

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

MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO

**REDE DE COOPERAÇÃO ENTRE ESCOLAS: UMA AÇÃO NO ÂMBITO DO
PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA - PAIC**

JUIZ DE FORA
2013

MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO

**REDE DE COOPERAÇÃO ENTRE ESCOLAS: UMA AÇÃO NO ÂMBITO DO
PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA - PAIC**

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

Orientador: Prof. Dr. Manuel
Palácios da Cunha e Melo

JUIZ DE FORA

2013

MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO

**REDE DE COOPERAÇÃO ENTRE ESCOLAS: UMA AÇÃO NO ÂMBITO DO
PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA - PAIC**

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

Apresentada em: ____ / ____ / 2013

Banca Examinadora

Prof. Dr. Manuel Palácios – UFJF
(Orientador)

Prof. Dr. Joaquim José Soares Neto
1º Examinador

Prof. Dr. Marcelo Burgos
2º Examinador

AGRADECIMENTO

Ao CAED/UFJF, em nome de Lina Kátia, por mais essa contribuição ao repertório de boas ideias e boas práticas nas políticas educacionais em nosso País;

A Manuel Palácios, meu orientador, em quem reconheço singular capacidade de enxergar a realidade e, ao mesmo tempo, de ser construtor de planos e caminhos ousados e plausíveis;

Aos dois, pela presença vibrante, instigadora e verdadeiramente comprometida com as realizações educacionais dos alunos da escola pública brasileira;

A Wallace, Kelmer, Rafaela e Juliana, competentes e colaborativos, por não desistirem de mim e me ajudarem a não desistir diante das inúmeras barreiras;

À inigualável equipe da SEDUC-CE, em nome de Maurício, Cris e Idilvan, que me permitiu e, de certa forma, me deu as ordens para prosseguir;

A Cid Gomes, ex-prefeito de Sobral e governador do Ceará, pela oportunidade (desafiadora!) de atuar na gestão da educação pública e pelas lições exemplares de liderança política;

Aos meus Amigos, oásis no deserto destas travessias, simplesmente por estarem aí;

Ao amigo Maurício, pela leitura e decisivo incentivo;

Ao Veveu – que sempre acredita que sou capaz e mobiliza condições para facilitar a minha vida –, aos meus filhos Hilda, Luiza, Clara e Pedro, e aos queridinhos Ernesto e Bernardo, de quem subtraio tempo e atenção, mas que me fortalecem pela inestimável experiência do amor incondicional.

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar uma ação implementada no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) - programa prioritário na agenda estratégica do Governo do Estado do Ceará, instituído no ano de 2007, para fazer frente ao desafio de eliminar o problema do analfabetismo escolar. Segundo a regra estabelecida em legislação estadual, cada uma das 150 escolas contempladas com o Prêmio Escola Nota 10 faz jus ao benefício de um prêmio e assume a responsabilidade de prestar colaboração com uma das 150 escolas que obtiveram os resultados mais rebaixados, de modo que as escolas apoiadas consigam elevar os resultados de aprendizagem e, por seu lado, as premiadas mantenham o bom nível de desempenho de seus alunos. A questão mobilizadora do estudo indaga sobre o potencial desta relação de colaboração entre equipes de escolas, lideradas por seus(a) diretores(as), no sentido de criar um ambiente de aprendizagem de novas práticas, de mais compromisso institucional e, conseqüentemente, melhores resultados de aprendizagem. O diálogo sobre a agenda identificada com o caso mobiliza estudos e pesquisas que põem a aprendizagem dos alunos como medida central da qualidade da educação, que mostram evidências sobre o efeito-escola, que abrem espaço para medidas de responsabilização por resultados e foco no sucesso dos alunos e, especialmente, que destacam o papel da liderança como estratégia fundamental para a melhoria de escolas e redes educacionais. É uma agenda que considera aquilo que faz com que uma escola funcione da melhor maneira possível, independente do contexto em que se insere. Articulando-se com o fio condutor desta análise, interessa saber se isto pode ser efetivamente ensinado a outros. A metodologia para o estudo do caso envolveu a análise documental de relatórios da coordenação do programa, dados de escolas, resultados de avaliação externa, entrevistas e a construção de uma teoria da ação com referência em Carol Weiss a partir das intenções declaradas pelos propositores da ação e balizadas pelo discurso de diretores de dois pares de escolas escolhidos de forma não aleatória. A proposta para o plano de ação educacional, compromisso a ser efetivado na parte final do trabalho, levou em consideração as evidências da força desta ação de colaboração entre equipes escolares lideradas pelos(as) diretores(as). Além disso, agregou conhecimentos de experiências internacionais que utilizam tutoria e coaching (protagonizados por diretores com práticas de êxito e bem formados) como estratégias fundamentais para os processos de preparação de novos diretores. A proposta refere-se, portanto, a um modelo de preparação de diretores, considerando as evidências de que é possível e desejável que um(a) diretor(a) possa atuar no processo de formação de novos. Evidências ancoradas em robustos estudos comparativos indicam a grande importância do(a) diretor(a) dentre os fatores que explicam os resultados dos alunos. Os sistemas públicos brasileiros, como regra, ainda não dão mostras de responder com efetividade a esta questão. É para ela que este estudo se direciona.

Palavras-chave: Liderança educacional. Tutoria. Resultados escolares.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyse an action implemented within the scope of the Programme for Literacy at the Right Age (Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC) – a priority in the Ceará State Government strategic agenda, instituted in 2007, to address the challenge of eliminating student illiteracy. According to the rule established by state legislation, all of the 150 schools included in the School Prize - Prêmio Escola Nota 10 are entitled to receive the award and assume responsibility for collaborating with a school achieving poorer results, enabling schools receiving support to improve their learning outcomes and those awarded prizes to maintain good performance levels among their students. The incentive-based issue of this study examines the potential of such collaboration between schools, led by their principals, for creating a learning environment of new practices, enhanced institutional commitment and, consequently, improved learning outcomes. Dialogue on the agenda defined in this case promotes those studies and research actions which place student learning at the centre of educational quality measurement, provide evidence in respect of the school effect, enable measures of responsibility for results, focus on student achievement and, especially, highlight the role of leadership as an essential strategy for improvement in schools and educational networks. This is an agenda which takes into consideration what makes a school function in the best possible way, regardless of its context. Coordinated with the central line of this analysis, it will be pertinent to know whether this can effectively teach others. Case-study methodology involved document analysis of reports produced by the programme coordinators, school data, results of external assessment, interviews and construction of a theory on the action with reference to Carol Weiss based on declarations of intent made by its proposers and underpinned by the discourse of principals from two pairs of schools selected non-randomly. The proposal for the education action plan, a commitment to be implemented in the final stages of the study, took into account evidence of the power of such collaboration between school teams led by their principals. In addition, knowledge was gleaned from international experiments which used tutoring and coaching (undertaken by well-qualified principals with successful practices) as essential strategies for preparation of new principals. The proposal therefore refers to a preparation model for principals, drawing on evidence that it is possible and desirable that a principal is involved in the training of new ones. Evidence from sound comparative studies indicates the significant importance of the principal in factors which explain student results. Brazilian public systems, as a rule, have yet to respond effectively to this issue. That's what this study is focused on.

Key words: Educational leadership. Tutorship. School results.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Padrões de desempenho Língua Portuguesa – 5º ano – Prova Brasil 2009 – Rede pública	16
Tabela 2 – Resultados Saeb 2009 Língua Portuguesa	17
Tabela 3 – Evolução da Participação dos Alunos do 2º ano ao SPAECE-Alfa	28
Tabela 4 – Escala de proficiência do SPAECE-Alfa	29
Tabela 5 – Quantidade de municípios por intervalo de proficiência – 2007 a 2011	30
Tabela 6 – Distribuição de Escolas Premiadas e Apoiadas por Intervalos de Notas/2008	41
Tabela 7 – Distribuição de Escolas Premiadas e Apoiadas por Intervalos de Notas/2009	42
Tabela 8 – Distribuição de Escolas Premiadas e Apoiadas por Intervalos de Notas/2010	43
Tabela 9 – Resultado do IDE-Alfa das escolas premiadas e apoiadas pelo Prêmio Escola Nota 10: Ceará, 2008 a 2010	44
Tabela 10 – Distribuição percentual dos alunos do 2º ano do EF segundo nível de alfabetização: Ceará, 2009 e 2010	45
Tabela 11 – Proficiência média dos alunos das escolas premiadas e apoiadas pelo Prêmio Escola Nota 10: Ceará, 2008 a 2010	45
Tabela 12 – Comparação dos resultados de EA/2008 nos anos de 2008 e 2009	81
Tabela 13 – Comparação dos resultados de EA/2009 nos anos de 2009 e 2010	81
Tabela 14 – Comparação dos resultados de EA/2010 nos anos de 2010 e 2011	82
Tabela 15 – Distribuição de alunos nos níveis inferiores da escala de proficiência	83
Tabela 16 – Distribuição dos alunos na escala de proficiência - % (2007 a 2011)	93

Tabela 17 – Distribuição dos alunos na escala de proficiência - % (2007 a 2011)	93
Tabela 18 – Distribuição dos alunos na escala de proficiência - % (2007 a 2011)	94
Tabela 19 – Distribuição dos alunos na escala de proficiência - % (2007 a 2011)	94
Tabela 20 – Evolução do IDEB – Município de Sobral-CE (2005 a 2011)	140
Tabela 21 – Distribuição das escolas por intervalo de notas - IDE-Alfa	142
Tabela 22 – Evolução do Ideb do município de Fortaleza-CE – 2005 a 2011	143
Tabela 23 – Distribuição das escolas por intervalo de notas - IDE-Alfa	144

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 COOPERAÇÃO ENTRE ESCOLAS COM FOCO NA MELHORIA DO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES: UMA AÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA	14
2.1 O contexto que levou à implementação do PAIC: o Protocolo de Intenções e a constituição de uma política pública voltada para a alfabetização	14
2.2 A consolidação da política do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) a partir da experiência de Sobral-CE	20
2.3 O Programa Alfabetização na Idade Certa: movimento de responsabilização e envolvimento das lideranças políticas	23
2.4 O SPAECE e a avaliação dos resultados do PAIC	27
2.5 O arranjo institucional do PAIC	28
2.5.1 Os cinco eixos que compõem o PAIC na percepção dos gestores e professores	31
2.6 O Prêmio Escola Nota 10 e a Relação de Cooperação entre Escolas	37
2.6.1 O histórico do Prêmio Escola Nota 10	40
2.6.2 A implementação da ação sob a ótica da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM/SEDUC)	48
2.6.3 A questão mobilizadora e a metodologia	51
3 SOBRE A RELAÇÃO DE COOPERAÇÃO ENTRE ESCOLAS NO ÂMBITO DO PAIC E AS POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES PARA A MELHORIA DA ESCOLA PÚBLICA E DE SEUS RESULTADOS	55
3.1 A Relação de Cooperação no Prêmio Escola Nota 10: considerações sobre a ação de cooperação entre escolas e alguns determinantes da melhoria escolar	55
3.1.1 Responsabilização, sistema de bonificação e a promoção da melhoria de escolas e redes	59

3.1.2 O poder da escola, e da rede escolar, na promoção da melhoria da educação	64
3.2 Considerações sobre as condições de implementação da Relação de Cooperação entre escolas premiadas e apoiadas	71
3.3 A cooperação técnico-pedagógica e melhores resultados: expectativas realizáveis?	80
3.3.1 Escolas em ação: evidências e incertezas da eficácia desta cooperação entre escolas premiadas e apoiadas na elevação dos resultados de desempenho escolar de alunos do 2º ano	85
3.3.2 A força de mudança institucional mobilizada pela Ação de Cooperação Técnico-pedagógica em 2 pares de escolas: a teoria da ação	87
3.3.2.1 Os interlocutores e a ação de cooperação	91
3.4 Considerações finais sobre o diálogo com a ação de cooperação entre escolas no Prêmio Escola Nota 10 do Programa Alfabetização na Idade Certa	101
 4 PREPARAR DIRETORES PARA UM CONTEXTO DE MUDANÇAS COM FOCO EM RESULTADOS ESCOLARES	 109
4.1 Liderança educacional, responsabilização, mudança, aprendizagem e justiça: os fios que se conectam neste caso	109
4.1.1 Breve reflexão sobre reformas educacionais e os desafios de implementação	110
4.1.2 Síntese dos principais desafios identificados na implementação da Ação de Cooperação.....	114
4.2 O Plano de Ação Educacional: pontos de inspiração e proposta de superação do caso	118
4.2.1 A liderança do diretor num contexto de mudanças com foco em resultados	122
4.2.1.1 O papel do(a) diretor(a) e as práticas de êxito	128
4.2.2 Contribuições ao processo de preparação de diretores capazes de liderar processos de melhoria de escolas e redes	132
4.3 Plano de Ação Educacional: preparar diretores para um contexto de mudanças com foco em resultados escolares	138

4.3.1 Breve caracterização dos contextos municipais	140
4.3.1.1 Sobral	140
4.3.1.2 Fortaleza	143
4.3.2 Pontos de convergência entre os municípios indicados para o Piloto desta ação	144
4.3.3 Caminhos para o desenvolvimento do plano: equipes, metodologia e ações	147
4.4 Considerações finais	154
 REFERÊNCIAS	 159

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar uma ação implementada no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) – programa prioritário na agenda estratégica do Governo do Estado do Ceará, instituído no ano de 2007, para fazer frente ao desafio de eliminar o problema do analfabetismo escolar. É uma ação mais diretamente relacionada ao Prêmio Escola Nota 10, que é uma medida de incentivo e reconhecimento aos bons resultados das escolas com relação à meta de alfabetizar todos os alunos do 2º ano, série considerada para efeito de avaliação do Programa.

Segundo a regra estabelecida em legislação estadual, cada uma das 150 escolas premiadas faz jus ao benefício do prêmio e recebe uma tarefa a cumprir: a responsabilidade de prestar colaboração a uma das 150 escolas que obtiveram os resultados mais rebaixados de modo que estas consigam elevar os resultados e, por seu lado, aquelas mantenham o nível de bons resultados alcançados.

Esta ação se efetiva no âmbito das escolas municipais, mas está integrada a um Programa que se desenvolve no marco do regime de colaboração federativa entre Estado e Municípios, com a cooperação do Governo Federal.

É um modelo pouco comum de bônus/premiação que, além da oferta de um prêmio em função de posicionamento no *ranking* de resultados, induz a um tipo de compromisso institucional de colaboração com foco na melhoria de resultados escolares dos alunos.

Pretende-se, com este estudo, buscar evidências do efeito de uma relação de colaboração entre equipes de unidades escolares, em especial seus diretores, que têm diferentes níveis de desempenho frente às suas responsabilidades institucionais, e que se põem em ação para compartilhar experiências de práticas de gestão com foco na elevação dos resultados de aprendizagem dos alunos. Através da análise de um caso que mobiliza questões de uma agenda relacionada a determinantes de qualidade da escola no que se refere à melhoria dos seus processos, produtos e resultados, pretende-se apresentar uma proposta para um plano de ação educacional direcionado a duas redes municipais do Estado do Ceará. O objetivo é contribuir para a construção e/ou fortalecimento de um modelo

de liderança educacional capaz de responder às demandas deste complexo contexto institucional.

O trabalho é composto por três capítulos, além desta Introdução. O segundo capítulo descreve o Prêmio Escola Nota 10 e a relação de cooperação entre as escolas que se estabelece com o objetivo de promover a elevação dos resultados de aprendizagem das crianças de 2º ano. Para realizar esta descrição, é necessário remeter a ação ao contexto do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), aspectos de sua implementação, desenvolvimento e principais resultados, pondo em relevo o fato de que esta ação surge em estreita ligação com os princípios, metas e compromissos afirmados pelo Programa.

O terceiro capítulo apresenta um diálogo com as evidências garimpadas a partir da análise de dados gerenciais da ação e, sob a ótica de diretores escolhidos de forma não aleatória, do significado desta cooperação como elemento de impacto na dinâmica da escola. Ou seja, é intenção saber em que medida a relação de cooperação efetivada entre estes pares de escolas foi capaz de (ou tem potencial para) influenciar a liderança escolar, o projeto pedagógico, a prática dos professores e a condição dos alunos (SOARES, 2009). Pelo fato desta ação estar integrada a uma agenda relacionada a determinantes da qualidade escolar, alguns destes principais pontos são postos em discussão.

O quarto capítulo apresenta uma proposta para um plano de ação educacional inspirado nas evidências positivas da ação analisada, assim como na busca de superação das fragilidades e desconexões identificadas. O plano de ação é direcionado a duas redes públicas do Estado do Ceará, devendo se mostrar plausível e capaz de promover melhorias na capacidade gerencial das escolas para que enfrentem com sucesso o desafio de elevar a aprendizagem dos seus alunos. A ênfase no papel do(a) diretor(a) será referenciada por lições de experiências internacionais sobre preparação de líderes escolares capazes de atuar em contextos de mudança ¹.

A proposta desta pesquisa, exigência do curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da

¹ Wallace Foundation.

Educação Pública ², está bastante conectada à minha experiência de quase 12 anos de efetivo exercício na gestão da educação pública, tanto no âmbito municipal quanto estadual. Um itinerário que se iniciou com a absoluta perplexidade por ocasião do encontro com a extrema fragilidade institucional da escola pública e com seus baixíssimos resultados. A “surpresa” maior viria pela constatação de quão embotada era a visão do sistema público a partir do “supostamente privilegiado” *locus* da formação de professores, a universidade pública. Era de lá que não conseguíamos ver com clareza o que se passava nas escolas públicas. No entanto, a partir da vivência na trajetória trilhada, predominou a esperança e a convicção de que as mudanças são possíveis quando há um nível suficiente de responsabilização dos agentes públicos envolvidos no processo e, concomitantemente, os meios de elevar as competências gerenciais e o vigor pedagógico dos sistemas educacionais.³

A experiência vivida, a observação de experiências maduras e bem sucedidas de redes educacionais e a interlocução com produções acadêmicas baseadas em evidências levam-me a olhar com interesse para este caso em que equipes escolares são motivadas a estabelecer parceria com foco na elevação de resultados dos alunos. Especialmente relevante pelo protagonismo que o(a) diretor(a) assume na condução das mudanças. Apesar de muitas e fortes evidências da relevância da liderança escolar, considero que esta é ainda uma convocação muito atual para a grande maioria das redes e sistemas públicos brasileiros. E é a ela que este trabalho pretende responder.

² O Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora foi criado em 2009, aprovado na instituição pela Resolução do Conselho Setorial de Pós-graduação e Pesquisa 01/2009 de 23 de março de 2009 e recomendado pela CAPES em 24 de novembro de 2009.

³ A Fé na Escola que (não) ensina: um recorte da experiência na gestão da rede municipal de ensino de Sobral-CE” – monografia apresentada no curso de Especialização em Gestão da Educação Pública.

2 COOPERAÇÃO ENTRE ESCOLAS COM FOCO NA MELHORIA DO DESEMPENHO DOS ESTUDANTES: UMA AÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

Este capítulo é composto por 3 seções. A primeira trata de uma reflexão sobre as causas que levaram à implementação do Programa como agenda prioritária no Estado do Ceará, com a exposição de um panorama acerca das realizações educacionais dos alunos da rede pública de ensino. A segunda seção descreve o Programa Alfabetização na Idade Certa e o circuito de ações que o compõe, assim como os principais resultados, considerando que o caso em análise se insere neste contexto. Em seguida, na terceira seção, é feita a descrição do Prêmio Escola Nota 10 e da ação de cooperação entre as escolas que se estabelece com o objetivo de promover a elevação dos resultados de aprendizagem das crianças de 2º ano.

2.1 O contexto que levou à implementação do PAIC: o Protocolo de Intenções e a constituição de uma política pública voltada para a alfabetização

O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) está inserido, com status de prioridade, na agenda estratégica do Governo do Estado do Ceará a partir do ano de 2007, com o objetivo de garantir o sucesso da alfabetização das crianças da rede pública até os 7 anos. O programa foi firmado, inicialmente, através de um protocolo de intenções ⁴ entre o Estado e os 184 municípios cearenses com a devida repartição de responsabilidades entre estes entes federados, contando com apoio financeiro do MEC/Governo Federal e com importantes parcerias institucionais ⁵. Em 17 de dezembro de

⁴ O documento Protocolo de Intenções celebrado entre o Governo do Estado e cada um dos 184 municípios cearenses em 24 de maio de 2007 está disponível no site da SEDUC, disponível em: <<http://www.seduc.ce.gov.br>>.

⁵ O PAIC também estabelece parceria com as seguintes instituições que desenvolvem ações direcionadas aos municípios: Universidade Federal do Ceará (UFC), Associação dos

2007, a Lei nº14.026 cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC. Situado no marco do regime de colaboração previsto na Constituição Federal, o Programa promove o compromisso dos sistemas públicos com a garantia do direito a aprender (SEDUC, 2007).

É importante refletir sobre os motivos que elevam este Programa, que tem como meta o sucesso escolar de crianças do 1º e 2º ano do ensino fundamental, ao patamar de programa prioritário do Governo do Estado, conforme estabelecido na Agenda Estratégica da Secretaria Estadual da Educação (SEDUC) ⁶.

Em primeiro lugar, a constatação de que as competências de leitura e escrita são absolutamente imprescindíveis para que um aluno possa seguir em seu processo de escolaridade com perspectiva de sucesso. Afinal, como uma criança que não sabe ler e escrever com competência pode avançar e assimilar conhecimentos das disciplinas curriculares ao longo das séries do ensino fundamental? Na verdade, o fracasso do processo de alfabetização pode condenar, prematuramente, o itinerário escolar da formação básica de um aluno.

Em segundo lugar, a constatação da realidade dos baixos resultados no sistema público brasileiro, com um tom de maior gravidade em algumas regiões, notadamente no Nordeste. A série histórica das avaliações externas no Brasil revela os baixíssimos níveis de desempenho dos alunos ao final das séries iniciais, sinalizando que a grande maioria destas crianças já se encontra com o processo de escolarização severamente comprometido. Dados do Ministério da Educação de 2009 mostram que, apesar do movimento de melhoria nos anos mais recentes, a grande maioria dos alunos das escolas públicas ainda terminaram o 5º ano (4ª série no ensino fundamental de 8 anos) sem saber ler e escrever com proficiência desejável. Esta situação é ainda

Prefeitos do Ceará (APRECE), União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDM-CE), União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME-CE), Fórum da Educação Infantil nas ações mais diretamente relacionadas à Educação Infantil. Parceria formalizada através do Termo de Parceria em 2011. (Site Institucional da SEDUC-CE).

⁶ Disponível em:

<http://portal.seduc.ce.gov.br/images/agenda_estrategica_seduc_2008_2010_versao_2010.pdf>.

mais grave quando se observa os resultados específicos da Região Nordeste em relação ao resto do país e, especialmente, da rede municipal em relação à rede estadual e à rede particular, conforme é possível observar através dos resultados das avaliações nacionais aplicadas desde a década de 90, a cada dois anos, sob a responsabilidade do INEP/MEC.⁷

A tabela abaixo mostra a distribuição percentual de alunos da rede pública em 4 categorias de desempenho definidas em função dos intervalos das médias de proficiência. No Brasil, 50,5% das crianças atendidas em redes municipais ainda concluem as séries iniciais com desempenho considerado crítico ou muito crítico. No Ceará, este percentual chega a 59,6%, abaixo do percentual do Nordeste, ainda mais severamente comprometido, que é de 67,2%.

Tabela 1 – Padrões de desempenho Língua Portuguesa – 5º ano – Prova Brasil 2009 – Rede pública

Dependência administrativa		Muito Crítico	Crítico	Intermediário	Adequado
Brasil	Estadual	7,2%	37%	47,5%	8,3%
	Municipal	9,2%	41,3%	43%	6,5%
Nordeste	Estadual	13,3	49	34,8	3
	Municipal	15,6	51,6	30,4	2,4
Ceará	Estadual	9,6	42,2	41,2	7
	Municipal	12,8	46,8	36,2	4,3

Fonte: Dados extraídos a partir dos Microdados da Prova Brasil 2009 INEP/MEC.

A Tabela 2 mostra o panorama brasileiro com relação às médias de proficiência dos alunos em Língua Portuguesa na 10ª edição do SAEB⁸, no ano de 2009, por rede de ensino. Levando-se em conta que as médias consideradas adequadas para o final de cada ciclo são, respectivamente, 225, 300 e 325, é possível perceber o efeito cumulativo das dificuldades de

⁷ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão vinculado ao Ministério da Educação Links para pesquisa: <<http://provabrasil.inep.gov.br/resultados>> e <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>>. Para mais informações ver: Horta Neto (2007).

⁸ Sistema de Avaliação da Educação Básica implementado pelo Ministério da Educação através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), composto por duas avaliações complementares, aplicadas a cada 2 anos, avaliando as áreas de Língua Portuguesa e Matemática, além de questionários socioeconômicos aos alunos participantes e à comunidade escolar.

aprendizagem ao longo da escolaridade básica dos alunos brasileiros, especialmente os da rede pública.

Tabela 2 – Resultados Saeb 2009 Língua Portuguesa

Rede	Anos Iniciais EF	Anos Finais EF	Ensino Médio
Total	184,29	242,03	268,15
Privada	220,21	278,56	310,16
Pública	179,58	236,96	261,59
Estadual	185,40	239,39	261,27
Municipal	177,36	232,71	-

Fonte: SAEB 2009/INEP.

Em suma, neste quadro crítico e generalizado de baixo rendimento escolar em etapa tão básica do processo de escolarização, são particularmente vulneráveis os estudantes das redes municipais do Nordeste brasileiro. Além disso, na órbita dos resultados críticos de aprendizagem estão presentes as altas taxas de abandono, o alto índice de distorção idade-série, as altas taxas de absenteísmo, entre outros sinais evidentes da ineficiência dos sistemas.

No Ceará, uma pesquisa realizada sob a coordenação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar ⁹, no segundo semestre de 2004, com uma amostra de alunos da 2ª série do ensino fundamental (hoje 3º ano) em 48 municípios cearenses, trouxe a dura realidade do analfabetismo das crianças dentro do sistema escolar de forma ainda mais concreta. A pesquisa contemplou também um estudo sobre os programas dos cursos de Pedagogia de 5 instituições de formação de professores do Ceará para verificar sua adequação ao ensino da alfabetização e uma análise da organização do trabalho escolar e docente nas unidades escolares voltados para esta etapa inicial da alfabetização.

⁹ Em 2004, a Assembléia Legislativa do Estado do Ceará instituiu o Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar, presidido pelo Deputado Ivo Gomes, com o objetivo de realizar um diagnóstico que mostrasse a realidade da condição de aprendizagem da leitura e escrita de crianças que estavam cursando a 2ª série (3º ano) nas escolas da rede pública de 48 municípios cearenses. O Comitê foi instituído com a parceria do UNICEF, do INEP/MEC, da Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará, Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), Universidade Estadual do Ceará (UECE), Universidade Regional do Cariri (URCA).

Em breve síntese, o estudo¹⁰ evidenciou a insuficiente estrutura curricular para a formação inicial do aluno que atua ou atuará na alfabetização de crianças. Ficou patente a dificuldade de docentes universitários com relação às questões mais básicas, tais como a tarefa de conceituar alfabetização. Além disso, a fragilidade institucional do sistema escolar se revelou na quase absoluta falta de prioridade à organização do tempo e espaço escolar, na ausência de metodologias e materiais específicos, na falta de uma dinâmica de acompanhamento pedagógico ao trabalho dos professores, e na ausência de políticas municipais para a alfabetização de crianças. (AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2006). Mirando a escola sob diversas perspectivas através de uma pesquisa realizada com gestores, professores e pais, Oliveira e Schwartzman (2002, p. 5) também encontram-se com um quadro de fragilidade da instituição escola, quando vista por dentro:

Comportamentos “desviantes” de padrões convencionais passam a ser considerados normais: admitir professores sem qualificação, chegar atrasado, não cumprir o calendário escolar, não dar notícia do aluno que falta, reprovar 5, 10 ou 20% dos alunos, aprovar alunos sem conhecimento, enturmar alunos analfabetos em classes de 3ª ou 5ª série, etc. A escola cumpre todas as formalidades e rituais, os professores usam os termos da moda, mas os resultados não são satisfatórios. Vista só por dentro, a escola é incapaz de perceber a relação entre o que faz e os resultados que alcança.

Os resultados do relatório da pesquisa do Comitê parecem refletir esta realidade de fragilidade institucional tão bem dimensionada por Peregrino (2010, p.99) em sua análise sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres num movimento que ela chama de “desescolarização da escola”:

Esse movimento se realiza através das ação combinadas do esvaziamento e aligeiramento dos conteúdos escolares, da precarização dos espaços físicos escolares, das formas de trabalho que envolvem os processos de escolarização (assim como da formação de seus profissionais) e, finalmente, da penetração maciça e do adensamento das políticas de gestão da pobreza e dos pobres que passam a frequentar a instituição.”

10

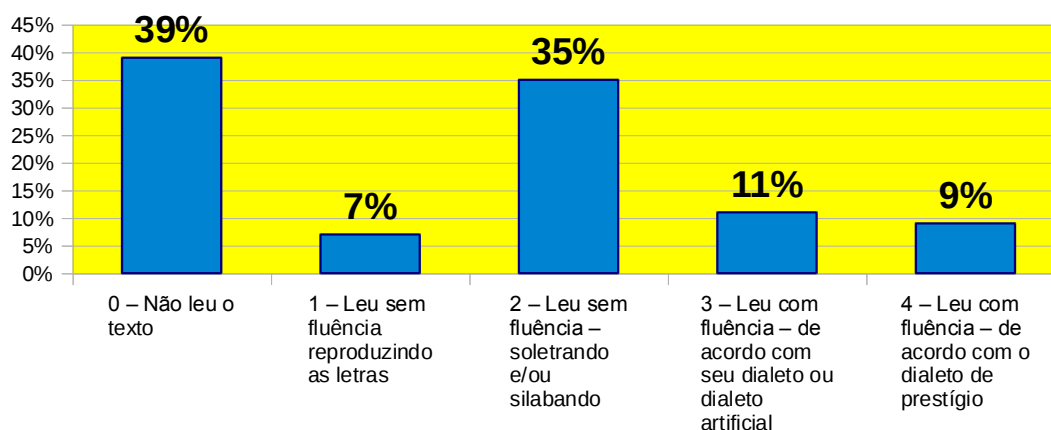
Disponível

em:

<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/images/biblioteca/relatorio_final_comite_cearense_eliminaao_analfabetismo/revista_unicef.pdf>.

Ou seja, enraizada nos contextos de desigualdade sócio-econômica e nos processos institucionais ineficientes e ineficazes, a baixa escolaridade é o produto previsível. Nas redes públicas do Ceará, apenas 42% das crianças foram capazes de produzir um texto simples e somente 13% do total de alunos avaliados em todo o Estado chegaram à marca de uma leitura com velocidade acima de 70 palavras por minuto. A média do Ceará no quesito compreensão desejada foi de apenas 15%. No Gráfico 1, que mostra a consolidação dos resultados com relação às competências de leitura, é possível constatar que 39% das crianças sequer foram capazes de realizar os mais primários atos de leitura. Além disso, 42% das crianças realizaram atos de leitura insuficientes para garantir o mínimo de compreensão do texto.

Gráfico 1 – Diagnóstico sobre competência de leitura de crianças – 2ª série – 2004



Fonte: Relatório do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – setembro de 2004.

Fortaleceu-se, na dimensão do Estado, a evidência de que o fracasso da etapa inicial do ensino fundamental já se anuncia no fracasso do processo de alfabetização nos anos iniciais, e faz com que o sistema se debata numa luta inglória de recuperação da base escolar nas etapas posteriores ou, simplesmente, se renda à realidade de uma escola que não ensina.

2.2 A consolidação da política do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) a partir da experiência de Sobral-CE

Além deste cenário, a força do exemplo de uma situação de êxito também foi base e inspiração para o desenho do Programa Alfabetização na Idade Certa. Trata-se da experiência e dos significativos resultados alcançados na gestão municipal de Sobral, município cearense de 180 mil habitantes, situado no semi-árido sertão centro-norte do Estado que, no ano de 2001, ampliou o ensino fundamental para 9 anos, estabeleceu a meta de garantir a alfabetização de todas as crianças de 6 e 7 anos e se pôs em movimento para alcançá-la. Os primeiros anos da experiência foram descritos no volume 1 da Série Projeto Boas Práticas na Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2005) sob o título “Vencendo os Desafios da Aprendizagem nas Séries Iniciais: a experiência de Sobral/CE”. As impressões de Linda Goulart, então diretora da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE/INEP) a partir da visita a escolas municipais de Sobral sintetizam a relevância do que se passava naquela rede:

Deixei Sobral com a convicção de que é preciso prestar atenção e acompanhar a evolução do que está ocorrendo ali. E que, ao mesmo tempo, é preciso procurar identificar outras inovações que, certamente, estão mudando a face da educação nesse Brasil que o Brasil desconhece. Voltei com mais esperança na capacidade que os gestores municipais têm para mudar a realidade educacional em sua região. Basta querer, não há nada de mágico, de excepcional, de condições extraordinárias facilitando as reformas introduzidas, além da valorização da importância da educação. (BRASIL, 2005, p. 14).

A política educacional implantada no município de Sobral não tratava de medidas espetaculares nem tampouco dava especial ênfase à melhoria de estruturas ou à distribuição de materiais. Tratava-se, essencialmente, de um processo de transformação de práticas – práticas de gestão municipal, práticas de gestão escolar, práticas pedagógicas. Se é verdade que as políticas não devem ser meramente copiadas de um contexto para outro, é importante e

válido que, através da avaliação séria e sistemática de programas que mostram resultados consistentes, novas políticas de estado sejam elaboradas considerando os fatores que parecem interferir positivamente. Goulart (2005, p. 14) destaca que “três anos de grandes mudanças levaram a rede municipal de ensino de Sobral a outro patamar de qualidade, ainda que permaneçam muitos desafios.” É importante registrar que o município de Sobral alcançou média de 7,3 no IDEB ¹¹ em 2011, situando-se, portanto, entre os melhores resultados municipais do Brasil (INEP/MEC). Ou seja, o que se passa em Sobral poderia, sim, servir de comparação para a implementação de uma política para os demais municípios cearenses.

Por fim, como já referido anteriormente, o PAIC também se justifica pelo compromisso do projeto político do Governo Estadual (2007-2010) em assumir o papel federativo de coordenação e co-responsabilização pela educação básica no âmbito do Estado, fortalecendo o regime de colaboração com foco na elevação dos resultados de aprendizagem da escola pública. É um aspecto que tem sua importância reafirmada no momento atual com o debate sobre a criação de um Sistema Nacional Articulado de Educação ¹², desafio retomado para a proposta do novo Plano Nacional de Educação.

O Estado do Ceará foi um dos estados brasileiros em que a municipalização do ensino fundamental aconteceu num ritmo dos mais vigorosos. No entanto, a exemplo do que se passou em outras partes do país, muitos municípios com sérias limitações de recursos assumiram esta responsabilidade de forma precária. Conforme descrito na publicação PAIC – Regime de Colaboração (SEDUC-CE, 2011), o Programa visa atuar no espaço de colaboração para o fortalecimento da capacidade do município de garantir o sucesso da alfabetização de suas crianças, através da qualificação das equipes da secretaria municipal e das escolas, de modo a elevar a eficiência e eficácia dos processos gerenciais e das práticas pedagógicas. Com o PAIC, o

¹¹ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do Inep e em taxas de aprovação. Assim, para que o Ideb de uma escola ou rede cresça é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>.

¹² A construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação foi o tema da Conferência Nacional de Educação em 2011 e está sendo novamente proposto para a Conferência Nacional que acontecerá em 2014, após a realização das Conferências municipais e estaduais.

desafio lançado para cada município cearense diz respeito à garantia do sucesso da alfabetização em cada escola, em cada turma, de cada criança.

É necessário entender que o produto de um sistema educacional é resultante de um conjunto de múltiplas influências, extra e intra-escolares, e reconhecer a dimensão de sua complexidade. Há um esforço permanente para identificar e mapear elementos e ações que possam balizar a discussão sobre a qualidade e, assim, descobrir o que se passa exatamente para fazer com que a maioria dos alunos não aprenda. E, evidentemente, chegar ao que se deve fazer para garantir o sucesso escolar destes meninos e meninas.

Este repertório de análises considera fatores desde a dimensão sócio-econômica e cultural dos sujeitos envolvidos, dos recursos aplicados e das diretrizes políticas mais amplas, até as questões relativas aos sistemas e às escolas, culminando na relação de ensino-aprendizagem que se estabelece, em última instância, entre o professor e o aluno. Soares (2009) apresenta um modelo conceitual explicativo da proficiência que dá a dimensão da complexidade envolvida no estudo da educação escolar e seus níveis de influência: [...] “os alunos, a sala de aula, a escola, as redes e a sociedade. Cada nível tem características próprias, que não estão presentes no nível anterior.” (p. 7). No entanto, o autor é absolutamente direto quando recusa-se a condenar os alunos ao fracasso em função de barreiras que são, em grande parte, intransponíveis a curto prazo. Ao contrário, ele nos brinda com a seguinte afirmação:

No entanto, independentemente de outras influências, uma escola que funcione bem facilita o aprendizado de seus alunos. Claro que, se todas as outras estruturas associadas à proficiência estiverem também funcionando adequadamente, o resultado dos alunos será ainda melhor. Mas, para atender aos direitos educacionais dos alunos, as escolas devem funcionar da melhor maneira possível dentro do ambiente social em que se inserem. (SOARES, 2009, p. 7).

Percebe-se nos fundamentos do PAIC uma consonância com esta idéia, na medida em que foca nas ações sobre as quais é possível ter um maior nível de governabilidade. As ações do PAIC operam as transformações possíveis a partir de uma intervenção sistêmica que contempla o circuito mais imediatamente responsável pelo sucesso do aluno na escola: gestão municipal,

gestão escolar e sala de aula. A abordagem sistêmica é a alternativa real para lidar com a dimensão de complexidade do problema, pois já é possível perceber que os desafios para alcançar melhores resultados de aprendizagem dos alunos não se rendem a intervenções pontuais e desarticuladas (SEDUC, 2012).

2.3 O Programa Alfabetização na Idade Certa: movimento de responsabilização e envolvimento das lideranças políticas

O Programa Alfabetização na Idade Certa foi lançado pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará em maio de 2007 contando com a presença de praticamente 100% de prefeitos e secretários municipais de educação dos municípios do Ceará. Neste momento, foi firmado oficialmente o pacto de cooperação em prol da alfabetização das crianças com os 184 municípios cearenses. O PAIC contou com 100% de adesão. O Ceará aceitou o desafio de unir esforços e trabalhar firmemente para alcançar a meta de garantir o sucesso da alfabetização das crianças de 6 e 7 anos (SEDUC, 2007).¹³

Em 17 de dezembro de 2007, a Lei Estadual de nº 14.026 instituiu o Programa e criou mecanismos de incentivo, reconhecimento e apoio aos municípios e suas escolas, baseados nos resultados aferidos a partir de avaliação externa realizada anualmente a partir de 2007. A meta de alfabetizar todas as crianças no 1º e 2º ano matriculadas na rede pública estava, oficialmente, na agenda prioritária da política educacional do Ceará.

O circuito de ações que compõem o PAIC ancora-se em 5 eixos – Gestão Municipal e Escolar, Avaliação, Práticas Pedagógicas, Literatura Infantil e Educação Infantil – e mobiliza permanentemente uma rede de gestores, professores, técnicos e agentes políticos no sentido de promover o

¹³ Link de acesso às informações sobre o PAIC, legislação e documentos disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/historico/legislacao>>.

fortalecimento institucional de cada escola e alcançar as metas de aprendizagem das crianças de 6 e 7 anos (SEDUC, 2007).¹⁴

O Governo estadual assume a responsabilidade de Estado pela garantia do direito das crianças de aprender na idade certa, ao tempo em que conclama e apoia, técnica e financeiramente, com a cooperação do Governo Federal, os municípios a assumirem a parte que lhes cabe. A premissa é de que todo município é capaz de organizar a sua rede para a aprendizagem na medida em que há conhecimento da realidade, decisão política e empenho para a qualificação dos processos gerenciais, pedagógicos e participativos (SEDUC, 2012). A fala de um prefeito de um município cearense no ano de 2009, terceiro ano de implementação do Programa ilustra uma questão relevante:

Através do SPAECE-Alfa, nós pudemos ter um diagnóstico concreto da realidade do município. Quando assumi a prefeitura em 2005, nós estávamos ainda sem saber muito o que fazer, com pouca experiência... mas com vontade de fazer [...] Em 2007, quando saiu o resultado da primeira avaliação, nós estávamos no vermelho, ou seja, índice indesejável. E aí, aquele sufoco... Onde foi que nós erramos, ninguém sabia dizer lá na secretaria de educação. E aí nós começamos a participar diretamente... Eu participando diretamente das ações no setor do DASPE, que a gente chama de Departamento de Assuntos Pedagógicos. E nós começamos de forma conjunta a verificar onde estavam os erros. Procuramos investir mais na capacitação de professores, capacitação em sala de aula; valorizar mais esse pessoal que trabalha no suporte pedagógico, que é o pessoal que tem o contato direto com diretores de escola e contato direto com professor.[...] Em 2008 nós já tivemos resultados satisfatórios. Nós saímos do vermelho, que era o índice insatisfatório, para o índice satisfatório, que é o verde escuro; e estamos aguardando o resultado de 2009 que esperamos manter ou melhorar. Nós ficamos em 6º lugar no estado e na região do Cariri nós, juntamente com o município de Antonina do Norte, ficamos em 1º lugar. [...] Mas se eu pudesse dar um conselho [...] aos meus colegas prefeitos que estão iniciando em 2009, eu diria que deixassem a parte política de lado na educação, que vissem a parte técnica. (Material do arquivo da Coordenadoria de Cooperação com Municípios – COPEM/SEDUC).

Alguns pontos neste recorte da fala de um prefeito municipal podem ser representativos do que é esperado como movimento de responsabilização e

¹⁴ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-gestao>>.

envolvimento da liderança política: o “sufoco” com os baixos resultados; a pergunta mobilizadora para a equipe “onde foi que erramos”; a constatação da perplexidade das equipes frente aos baixos resultados; a implementação de medidas de gestão; o acompanhamento dos resultados; a prestação de contas e a disposição de “deixar a política de lado na educação”. Um conhecimento mínimo sobre o regramento da administração pública e da cultura política prevalente na sociedade brasileira já permite supor que a adesão da liderança política é, sim, um fator relevante para o sucesso de programas que pretendem alcançar resultados em larga escala. Afinal, em uma realidade ainda fortemente marcada por traços do paradigma patrimonialista de administração pública ¹⁵, onde o nível de efetivo controle social ainda é muito baixo, não é incomum que programas e investimentos se sucedam com altas taxas de insucesso e com uma flagrante ausência de prestação de contas à sociedade. Ao contrário, quando os programas estão investidos de comprometimento com resultados e alcance de metas a partir da liderança maior (no caso em questão, o chefe do executivo), é bem mais provável que as condições de implementação sejam favorecidas. É o que constata Lucidalva Bacelar, coordenadora da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios da SEDUC, a partir de sua experiência no gerenciamento do PAIC:

Quando o prefeito está realmente envolvido com o compromisso, a gente vê que os técnicos não faltam aos encontros de formação por falta de condições, as ações programadas são realizadas, o transporte escolar não tem problema... e ele ouve as nossas recomendações a partir das observações feitas nos contatos com a equipe municipal e com escolas.

De acordo com o Protocolo de Intenções ¹⁶ firmado entre a SEDUC e cada um dos 184 municípios cearenses, a Secretaria da Educação do Estado realiza a coordenação do Programa, presta assistência técnica para o desenvolvimento das ações nos municípios, firma parcerias, realiza o acompanhamento sistemático dos processos, avalia os resultados e promove

¹⁵ Em síntese, o patrimonialismo caracterizava-se pelo caráter personalista do poder, pela ausência de uma esfera pública contraposta à privada, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo (CAMPANTE, 2003 apud OLIVEIRA, 2009).

¹⁶ Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/images/PASTA_TATIANA/protocolo.pdf>.

mecanismos de incentivo e reconhecimento. A instauração de uma cultura de responsabilização pela garantia do direito a aprender é considerada a base para a construção de novas competências e práticas de gestão municipal e escolar. É um fio que retomo no próximo capítulo mais especificamente por ocasião da análise da ação das escolas que assumem o compromisso de estabelecer uma relação de cooperação com foco na elevação dos resultados.

Não se deve perder de vista que a consolidação de uma cultura de responsabilização exige uma relação isenta de interesses político-partidários e uma atenção especial para que as mudanças de gestão não interfiram negativamente na necessária continuidade do compromisso e das ações. Mudanças de cultura, especialmente as que mexem em práticas e valores profundamente arraigados na teia social, não acontecem da noite para o dia. Exigem tempo e, além disso, liderança e controle social. Dentro disso, vale ressaltar um aspecto significativo no contexto do PAIC: o Programa atravessou uma mudança de administração municipal, a partir das eleições municipais de 2008, e não se registrou nenhum episódio de interrupção de parceria, ou mesmo retrocessos mais importantes. Ao contrário, o Programa continuou apresentando evolução no resultado de desempenho dos alunos.

O sinal mais efetivo de uma progressiva transformação da realidade de contextos municipais é a série dos resultados que são apresentados a seguir, aferidos a partir de uma avaliação de desempenho dos alunos de 2º ano, tendo o ano de 2007 como linha de base. Além disso, os discursos e as práticas evidenciadas nas relações institucionais e gerenciais, estas monitoradas pelo sistema de acompanhamento do Programa, também dão sinais promissores de experiências municipais com foco nos objetivos educacionais.

Obviamente, na diversidade das 184 redes municipais, e na dinâmica dos processos de gestão e de suas lideranças em contextos políticos, há marchas e contra marchas no ritmo de melhoria, e a consolidação da política educacional baseada em elevados níveis de responsabilidade por resultados ainda pode ser considerada em processo de consolidação. Os sinais de mudança ainda precisam ser testados pelo tempo. É absolutamente atual o alerta de Scharzman (1993 apud SOARES, 2009, p. 4) com relação ao fato de que:

[...] há muito pouca pesquisa de qualidade que possa acompanhar os grandes e pequenos projetos educacionais que nossos governos, a cada mandato, tratam de criar [...]. Não é possível melhorar efetivamente a qualidade da educação sem que existam pessoas competentes para acompanhar e avaliar esse processo de melhoria em todos os seus aspectos.

2.4 O SPAECE e a avaliação dos resultados do PAIC

Com o objetivo de avaliar os resultados do PAIC, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE) ¹⁷ foi ampliado e passou a contemplar a avaliação externa das crianças matriculadas no 2º ano de todas as escolas públicas cearenses. Um dos indicadores que mostram a tendência de evolução positiva do Programa é a taxa de participação no teste registrada ao longo dos 5 anos (2007 a 2011), conforme tabela abaixo. É um indicador de eficiência importante porque diz respeito à presença efetiva do aluno na escola ao final do ano letivo. As escolas demonstram mais eficiência e responsabilidade na tarefa que lhes cabe de forma mais imediata que é o acompanhamento da frequência do aluno. Além disso, é sinal da melhoria dos processos de gestão das secretarias municipais na medida em que o crescimento se deu no âmbito das redes, e não somente de algumas escolas.

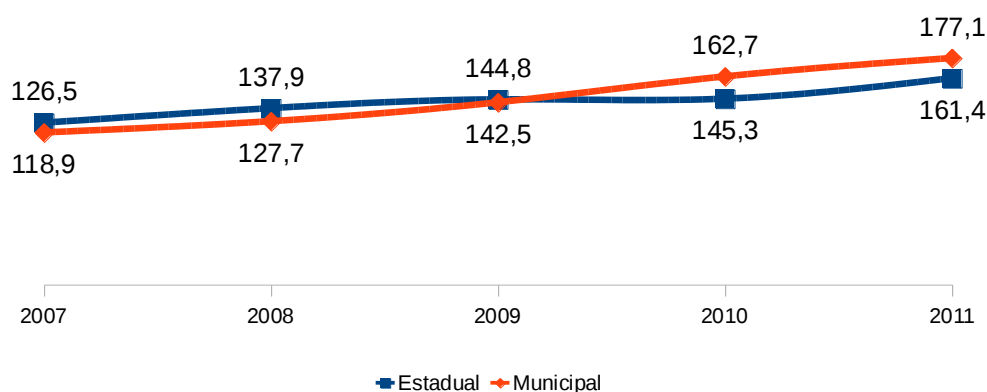
¹⁷ O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará, implantado desde 1992, constitui-se na avaliação externa em larga escala que avalia as competências e habilidades dos alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática. As informações coletadas a cada avaliação identificam o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos. Desde 2007 é realizado de forma censitária e universal contemplando o 2º ano, 5º ano e 9º ano do EF e as 3 séries do EM. Abrange as escolas estaduais e municipais, utilizando testes referenciados nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) do Ministério da Educação (MEC) e nos Referenciais Curriculares Básicos (RCB) da SEDUC. São aplicados, também, questionários contextuais, investigando dados socio-econômicos e hábitos de estudo dos alunos, perfil e prática dos professores e diretores.

Tabela 3 – Evolução da Participação dos Alunos do 2º ano ao SPAECE-Alfa

Ano	2007	2008	2009	2010	2011
Número de crianças avaliadas	118.587	122.877	129.703	124.148	112.694
Percentual de participação em relação à matrícula	74,5	85,5	92,1	99	99

Fonte: Censo Escolar/INEP – SPAECE-Alfa/SEDUC-CE.

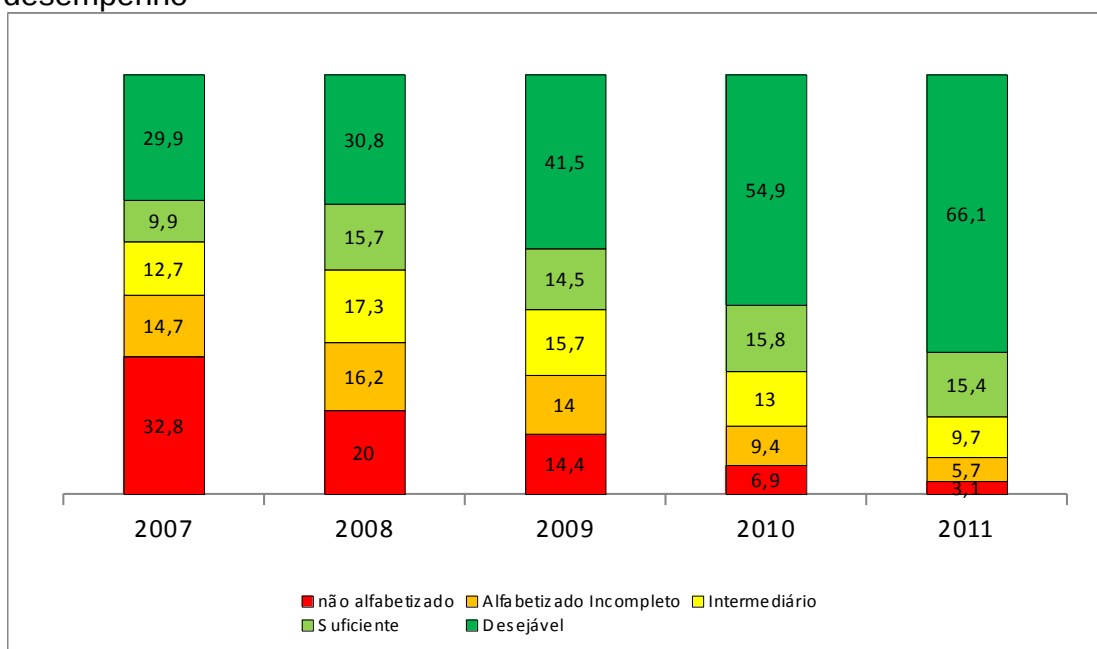
No entanto, à medida que atesta os resultados do Programa é aquela relacionada à evolução da aprendizagem das crianças com relação às competências de alfabetização. O gráfico abaixo mostra a evolução da média de proficiência da rede pública, estadual e municipal. Importante registrar que a matrícula municipal representa 98% do total da matrícula do 2º ano, cabendo à rede estadual o atendimento desta matrícula nas escolas indígenas, duas escolas militares e algum atendimento mais pontual nas raras situações onde a municipalização desta matrícula ainda não foi possível.

Gráfico 2 – Evolução das Proficiências Médias das Redes Estadual e Municipais – SPAECE-Alfa

Fonte: SPAECE-Alfa/SEDUC-CE.

No gráfico a seguir, é possível ver o resultado através de um enfoque muito importante (pois diz respeito à diminuição da desigualdade) que é a distribuição dos alunos por padrão de desempenho. Em 2007, quase 50% dos alunos do 2º ano encontrava-se nos dois intervalos mais baixos da escala de proficiência; em 2011, este percentual representou menos de 9% do universo dos alunos do 2º ano. O percentual de alunos nos dois intervalos superiores subiu de 40% para 81,5%.

Gráfico 3 – Distribuição percentual de alunos do 2º ano por padrão de desempenho



Fonte: SPAECE-Alfa/SEDUC-CE.

A tabela a seguir explica a interpretação pedagógica da escala de alfabetização do SPAECE. Cada intervalo de proficiência é representado por uma cor, que ilustra materiais informativos como, por exemplo, o mapa do Ceará que mostra a condição de cada município com relação à sua média de proficiência.

Tabela 4 – Escala de proficiência do SPAECE-Alfa

	Não Alfabetizado	Alfabetização Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável
Proficiência (Intervalos)	0 a 75	75 a 100	100 a 125	125 a 150	Acima de 150
Descrição da condição com relação ao intervalo de proficiência	Indica que o aluno ainda não se apropriou do sistema de escrita, não tendo desenvolvido habilidades básicas para o aprendizado da leitura e da escrita.	Indício ainda rudimentar do processo de domínio e sistematização de habilidades consideradas básicas e essenciais à alfabetização.	Indica que o aluno consegue ler com autonomia palavras formadas por padrões silábicos diversos e que começa a compreender frases simples.	Consegue localizar informações em textos com cerca de 50 palavras, identificar o assunto de uma narrativa curta e a finalidade de um texto de gênero familiar.	Início do desenvolvimento de habilidades próprias de um leitor proficiente para esta etapa.

Fonte: SPAECE/SEDUC-CE.

É expressivo o movimento de melhoria das médias de proficiência dos municípios cearenses. Na tabela abaixo, é possível observar que, dos 184 municípios cearenses, apenas 26,6% situavam-se nos dois níveis mais elevados da escala no ano de 2007; em 2011, este percentual subiu para 100%, sendo que 178 deles apresentam média de proficiência na condição “desejável”.

Tabela 5 – Quantidade de municípios por intervalo de proficiência – 2007 a 2011

Ano	2007	2008	2009	2010	2011
Desejável	14	22	83	141	178
Suficiente	37	68	79	42	6
Intermediário	94	84	22	1	0
Alfabetização incompleta	36	9	0	0	0
Não alfabetizado	3	1	0	0	0

Fonte: SPAECE-Alfa.

2.5 O arranjo institucional do PAIC

Com o objetivo de garantir a estrutura institucional necessária ao andamento das políticas de cooperação com os municípios e, muito especialmente, das ações do PAIC, foi criada a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios¹⁸ e seus equivalentes regionais, os Núcleos de Cooperação com os Municípios. Esta rede de profissionais da SEDUC é diretamente responsável pela programação referente aos cinco eixos do PAIC, assim como pela relação permanente com os municípios por ocasião das atividades de acompanhamento, avaliação e apoio técnico.

Ao Estado e municípios cabe envidar esforços para a garantia do cumprimento do Protocolo de Intenções¹⁹ firmado por ocasião da adesão ao PAIC:

1. Priorizar a alfabetização de crianças, redimensionando recursos financeiros para os programas da área;

¹⁸ Disponível em: <<http://www.seduc.ce.gov.br/index.php/cooperacao-com-os-municipios>>.

¹⁹ Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/images/PASTA_TATIANA/protocolo.pdf>.

2. Definir critérios técnicos para a seleção de diretores escolares, priorizando o mérito ao invés de indicações políticas;
3. Estimular o compromisso de professores alfabetizadores com a aprendizagem da criança, por meio da valorização e profissionalização docente;
4. Rever os planos de cargos, carreira e remuneração do magistério municipal, priorizando a função de professor alfabetizador de crianças a partir de critérios de desempenho;
5. Implantar sistemas municipais de avaliação de aprendizagem de crianças e desempenho docente;
6. Ampliar o acesso à educação infantil, universalizando progressivamente o atendimento de 4 e 5 anos na pré-escola;
7. Adotar políticas locais de incentivo à leitura e à escrita.

Ao município, cabe a responsabilidade de disponibilizar o apoio necessário à sua equipe para a participação na programação de capacitações e seminários referentes aos eixos do Programa. Cada município deve designar um gerente municipal selecionado a partir das referências de perfil e atribuições da função, além de equipe técnica para se dedicar às atividades dos eixos do Programa. O município recebe do Estado o apoio financeiro para melhorar a remuneração do gerente do programa, um valor mensal de R\$1.000,00 (hum mil reais).

2.5.1 Os cinco eixos que compõem o PAIC na percepção dos gestores e professores

O PAIC se desenvolve através de 5 eixos: