: Fundação Lemann, 2008.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 49, n. 193, p. 21-30, jan./mar. 2012.

REBOUÇAS, Djalma de Pinho Rebouças de. **Gestão para resultados: atuação, conhecimentos, habilidades**. São Paulo: Atlas, 2010.

RESENDE, Caio Cordeiro de. **Boletim nº 73 - O que está acontecendo no Ceará? Evidências preliminares de como um dos estados mais pobres do país vem transformando seu sistema educacional**. Senado Federal: Brasília, 2018.

RESENDE, Caio Cordeiro de. **Alfabetizando na idade certa: evidências de como um dos estados mais pobres do Brasil vem transformando seu**

sistema educacional. Senado Federal: Brasília, 2018. Disponível em: <https://sites.google.com/site/caiocr/>. Acesso em: 12 dez. 2019.

RIBEIRO, Vanda; GUSMÃO, JBB. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, p. 171, 2005.

SAMPAIO, C. E. M. *et al.* **Sincronismo idade/série: um indicador de produtividade do sistema educacional brasileiro.** Brasília: Inep, 2002.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno. **Estatísticas sobre o analfabetismo no Brasil.** Audiência pública – Comissão dos Direitos humanos e Legislação Participativa do Senado federal. INEP, 2014.

SANTOS, J. P. **Currículo escolar e informática educativa na escola de ensino fundamental centro educacional de Mauriti – CE.** 2013. 46 f. Monografia (Graduação em Informática) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Mauriti, 2013.

SANTOS, L. L. C. P. **Formação de professores na cultura do desempenho.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1145-1157, 2004.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SEDUC. **Estatísticas da educação básica nos municípios do Ceará – 2011:** Mucambo. Governo do Estado do Ceará. Secretaria de Educação. Ceará, 2012. Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2009/01/Mucambo_2011.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. **A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, jun. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782016000200411&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 ago. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª ed., São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, R. M. *et al.* **Estudos qualitativos: enfoques teóricos e técnicas de coletas de informações** (org.). Sobral: Edições UVA, 2018.

SILVEIRA, Edvanir Maia da. **Três décadas de Prado e Barreto: a política municipal em Sobral, do golpe militar à Nova República (1963-96).** 2013.

218 f. Tese (Doutorado em História Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SIMONETTI, A. **Caderno de atividades**. Fortaleza: Seduc, 2009.

SOARES, T. Fernandes, NÓBREGA, M., NICOLELLA, A. **Fatores associados ao abandono escolar no ensino médio de Minas Gerais**. Educação e Pesquisa, 41(3), p. 757-772.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Aspectos fiscais da educação no Brasil**. STN, 2018. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28264_880357/CesefEducacao9jul18.pdf?v=6106. Acesso em: 22 set. 2021.

SULIANO, D. C., & de Oliveira, J. L. **Características dos alunos e fatores de desempenho escolar nas escolas públicas do estado do Ceará**. Ceará: Governo do Ceará, 2011. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_95.pdf. Acesso em: 11 out. 2021.

SULIANO, D.C; OLIVEIRA, J.L; SILVA, V.H.M.C.. **Nota Técnica – Evolução e determinantes da desigualdade no Ceará**. Ceará: Governo do Ceará, 2011. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/NT_46.pdf. Acesso em: 11 out. 2021.

UNESCO. **Década da educação das Nações Unidas para um desenvolvimento sustentável, 2005-2014: documento final do esquema internacional de implementação**. Brasília, 2005.

UNESCO. **Declaração de Incheon: educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos**. In: FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2015, Incheon. Relatório. Genebra, 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233137_por. Acesso em: 3 dez. 2019.

UNESCO. **Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all**. Brasília: UNESCO, 2017. 88 p. Disponível em: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf. Acesso em: 5 maio 2020.

UNICEF. **Caminhos do direito de aprender: boas práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação.** Brasília: UNICEF, 2010.

VASCONCELOS, Francisco Herbert de Lima. (org.) **Experiências e práticas escolares de ensino em Sobral.** Campinas, SP : Pontes Editores, 2019.

VIDAL, ELOISA MAIA; VIEIRA, SOFIA LERCHE. **Professores da educação básica: perfil e percepções sobre sucesso dos alunos.** ESTUDOS EM AVALIAÇÃO EDUCACIONAL (IMPRESSO), v. 28, p. 64-101, 2017.

VIEIRA, SOFIA LERCHE; VIDAL, ELOISA MAIA. **Liderança e gestão democrática na educação pública brasileira (Democratic leadership and management in Brazilian public education).** REVISTA ELETRÔNICA DE EDUCAÇÃO (SÃO CARLOS), v. 13, p. 11, 2019a.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M.; GALVAO, W. N. M.. **Contextos, políticas e resultados de avaliação no ensino médio: um estudo em quatro estados brasileiros.** Cadernos Cenpec, v. 6, p. 217-245, 2016b.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out./dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 out. 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche et al. **Documentos de política educacional no Ceará: Império e República.** Colaboração: NOGUEIRA, DL et al. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. . **Ensino médio no Ceará: igualdade versus qualidade na implementação do direito à educação.** Cadernos Cenpec, v. 6, p. 106-130, 2016.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. . **Gestão democrática da escola no Brasil: desafios à implementação de um novo modelo.** Revista Iberoamericana de Educación (Impresa), v. 67, p. 19-31, 2015.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação e realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 4, 2019c. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-62362019000400603&script=sci_arttext. Acesso em: 27 abr. 2020.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. ; FREITAS, Pâmela Félix ; BATISTA, A. A. G. . **Reações das políticas educacionais estaduais nas escolas: um estudo de caso em escolas do Ceará, Goiás, Pernambuco e São Paulo.** Cadernos Cenpec, v. 6, p. 51-79, 2016d.

WAGNER, Daniel A. **Alfabetização: construindo o futuro** [online]. Genebra: Unesco; 2000. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000130239>. Acesso em: 10 abr. 2019.

WEISZ, Telma. **Alfabetização no contexto das políticas públicas**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO DE PROFESSORES, 2002, Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1d.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

YIN, Robert. K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre (RS): Penso, 2016. 313 p.

Internet (vídeo/notícia)

____. Comitê vai elaborar diagnóstico sobre analfabetismo escolar no Ceará. Unidime, 2004. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/comite-vai-elaborar-diagnostico-sobre-analfabetismo-escolar-no-ceara>. Acesso em: 30 de jun de 2021.

BARROS, Ricardo Paes De. **Avaliação de resultado e de impacto – sobre a importância de medir – parte 1**. Itaú Social, 2016a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Rj7H5J5NICs>. Acesso em: 4 abr. 2019.

BARROS, Ricardo Paes De. 1 vídeo (16 min). **Por que avaliar impacto?**. Publicado pelo canal Itaú Social, 2016b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=glEzG1YrUQ>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BARROS, Ricardo Paes De. 1 vídeo (24 min). **Avaliação de Resultados versus Avaliação de impacto pt.2**. Itaú Social, 2016c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=k5l4tSJOZ4>. Acesso em: 4 abr. 2019.

BRASIL. EL PAÍS. **Como a pobre Brejo Santo, no Ceará, construiu as melhores escolas públicas do país**. El País, 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/10/politica/1470862656_476387.html. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ideb é iniciativa premiada em concurso de inovação pública**. MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/31969-ideb?start=20>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006. Disponível em:

portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

CEARÁ. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ.

Organograma Estadual.

<https://www.ceara.gov.br/organograma/secretaria-da-educacao/>. Acesso em: 17 set. 2021.

CEARÁ. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO CEARÁ. **Padrões de desempenho estudantil.** SPAECE, 2014. Disponível em: SPAECE-RP-LP-5F-WEB1.pdf (caedufjf.net). Acesso em: 10 set. 2021.

CEARÁ. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. MAIS PAIC. **Eixo de gestão municipal.** Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-gestao>. Acesso em: 1 set. 2021.

CEARÁ. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. MAIS PAIC. **Proposta Mais PAIC – Ensino Fundamental II.** MAIS PAIC, 2017. Disponível em: <https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-do-ensino-fundamental-ii>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CEARÁ. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. PAIC, 2009.a. Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/section/34-2021-01-19-13-07-23>. Acesso em: 4 abr. 2021.

CEARÁ. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. PAIC, 2009.b. Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/category/220-eixo-do-ensino-fundamental-i>. Acesso em 4 abr. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). INEP, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/classes-multisseriadas>. Acesso em: 11 abr. 2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Webinário – A educação brasileira em perspectiva internacional.** 1 vídeo (1h03min). Todos pela Educação, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TqC2CdrlmoM>. Acesso em: 30 jun. 2021.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO. **Comitê vai elaborar diagnóstico sobre analfabetismo escolar no Ceará.** Undime, 2004. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/comite-vai-elaborar-diagnostico-sobre-analfabetismo-escolar-no-ceara>. Acesso em: 22 jun. 2020.

Marco legal

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: Acesso em: 1 fev. 2018.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024. **Lei 13.005 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2019.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: INESP, 2016. 182 p. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 86 de 16 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em: 8 set. 2021.

CEARÁ. Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencentes aos municípios, na forma da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 6 jun. 2008. Série 2, ano XI, n. 105, caderno único, p. 1-7.

CEARÁ. Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 27 jun. 1995. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/2401-lei-n-12-452-de-06-06-95-d-o-de-27-06-95>. Acesso em 15 set. 2021.

CEARÁ. Lei nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002. Institui o prêmio educacional “Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará”, relativo ao ano de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 25 fev. 2002. Série 2, ano V, n. 37, p. 48-49.

CEARÁ. Lei n. 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Cria o Programa de 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**, Fortaleza, 19 dez. 2007. Disponível em: al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2007/14026.htm. Acesso em: 8 out. 2019.

CEARÁ. Lei n. 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**, Fortaleza, 19 jun. 2009. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2009/14371.htm>. Acesso em: 8 out. 2019.

CEARÁ. Lei n. 14.580 de 21 de dezembro de 2009. Altera dispositivos da Lei n. 14.371, de 19 de junho de 2009. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, série 3, ano 1, n. 241, 28 dez. 2009.

CEARÁ. Lei n. 14.949 de 27 de junho de 2011. Acrescenta dispositivo à Lei n. 14.371/2009 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, série 3, ano III, n. 127, 5 jul. 2011a.

CEARÁ. Lei n. 15.052 de 6 de dezembro de 2011. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos de ensino fundamental, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, série 3, ano III, n. 235, 12 dez. 2011b.

CEARÁ. Lei n. 15.923 de 15 de dezembro de 2015. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos de ensino fundamental, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, série 3, ano III, n. 235, 15 dez. 2015.

CEARÁ. Secretaria da Educação do Governo do Ceará. **Manual de orientações para elaboração, execução e prestação de contas de aplicação dos recursos financeiros do Prêmio Escola Nota Dez**. Fortaleza: Seduc, 2013.

CEARÁ. Secretaria da Educação do Governo do Ceará. **Manual de orientações para elaboração, execução e prestação de contas de aplicação dos recursos financeiros do Prêmio Escola Nota Dez**. Fortaleza: Seduc, 2017.

CEARÁ. Secretaria da Educação do Governo do Ceará. **Prêmio Escola Nota 10**. Fortaleza, 2013b. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/premio-escola-nota-10>. Acesso em: 13 jun. 2019.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Secretaria da Educação. **O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE**. Ceará, 2014. Disponível em: <http://www.Space.caedufjf.net/o-programa/>. Acesso em: 13 jun. 2019.

GRANJA. Lei n. 1050/2015, de 11 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME de Granja para o decênio 2015 a 2025 e dá outras providências. Disponível em: https://www.camaragranja.ce.gov.br/arquivos/93/Leis_1050_2015.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

Repositórios de dados

BONAMINO, Alicia *et al.* Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Avaliação das bibliotecas escolares no Brasil** – Brasília: MEC, Secretaria da Educação Básica, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PNA Política nacional de Alfabetização**. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. Brasília: MEC, SEALF, 2019. 54 p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno_pna_final.pdf. Acesso em: 18 abr. 2020.

CEARÁ. **Desempenho e participação – 2019**. Disponível em: <http://www.SPAECE.caedufjf.net/resultados/>. Acesso em: 8 dez. 2019.

CEARÁ. **Perfil Básico Municipal Sobral 2012**. IPECE, Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. 2012. Disponível em: <http://ipece.ce.gov.br>. Acesso em: 9 jan. de 2020.

CEARÁ. **Perfil do analfabetismo no Ceará**. Análise a partir dos dados da PNAD (2001,2006,2012). IPECE, Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. 2013. Disponível em https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/Ipece_Informe_65_23_outubro_2013.pdf. Acesso em: 9 jan. de 2021.

CEARÁ. **Proficiência/Acerto por descritor – resultados finais**. Disponível em: <http://www.SPAECE.caedufjf.net/resultados/>. Acesso em: 8 dez. 2019.

CEARÁ. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Programa de Alfabetização na Idade Certa - PAIC**. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/objetivos-e-competencia>. Acesso em: dez. 2018.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Ceará. **SPAECE – 2018. Boletim do Sistema Rede estadual e redes municipais.** Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAed., v. 3 (2018), Juiz de Fora – Anual. Disponível em: <http://www.SPAECE.caedufjf.net/colecao/2018-2/>. Acesso em: 8 dez. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Escola Ativa.** Brasília: INEP, 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/classes-multisseriadas>. Acesso em 10 abr. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Brasília: INEP, 2009. Disponível em: http://inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/educacao-recebeu-r-117-bilhoes-em-2007/21206. Acesso em: 30 mar. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados.** – Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484421/RELAT%C3%93RIO+SAEB-ANA+2016+PANORAMA+DO+BRASIL+E+DOS+ESTADOS/41592fab-6fd6-4c21-9fbb-d686f6b05abe?version=1.0> . Acesso em: 8 dez. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2012.** Brasília, DF: INEP, 2013. Disponível em: portal.inep.gov.br/basica-censo. Acesso em: 20 maio 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2014.** Brasília, DF: INEP, 2015. Disponível em: portal.inep.gov.br/basica-censo. Acesso em: 20 maio 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2015.** Brasília, DF: INEP, 2016. Disponível em: portal.inep.gov.br/basica-censo. Acesso em: 20 maio 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2016.** Brasília, DF: INEP, 2017. Disponível em: portal.inep.gov.br/basica-censo. Acesso em: 20 maio 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2017.** Brasília, DF: INEP, 2018. Disponível em: portal.inep.gov.br/basica-censo. Acesso em: 13 jun. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **População de 16 anos com pelo menos o Ensino**

Fundamental Concluído in **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. 2018. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/publicacoes/item/download/15_43f943e1c8b9aaf756af3875d8561a10. Acesso em: 12 jan. 2020.

IPECE. **Evolução do Ceará no índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)**: uma análise para o ensino fundamental. IPECE informe nº 184/ Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza: IPECE, 2020. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2020/12/ipece_informe_184_02_dez2020.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018**. OCDE, Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: out. 2019.

SPAECE. **Matriz de Referência em Língua Portuguesa**. Ceará: SPAECE, 2012a. Disponível em: <https://spaece.caedufjf.net/wp-content/uploads/2012/07/CE-SPAECE-2016-MATRIZ-LP-5EF.pdf>. Acesso em 30 abr. 2021.

SPAECE. **Escala interativa. Língua Portuguesa – 5º ano do Ensino Fundamental**. Ceará: SPAECE, 2016a. Disponível em: <https://spaece.caedufjf.net/o-sistema/escalas-interativas/lingua-portuguesa-5o-ano-do-ensino-fundamental/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

SPAECE. **Matriz de Referência em Matemática**. Ceará: SPAECE, 2012b. Disponível em: <https://spaece.caedufjf.net/wp-content/uploads/2012/07/CE-SPAECE-2016-MATRIZ-MT-5EF.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

SPAECE. **Escala Interativa. Matemática – 5º ano do Ensino Fundamental**. Ceará: SPAECE, 2016b. Disponível em: <https://spaece.caedufjf.net/o-sistema/escalas-interativas/matematica-5o-ano-do-ensino-fundamental/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Análise de relação Ideb e gasto por aluno**. Brasília: SICONFI, 2019. Disponível em: <https://analise-siconfi-ideb.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 29 out. 2021.

Teses e dissertações

ARAÚJO, Karlane Holanda. **Os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez nos processos pedagógicos das escolas premiadas de Sobral e das apoiadas de Caucaia no ano de 2009**. 2016. 185f. Dissertação (Mestrado em Educação)

– Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade do Ceará, Fortaleza, 2016.

BRESOLIN, A. **Análise de resultados intermediários das políticas de bônus em escolas públicas estaduais brasileiras.** 2014. 172 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

BRITO, Márcio Pereira De. **Projeto Primeiro, Aprender! Estudo De Caso Em Quatro Escolas Públicas Estaduais Do Ceará.** Dissertação (mestrado profissional) - Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. P. 107.

CARNEIRO, D. R. F. **Políticas de incentivo à escola melhoram a proficiência no ensino fundamental? Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez.** 2015. 41 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de Pós-Graduação em Economia (Caen), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

FONSECA, Andreia Serra Azul da. **Programa de Alfabetização na Idade Certa - PAIC: reflexos no planejamento e prática escolar.** 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/7657>. Acesso em: 22 abr. 2020.

MACHADO, Daienne Amaral. **Políticas públicas interfederativas: coordenação na implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa do Ceará.** 2014. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MOTA, Maria Océlia. **Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores.** 2018. 297 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6211944. Acesso em: 22 abr. 2020.

Silva, Miguel Jocélio Alves da. **Saberes e práticas das professoras do 5º ano, matéria prima para a aprendizagem matemática das crianças.** 2011. 151f. Mestrado (dissertação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2011.



ANEXOS
ANEXOS

ANEXO I - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa "**Boas práticas em educação básica: uma análise qualitativa das políticas educacionais cearenses em escolas com maior variação no IDEB entre 2007 e 2019**", conduzida como pré-requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública e supervisionada pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Pesquisadores são obrigados a fornecer este **Termo de consentimento livre e esclarecido** de forma a prestar informações sobre a pesquisa; esclarecer que a sua participação é inteiramente voluntária; descrever os riscos e benefícios; e auxiliar você a tomar uma decisão esclarecida sobre sua participação.

Por gentileza, leia este documento e se sinta à vontade para realizar qualquer pergunta. Se você aceitar participar desta pesquisa, solicito que assine e encaminhe este documento, por imagem ou escaneado, com sua assinatura em todas as páginas.

Informações sobre a pesquisa

Meu nome é **Michelle Góis Gadelha Dias** e sou mestranda em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). O título provisório da minha dissertação é "**Boas práticas em educação básica: uma análise qualitativa das políticas educacionais cearenses em escolas com maior variação no IDEB entre 2007 e 2019**". A dissertação tem por objetivo verificar ações e projetos que justifiquem a melhoria nos indicadores educacionais para o 5º ano do ensino fundamental entre 2007 e 2019.

Sua anuência em participar desta pesquisa, que será realizada por meio de uma entrevista, será realizada via videoconferência, pela plataforma Zoom, gravada e disponibilizada ao entrevistado pelo Google Drive. Você irá

responder a perguntas sobre as práticas educacionais ocorridas em sua escola que justifiquem a evolução dos indicadores educacionais Ideb e proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. Sua participação é inteiramente voluntária e você pode interrompê-la a qualquer momento, sem prejuízo.

Ao final da entrevista, você poderá me autorizar a utilizá-la somente parcialmente. Caso aceite participar, a entrevista terá duração máxima de 90 minutos. Solicito a gravação de seu áudio para futura transcrição, mas você pode recusá-la sem qualquer consequência. Neste caso, por gentileza, assinale a opção no final deste documento, na próxima página, que tomarei notas durante a entrevista.

Riscos e confidencialidade

A pesquisa envolve dois tipos de riscos. O primeiro deles é que, tendo em vista que a natureza da pesquisa é local, os entrevistados podem ser identificados. O motivo de sua participação na pesquisa é o fato de um conjunto de escolas do seu município ou da escola em que trabalha ter tido destaque no SPAECE e no Ideb. Se durante sua trajetória profissional você acessar alguma memória que lhe cause desconforto, poderá se recusar a responder a qualquer pergunta sem alegar motivo e parar a entrevista por completo a qualquer momento, sem prejuízo. Caso você não queira responder a uma pergunta, não a mencionarei na dissertação ou em nenhum outro momento. Lembro, contudo, que a entrevista não terá nenhuma pergunta sobre assuntos privados, limitando-se a experiências profissionais e comportamentos públicos adotados no seu exercício.

O segundo risco é mais relevante e é necessário que você reflita sobre ele antes de começarmos. A pesquisa envolve o risco de lhe expor aos seus colegas de profissão e/ou instituição por opiniões porventura polêmicas a respeito deles ou do funcionamento da instituição na qual atuam ou atuaram. Isso pode ter consequências diretas ou indiretas em sua trajetória profissional. De forma a minimizar este risco, quando os resultados da

pesquisa forem publicados e/ou discutidos em público, sua identidade e contato serão mantidos sob sigilo; isto é, como pesquisadora responsável pela pesquisa, eu e meu orientador seremos os únicos cientes desta participação. Você pode também optar por não permanecer anônimo, embora isso não seja recomendado em face dos motivos assinalados. Nesse caso, por favor, assinale a opção no final deste documento.

Ressalto que, caso você compartilhe informações de que somente você tenha conhecimento, isso pode ser utilizado por terceiros para sua identificação indireta. Assim, peço que pense com cuidado nas informações que pode e que não pode compartilhar comigo. Caso você me diga alguma coisa da qual se arrependa posteriormente, entre em contato até **10 (dez) dias após a entrevista** e não utilizarei essa parte da sua fala na dissertação. De qualquer forma, se você desejar, posso lhe enviar uma cópia da versão preliminar da dissertação antes de sua publicação definitiva para que você verifique se o que escrevi o(a) compromete de alguma forma, ou se fiz alguma má interpretação de sua fala ou de seu comportamento.

Benefícios

A pesquisa envolve mínimos benefícios diretos aos seus participantes. Você não receberá qualquer tipo de compensação financeira ou se beneficiará materialmente pela sua participação. Ainda que inexistam tais benefícios, as informações compartilhadas contribuirão para a produção de conhecimento em projetos educacionais no Distrito Federal.

Datas sugeridas para marcação de dia e horário da entrevista

Em setembro: _____ Horário: _____

Em outubro: _____ Horário: _____

Contato e dúvidas

Caso tenha dúvidas sobre o estudo e seus procedimentos, você poderá entrar em contato comigo (e-mail michelle.ggd2020@gmail.com;

telefone/WhatsApp: (61)991150062) ou com o supervisor da pesquisa do IDP (mestrado@idp.edu.br).

Termo de Consentimento

Por favor, marque as opções escolhidas:

Fui esclarecido(a) sobre os objetivos, riscos e benefícios desta pesquisa. Ao aceitar participar desta pesquisa, concordo em ser entrevistado(a). Minha participação é voluntária e fui informado que posso parar a entrevista ou me recusar a responder qualquer pergunta sem qualquer tipo de prejuízo ou consequência.

Eu _____ que a entrevista tenha o áudio gravado.

- permito
 não permito

Caso opte por responder as questões via e-mail ou formulário, eu _____ o uso das informações fornecidas.

- permito
 não permito

Se optou por contato telefônico, e-mail ou formulário, solicito que informe o meio de comunicação abaixo:

- e-mail _____
 formulário _____
 telefone _____

Eu _____ permanecer anônimo nos trabalhos resultantes desta entrevista.

- desejo
 não desejo

Eu _____ receber uma cópia da versão preliminar da dissertação, para fins de verificar e opinar sobre a interpretação de minhas falas ou comportamentos.

- desejo
 não desejo



Neste caso, compreendo que receberei a versão preliminar por meio do e-mail _____, **e que terei o prazo de até 10 (dez) dias do envio** para reportar meus comentários ao autor.

NOME E ASSINATURA DO(A) ENTREVISTADO(A):

Nome por extenso: _____

Assinatura: _____

NOME E ASSINATURA DA PESQUISADORA RESPONSÁVEL:

Nome por extenso: _____

Assinatura: _____



ANEXO II - TERMO DE CONFIDENCIALIDADE PARA TRANSCRIÇÃO

Eu, _____, responsável pela transcrição das entrevistas do trabalho de mestrado "**Boas práticas em educação básica: uma análise qualitativa das políticas educacionais cearenses em escolas com maior variação no IDEB entre 2007 e 2019**", comprometo a manter sigilo, escrito e verbal, não revelar, reproduzir, utilizar ou dar conhecimento, em hipótese alguma, a terceiros sobre as informações obtidas por meio dos áudios das entrevistas. Estou ciente que as informações prestadas nas entrevistas somente poderão ser utilizadas por Michelle Góis Gadelha Dias na pesquisa específica do Mestrado em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Brasília, ____ de setembro de 2020.

(nome por extenso)

ANEXO III - ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA E QUESTIONÁRIO

Roteiro Preliminar de entrevista direcionado ao secretário de Educação municipal

- 1) Como o senhor descreve os desafios existentes na educação do município?
- 2) O senhor acredita que as ações municipais tenham sido responsáveis pelo êxito na Prova Brasil e no SPAECE entre 2007 e 2019?
 - a. Sim. Quais ações? _____
 - b. Não. Por quê? _____
- 3) Como são realizados o planejamento, a implementação e o monitoramento das ações municipais ou das unidades escolares?
- 4) Há alguma ação ou projeto de destaque municipal que o senhor deseje ressaltar no que se refere ao protagonismo estudantil e ao incentivo da liberdade criativa nas unidades escolares do município?
- 5) Quais ações municipais foram elaboradas ou ocorrem para dirimir problemas como evasão escolar, repetência ou falta nas aulas? Como ocorre o monitoramento dessas iniciativas?
- 6) Quais ações, para o 5º ano do ensino fundamental, promovidas pelas unidades escolares merecem destaque em sua opinião?
- 7) Com relação à melhoria na qualidade da educação básica, qual a contribuição federal e estadual que tenha sido responsável por promover a melhoria na qualidade da educação nas escolas municipais?
- 8) Há cooperação formal ou mesmo informal para melhoria da qualidade do ensino entre unidades escolares municipais? Pode descrever o objetivo e se alcançaram resultado?
- 9) Quais fatores o senhor considera importantes para o sucesso educacional para os anos iniciais do ensino fundamental, em destaque o 5º ano, do seu município?

- 10) A avaliação promovida pelas esferas federal, estadual e municipal reflete a realidade de seu município e de sua escola? Por quê?
- 11) O senhor acha que as ações executadas pelo seu município são replicáveis ou podem ser executadas por qualquer escola?

Roteiro Preliminar de entrevista direcionado ao diretor da escola

- 1) Como o senhor descreve os desafios existentes em sua escola?
- 2) O senhor acredita que as ações municipais tenham sido responsáveis pelo êxito na Prova Brasil e no SPAECE entre 2007 e 2019?
 - a. Sim. Quais ações? _____
 - b. Não. Por quê? _____
- 3) O senhor considera ter liberdade para gerir e realizar ações independentes em sua unidade escolar?
- 4) Há alguma ação ou projeto na escola que provoque o protagonismo estudantil? E que provoque a liberdade criativa dos professores, coordenadores pedagógicos e do senhor?
- 5) Quais ações internas foram elaboradas ou ocorrem para dirimir problemas como evasão escolar, repetência ou falta nas aulas? Como são implementadas e monitoradas em sua escola?
- 6) O senhor considera que o principal responsável pelo êxito educacional de sua escola sejam políticas municipais e estaduais, ou o senhor realizou, além de ter o apoio das secretarias de educação, projetos ou ações em sua escola? Qual a contribuição de cada ente na transformação educacional em sua unidade escolar?
- 7) Há cooperação formal ou mesmo informal entre escolas para melhoria da qualidade do ensino? Quais?
- 8) Quais fatores o senhor considera importantes para o sucesso educacional de sua escola?
- 9) A avaliação promovida pelas esferas federal, estadual e municipal reflete a realidade de seu município e de sua escola? Por quê?
- 10) O senhor acha que as ações executadas em sua escola são replicáveis ou podem ser executadas por qualquer escola?

Roteiro Preliminar de entrevista direcionado ao professor da escola

- 1) Quais elementos o senhor considera indispensáveis para o desempenho dos estudantes de sua escola entre 2007 a 2019? O senhor acredita que as avaliações realizadas refletem a realidade educacional?
- 2) O senhor verifica esses elementos em projetos ou ações de sua escola?
- 3) Quais os principais problemas enfrentados em sua escola? Como tratam essas questões?
- 4) Qual seu nível de acompanhamento da jornada escolar dos alunos?
 - a. O senhor participa de alguma outra ação além das aulas ministradas?
 - b. Como o senhor realiza o acompanhamento do desempenho dos seus alunos? Como são tratados esses problemas?
 - c. Há alguma ação como ir à casa do aluno, acompanhar a lista de chamada, monitoria ou integração entre elas?
- 5) Há envolvimento dos pais nos projetos e nas ações da escola?
- 6) Como considera a estrutura da escola? Há gestão democrática?
- 7) Qual o diferencial da sua escola?
- 8) Como os projetos e ações de sua escola podem transformar a realidade dos seus alunos e de sua escola? Qual projeto ou ação educacional se destaca em sua escola?
- 9) Quais ações internas foram elaboradas ou ocorrem para dirimir problemas como evasão escolar, repetência ou falta nas aulas?
- 10) Nesse sentido, como o senhor entende as contribuições federal, estadual e municipal na implementação de ações educacionais em sua unidade escolar?
- 11) O senhor acredita que a capacitação e a bonificação sejam fatores motivadores para que exerça melhor suas funções?

ANEXO IV - DADOS UTILIZADOS PARA A SELEÇÃO DOS CASOS

Tabela 2 – Seleção de escolas de 5º ano por Ideb82, segundo base de dados do INEP.								
Município	Escola	Ideb para o 5º ano						
		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Sobral	Antenor Naspolini	3.6	5.0	6.0	6.8	6.9	8.8	9.8
Sobral	Antônio Custódio De Azevedo EFEI			6.1	7.0	8.3	9.7	9.7
Sobral	Araújo Chaves			7.2		9.0	8.3	9.5
Sobral	Carlos Jereissati	4.4	4.8	6.5	7.4	8.4	8.3	9.5
Sobral	Antônio Mendes Carneiro					7.4	8.1	9.5
Novo Oriente	EEF Francisco Rufino	3.3	2.9	4.2	5.8	7.9	9.5	9.4
Sobral	Deliza Lopes			7.3	6.6	8.4	8.0	9.4
Sobral	Elpidio Ribeiro			6.9	7.5	9.0	8.4	9.3
Sobral	Francisco Aguiar			6.2	6.9	7.9	8.3	9.3
Sobral	Emilio Sendim	4.0	4.5	6.3	7.8	7.4	9.8	9.3
Brejo Santo	EEF Historiador Padre Antônio Gomes De Araújo	2.9	3.0	5.7	7.3	7.0	7.4	9.3
Granja	EEF Esmerino Arruda Filho	2.4	3.5	4.0	3.7	5.8	5.9	9.3
Sobral	Dinorah Ramos	3.7	4.6	6.5	7.4	7.7	7.8	9.3
Milhã	EEF Raimundo Bezerra De Figueredo						7.2	9.3

⁸² Acesso em: 21 abr. 2020.

Sobral	Francisco Monte			6.6	6.9	7.9	8.6	9.2
Sobral	Gerardo Rodrigues	4.0	4.6	7.0	7.7			9.2
Sobral	Frederico Auto Correia			7.5	7.1	8.0	9.3	9.2
Granja	EEF Jose Pedro De Brito							9.2
Sobral	Jacira Mendes			6.9	7.6	7.6		9.1
Sobral	Joaquim Barreto Lima		4.9	6.3	7.2	8.3		9.1
Granja	EEF Eliezer Arruda	4.0						9.1

Fonte: Disponível em: <http://idebescola.inep.gov.br/ideb/consulta-publica>.

Tabela 3 – Seleção de escolas de 5º ano por proficiência em leitura e interpretação de texto, segundo base de dados do INEP e do SPAECE.

Município	Escola	Ideb para o 5º ano							Proficiência SAEB		Proficiência -SPAECE	
		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	LP	Matemática	LP	Matemática
Sobral	Antenor Naspolini	3.6	5.0	6.0	6.8	6.9	8.8	9.8	219.14	257.71	266.3	279.9
Sobral	Antônio Custodio De Azevedo EFEI			6.1	7.0	8.3	9.7	9.7	218.15	274.61	342.0	318.2
Sobral	Araújo Chaves			7.2		9.0	8.3	9.5	-	-	313.1	330.8
Sobral	Carlos Jereissati	4.4	4.8	6.5	7.4	8.4	8.3	9.5	233.90	272.55	277.1	301.8
Sobral	Antônio Mendes Carneiro					7.4	8.1	9.5	-	-	289.1	294.3
Novo Oriente	EEF Francisco Rufino	3.3	2.9	4.2	5.8	7.9	9.5	9.4	-	-	315.5	325.2
Sobral	Deliza Lopes			7.3	6.6	8.4	8.0	9.4	215.89	247.78	254.5	278.8
Sobral	Elpidio Ribeiro			6.9	7.5	9.0	8.4	9.3	238.14	274.70	330.1	339.1
Sobral	Francisco Aguiar			6.2	6.9	7.9	8.3	9.3	222.92	254.72	327.1	334.7
Sobral	Emilio Sendim	4.0	4.5	6.3	7.8	7.4	9.8	9.3	243.10	285.63	287.5	296.5
Brejo Santo	EEF Historiador Padre Antônio Gomes De Araújo	2.9	3.0	5.7	7.3	7.0	7.4	9.3	255.72	284.77	291.8	292.6
Granja	EEF Esmerino Arruda Filho	2.4	3.5	4.0	3.7	5.8	5.9	9.3	152.43	159.53	269.4	284.9
Sobral	Dinorah Ramos	3.7	4.6	6.5	7.4	7.7	7.8	9.3	229.88	283.83	254.9	284.0
Milhã	EEF Raimundo Bezerra De Figueredo						7.2	9.3	-	-	304.9	277.4
Sobral	Francisco Monte			6.6	6.9	7.9	8.6	9.2	215.85	261.65	313.7	329.8
Sobral	Gerardo Rodrigues	4.0	4.6	7.0	7.7			9.2	238.86	282.17	317.8	329.3
Sobral	Frederico Auto Correia			7.5	7.1	8.0	9.3	9.2	216.63	271.27	304.1	316.4
Granja	EEF Jose Pedro De Brito							9.2	281.73	333.23	294.9	311.4
Sobral	Jacira Mendes			6.9	7.6	7.6		9.1	235.29	283.32	279.0	321.9

Sobral	Joaquim Barreto Lima		4.9	6.3	7.2	8.3		9.1	223.34	273.58	259.3	293.0
Granja	EEF Eliezer Arruda	4.0						9.1	286.54	331.71	231.1	241.6

Fonte: INEP⁸³ e SPAECE⁸⁴.

Tabela 4 – Seleção das dez escolas de 5º ano de proficiência em matemática, segundo base de dados do INEP e do SPAECE.

Município	Escola	Ideb para o 5º ano							Proficiência SAEB		Proficiência -SPAECE	
		2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	LP	Matemática	LP	Matemática
Sobral	Elpidio Ribeiro			6.9	7.5	9.0	8.4	9.3	238.14	274.70	330.1	339.1
Sobral	Francisco Aguiar			6.2	6.9	7.9	8.3	9.3	222.92	254.72	327.1	334.7
Sobral	Araújo Chaves			7.2		9.0	8.3	9.5	-	-	313.1	330.8
Sobral	Francisco Monte			6.6	6.9	7.9	8.6	9.2	215.85	261.65	313.7	329.8
Sobral	Gerardo Rodrigues	4.0	4.6	7.0	7.7			9.2	238.86	282.17	317.8	329.3
Novo Oriente	EEF Francisco Rufino	3.3	2.9	4.2	5.8	7.9	9.5	9.4	-	-	315.5	325.2
Sobral	Jacira Mendes			6.9	7.6	7.6		9.1	235.29	283.32	279.0	321.9
Sobral	Antônio Custódio de Azevedo EFEI			6.1	7.0	8.3	9.7	9.7	218.15	274.61	342.0	318.2
Sobral	Frederico Auto Correia			7.5	7.1	8.0	9.3	9.2	216.63	271.27	304.1	316.4
Granja	EEF Jose Pedro De Brito							9.2	281.73	333.23	294.9	311.4
Sobral	Carlos Jereissati	4.4	4.8	6.5	7.4	8.4	8.3	9.5	233.90	272.55	277.1	301.8
Sobral	Emilio Sendim	4.0	4.5	6.3	7.8	7.4	9.8	9.3	243.10	285.63	287.5	296.5
Sobral	Antônio Mendes Carneiro					7.4	8.1	9.5	-	-	289.1	294.3
Sobral	Joaquim Barreto Lima		4.9	6.3	7.2	8.3		9.1	223.34	273.58	259.3	293.0
Brejo Santo	EEF Historiador Padre Antônio Gomes De Araújo	2.9	3.0	5.7	7.3	7.0	7.4	9.3	255.72	284.77	291.8	292.6
Granja	EEF Esmerino Arruda Filho	2.4	3.5	4.0	3.7	5.8	5.9	9.3	152.43	159.53	269.4	284.9
Sobral	Dinorah Ramos	3.7	4.6	6.5	7.4	7.7	7.8	9.3	229.88	283.83	254.9	284.0

⁸³ Disponível em: <http://sistemasprovabrasil.inep.gov.br/provaBrasilResultados/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

⁸⁴ Disponível em: <http://resultados.caedufjf.net/resultados/publicacao/publico/escola.jsf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

Sobral	Antenor Napolini	3.6	5.0	6.0	6.8	6.9	8.8	9.8	219.14	257.71	266.3	279.9
Sobral	Deliza Lopes			7.3	6.6	8.4	8.0	9.4	215.89	247.78	254.5	278.8
Milhã	EEF Raimundo Bezerra De Figueredo						7.2	9.3	-	-	304.9	277.4
Granja	EEF Eliezer Arruda	4.0						9.1	286.54	331.71	231.1	241.6

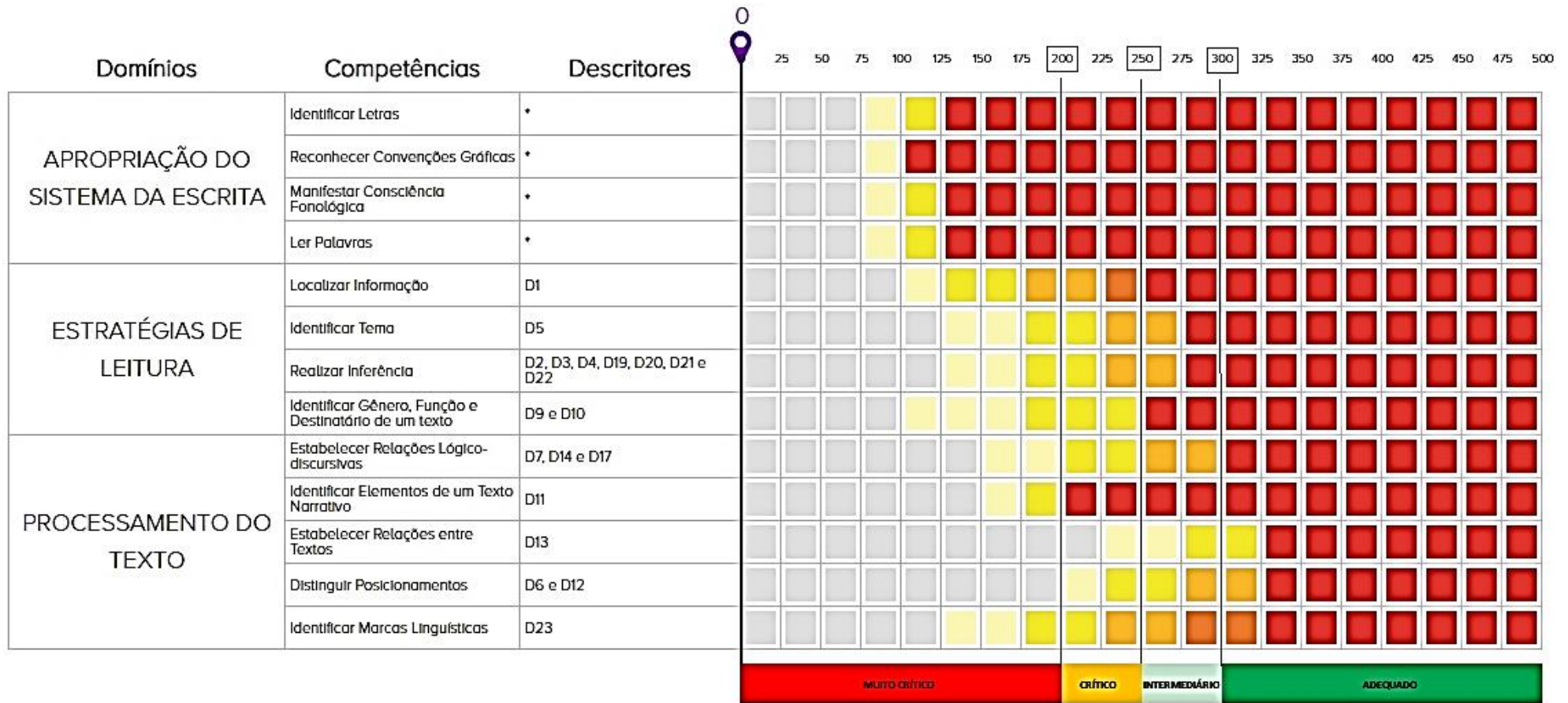
Fonte: INEP⁸⁵ e SPAECE⁸⁶.

⁸⁵ Disponível em: <http://sistemasprovabrasil.inep.gov.br/provaBrasilResultados/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

⁸⁶ Disponível em: <http://resultados.caedufjf.net/resultados/publicacao/publico/escola.jsf>. Acesso em: 25 abr. 2020.

ANEXO V – ESCALA DE PADRÕES DE DESEMPENHO ESTUDANTIL E MATRIZ DE REFERÊNCIA DO SPAECE EM LÍNGUA PORTUGUESA

Figura 1 – Escala de Padrões de desempenho do aluno em Língua Portuguesa segundo o SPAECE



Fonte: SPAECE (2012a) (com adaptações)

Figura 2 – Matriz de Referência em Língua Portuguesa, segundo o SPAECE

MATRIZ DE REFERÊNCIA DE LÍNGUA PORTUGUESA - SPAECE 2016	
5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL	
I. PROCEDIMENTOS DE LEITURA	
D13	Localizar informação explícita em textos.
D14	Inferir informação em texto verbal.
D15	Inferir o sentido de uma palavra ou expressão.
D16	Interpretar textos não verbais e textos que articulam elementos verbais e não verbais.
D18	Reconhecer o tema ou assunto de um texto lido.
D19	Distinguir fato de opinião relativa a este fato.
II. IMPLICAÇÕES DO SUPORTE, DO GÊNERO E/OU DO ENUNCIADOR NA COMPREENSÃO DO TEXTO	
D21	Reconhecer o gênero discursivo.
D22	Identificar o propósito comunicativo em diferentes gêneros.
D23	Reconhecer os elementos que compõem uma narrativa e o conflito gerador.
III. RELAÇÃO ENTRE TEXTOS	
D24	Reconhecer diferentes formas de tratar uma informação na comparação de textos de um mesmo tema.
IV. COERÊNCIA E COESÃO NO PROCESSAMENTO DO TEXTO	
D25	Reconhecer as relações entre partes de um texto, identificando os recursos coesivos que contribuem para a sua continuidade.
D26	Reconhecer o sentido das relações lógico-discursivas marcadas por conjunções, advérbios etc.
V. RELAÇÕES ENTRE RECURSOS EXPRESSIVOS E EFEITOS DE SENTIDO	
D27	Identificar o efeito de sentido decorrente do uso da pontuação e de outras notações.
D28	Reconhecer efeito de humor e de ironia.
VI. VARIAÇÃO LINGUÍSTICA	
D29	Identificar os níveis de linguagem e/ou as marcas linguísticas que evidenciam locutor e/ou interlocutor.

Fonte: SPAECE (2016a) (com adaptações)

ANEXO VI – ESCALA DE PADRÕES DE DESEMPENHO ESTUDANTIL E MATRIZ DE REFERÊNCIA DO SPAECE EM MATEMÁTICA

Figura 3 – Escala de Padrões de desempenho do estudante em Matemática segundo o SPAECE

Domínios	Competências	Descritores	Escala de Padrões de Desempenho																								
			0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
ESPAÇO E FORMA	Localizar objetos em representações do espaço.	*	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
	Identificar figuras geométricas e suas propriedades.	D48 e D52	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
	Reconhecer transformações no plano	*	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
	Aplicar relações e propriedades	D49, D50 e D51	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
GRANDEZAS E MEDIDAS	Utilizar sistemas de medidas	*	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
	Medir grandezas	D65, D67 e D69	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
	Estimar e comparar grandezas	*	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
NÚMEROS E OPERAÇÕES/ ÁLGEBRA E FUNÇÕES	Conhecer e utilizar números	D08, D11 e D13	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
	Realizar e aplicar operações	D07, D10, D12, D15, D17, D21 e D77	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
	Utilizar procedimentos algébricos	D18, D19, D24, D25, D26 e D27	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO	Ler, utilizar e interpretar informações apresentadas em tabelas e gráficos	D75	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
	Utilizar procedimentos de combinatória e probabilidade	*	0	25	50	75	100	125	150	175	200	225	250	275	300	325	350	375	400	425	450	475	500				
			MUITO CRÍTICO										CRÍTICO		INTERMEDIÁRIO			ADEQUADO									

Fonte: SPAECE (2012b) (com adaptações)

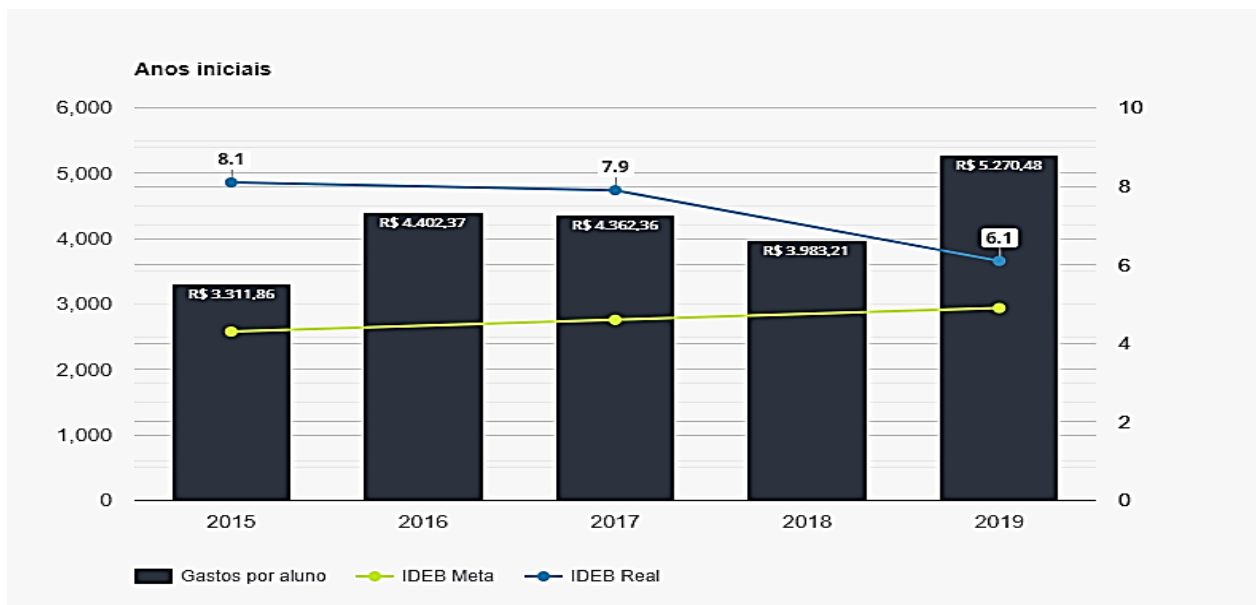
Figura 4 – Matriz de Referência em Matemática, segundo o SPAECE

MATRIZ DE REFERÊNCIA DE MATEMÁTICA – SPAECE 2016	
5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL	
TEMA I. INTERAGINDO COM NÚMEROS E FUNÇÕES	
D1	Reconhecer e utilizar características do sistema de numeração decimal.
D2	Utilizar procedimentos de cálculo para obtenção de resultados na resolução de adição e/ou subtração envolvendo números naturais.
D3	Utilizar procedimentos de cálculo para obtenção de resultados na resolução de multiplicação e/ou divisão envolvendo números naturais.
D4	Resolver situação problema que envolva a operação de adição ou subtração com os números naturais.
D5	Resolver situação problema que envolva a operação de multiplicação ou divisão com os números naturais.
D6	Resolver situação problema que envolva mais de uma operação com os números naturais.
D9	Resolver situação problema que envolva cálculos simples de porcentagem (25%, 50% e 100%).
D13	Reconhecer diferentes representações de um mesmo número racional, em situação-problema.
D14	Comparar números racionais na forma fracionária ou decimal.
D15	Resolver problema utilizando a adição ou subtração com números racionais representados na forma fracionária (mesmo denominador ou denominadores diferentes) ou na forma decimal.
TEMA II. CONVIVENDO COM A GEOMETRIA	
D45	Identificar a localização/movimentação de objetos em mapas, croquis e outras representações gráficas.
D46	Identificar o número de faces, arestas e vértices de figuras geométricas tridimensionais representadas por desenhos.
D47	Identificar e classificar figuras planas: quadrado, retângulo e triângulo destacando algumas de suas características (número de lados e tipo de ângulos).
D52	Identificar planificações de alguns poliedros e/ou corpos redondos.
TEMA III. VIVENCIANDO AS MEDIDAS	
D59	Resolver problema utilizando unidades de medidas padronizadas como: km/m/cm/mm, kg/g/mg, L/mL.
D60	Resolver problema que envolva o cálculo do perímetro de polígonos, usando malha quadriculada ou não.
D61	Identificar as horas em relógios digitais ou de ponteiros, em situação-problema.
D62	Estabelecer relações entre: dia e semana, hora e dia, dia e mês, mês e ano, hora e minuto, minuto e segundo, em situação-problema.
D63	Resolver problema utilizando a escrita decimal de cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro.
D66	Resolver problema envolvendo o cálculo de área de figuras planas, desenhadas em malhas quadriculadas ou não.
TEMA IV. TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO	
D73	Ler informações apresentadas em tabela.
D74	Ler informações apresentadas em gráficos de barras ou colunas.

Fonte: SPAECE (2016b) (com adaptações)

ANEXO VII - GRÁFICOS OBTIDOS PARA VERIFICAÇÃO DE GASTO POR ALUNO

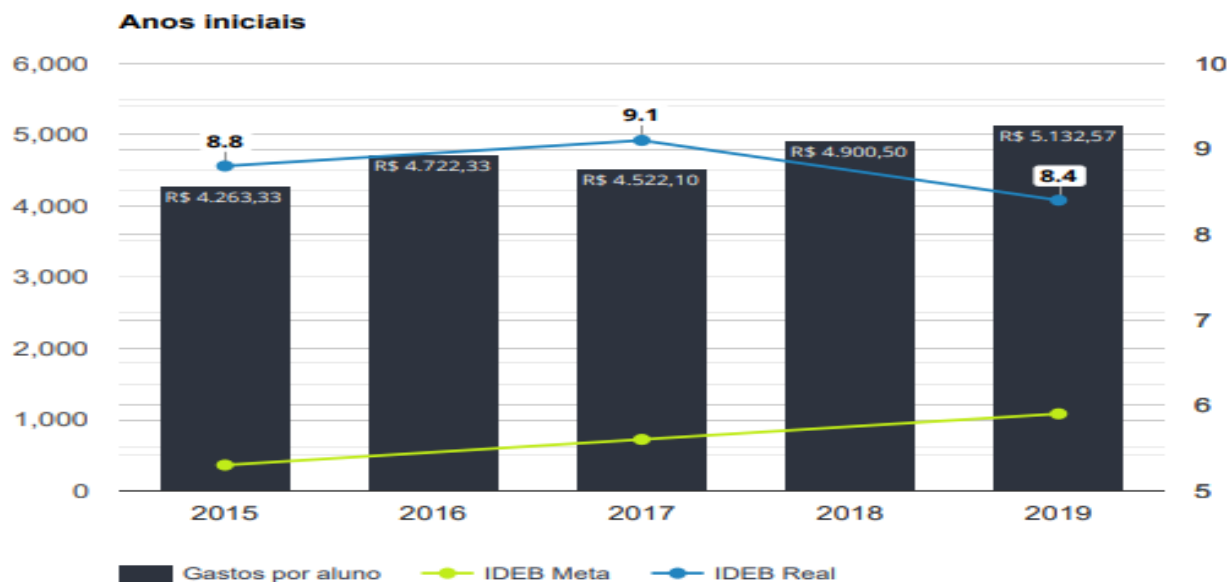
Figura 5 – Evolução do Ideb e despesa da educação por aluno entre 2015 e 2019 em Brejo Santo



Fonte: Meu Município⁸⁷

⁸⁷ Disponível em: <https://meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2302503-Brejo-Santo-CE?exercicio=2019>. Acesso em: 28 out. 2021.

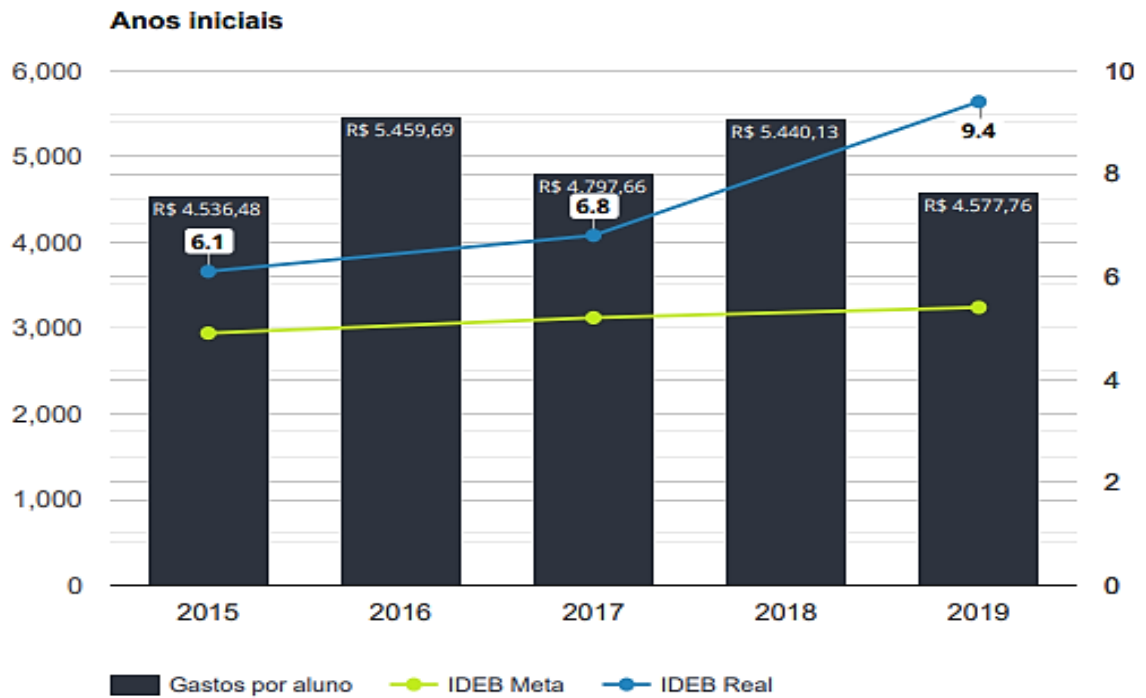
Figura 6 – Evolução do Ideb e despesa da educação por aluno entre 2015 e 2019 em Sobral



Fonte: Meu Município⁸⁸

⁸⁸ Disponível em: <https://teste.meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2312908-Sobral-CE?exercicio=2019>. Acesso em 30 out. 2021.

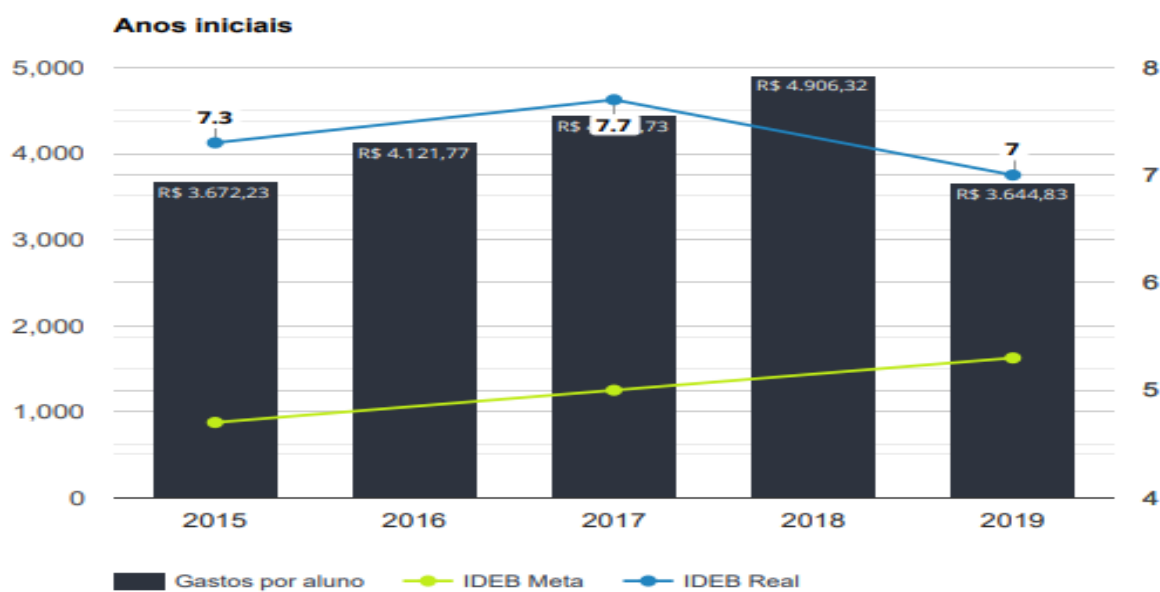
Figura 7 – Evolução do Ideb e despesa da educação por aluno entre 2015 e 2019 em Mucambo



Fonte: Meu Município⁸⁹

⁸⁹ Disponível em: <https://teste.meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2309003-Mucambo-CE?exercicio=2019>. Acesso em 30 out. 2021.

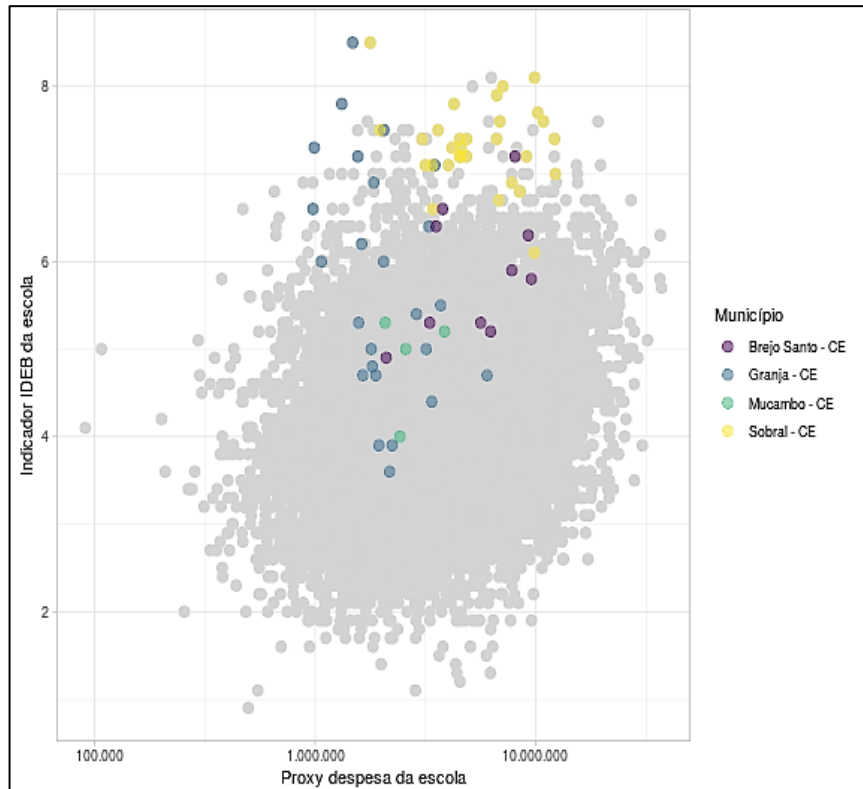
Figura 8 – Evolução do Ideb e despesa da educação por aluno entre 2015 e 2019 em Granja



Fonte: Meu Município⁹⁰

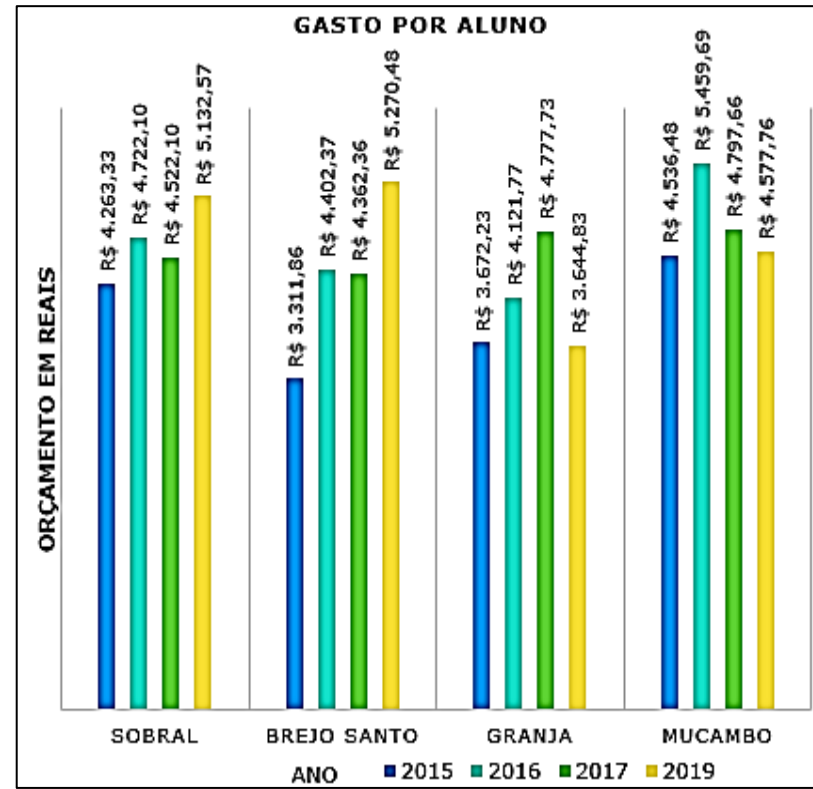
⁹⁰ Disponível em: <https://teste.meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2304707-Granja-CE?exercicio=2019>. Acesso em 30 out. 2021

Figura 9 – Gráfico Ideb da escola em relação à despesa da escola (SICONFI)



Fonte: SICONFI⁹¹

Figura 10 – Gráfico exemplificativo de gastos municipais por aluno



Fonte: Meu Município⁹² e SICONFI⁹³ (elaboração própria)

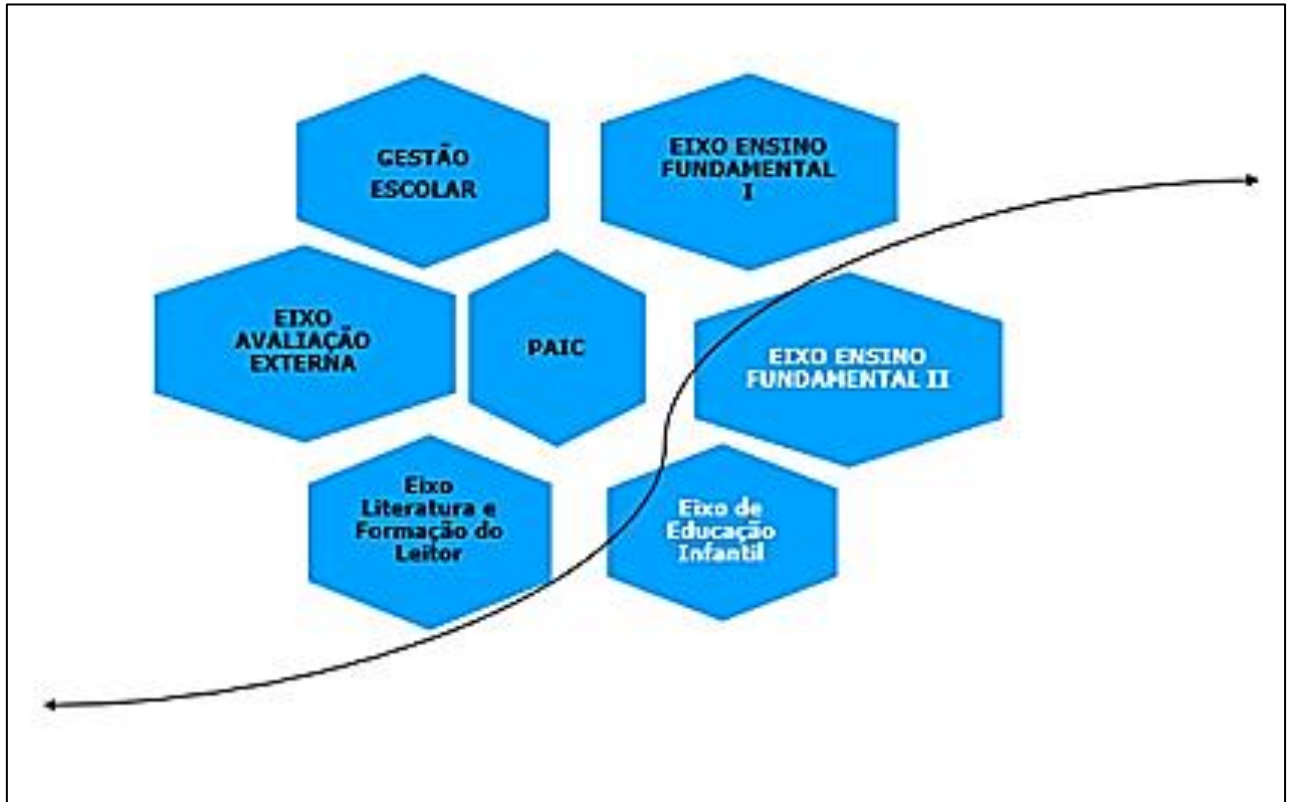
⁹¹ Disponível em: <https://analise-siconfi-ideb.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁹² Disponível em: <https://teste.meumunicipio.org.br/>

⁹³ Disponível em: <https://analise-siconfi-ideb.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 30 out. 2021.

ANEXO VIII – Resumo

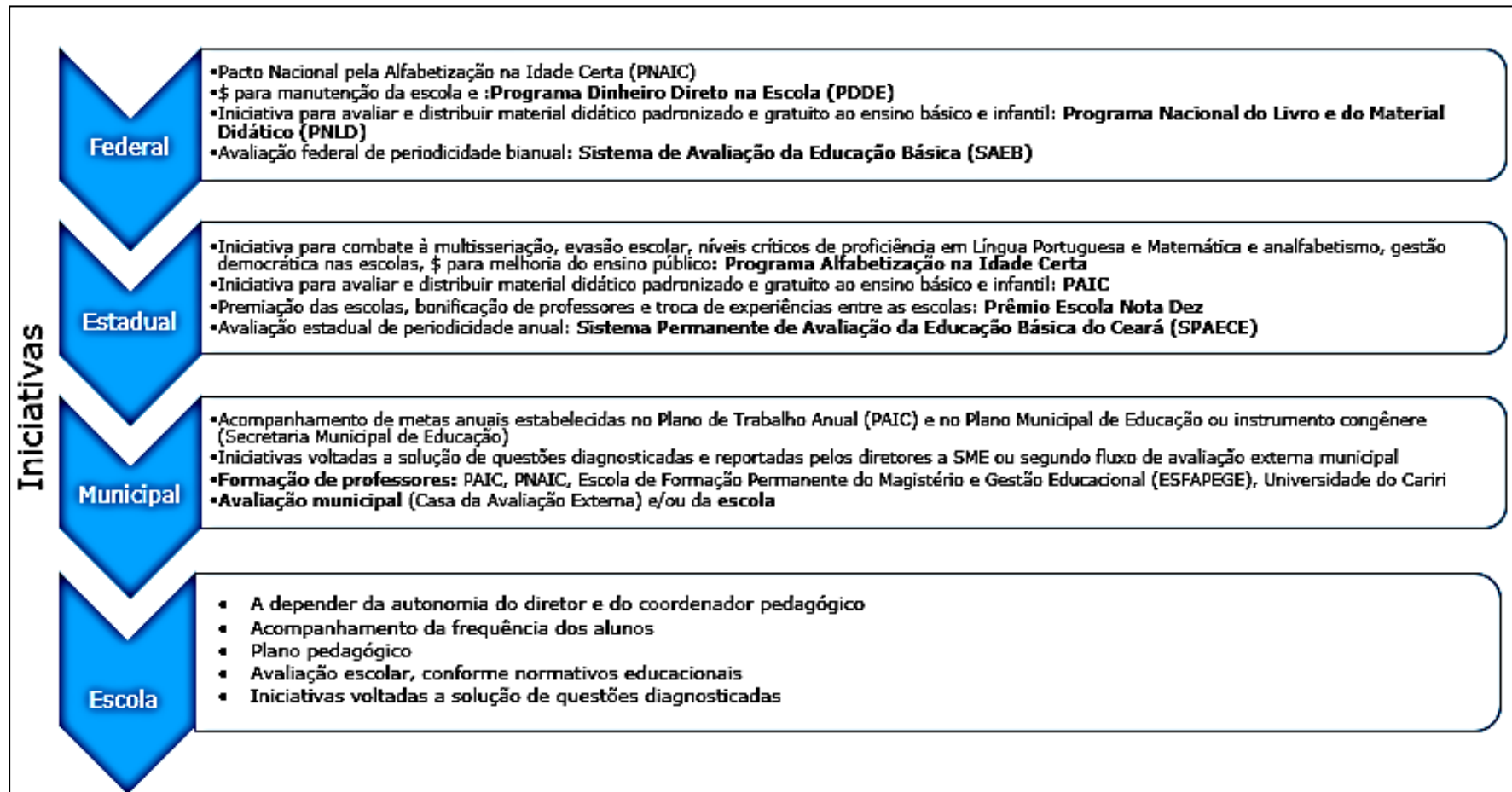
Figura 11 – Recorte sinalizador dos eixos norteadores para análise comparativa realizada entre os municípios



Fonte: Site PAIC⁹⁴

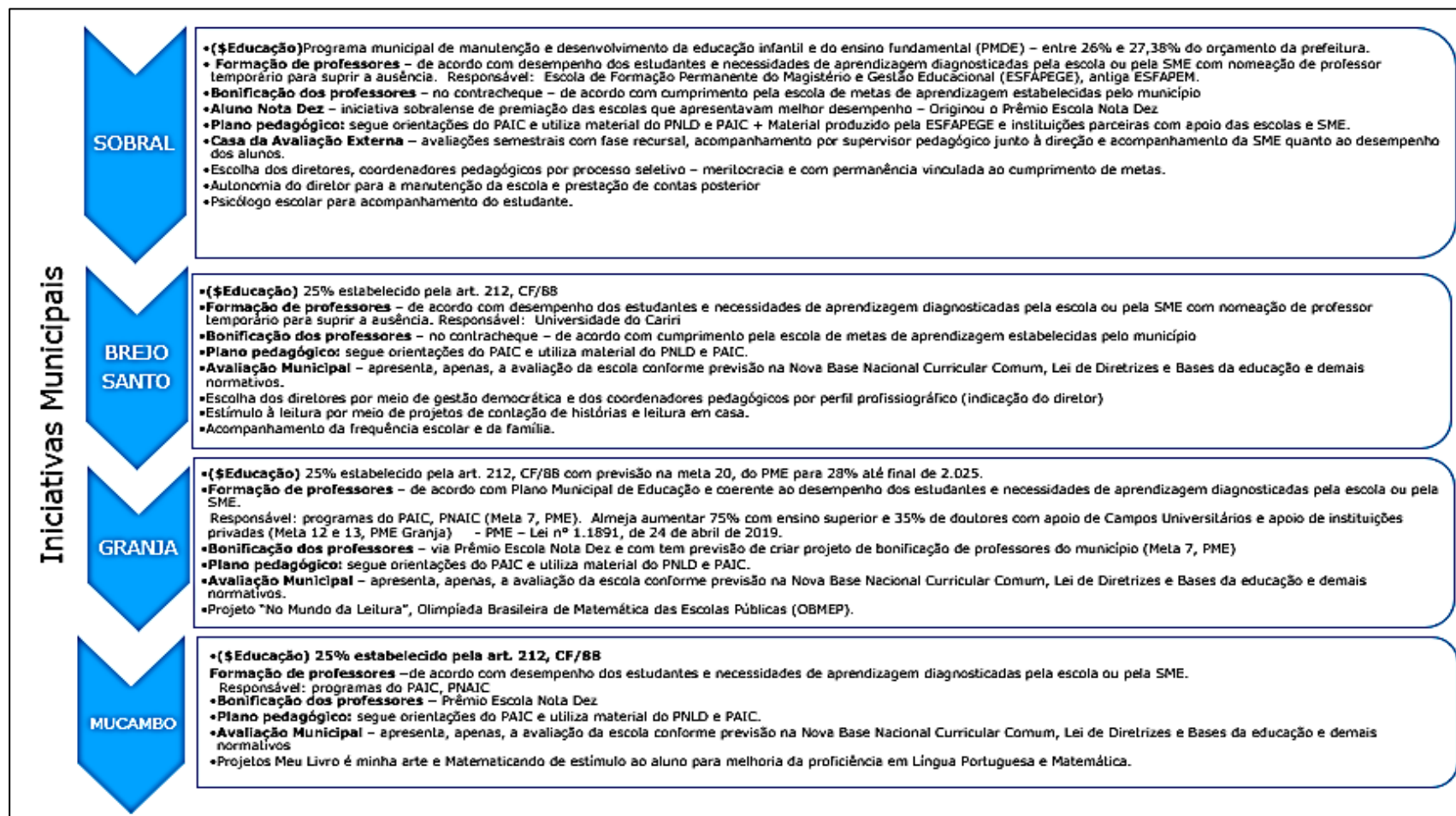
⁹⁴ Disponível em: <https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-alfabetizacao>. Acesso em: 30 nov. 2021.

Figura 12 – Quadro com resumo das iniciativas implementadas nas esferas federal, estadual e municipal e nas unidades escolares.



Fonte: Elaboração própria com utilização de dados do QEdU, SPAECE, INEP e roteiros aplicados aos entrevistados.

Figura 13 – Quadro comparativo das iniciativas implementadas de acordo com os desafios educacionais dos municípios cearenses



Fonte: Elaboração própria com utilização de dados do QEdU, SPAECE, INEP e roteiros aplicados aos entrevistados.



idp

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO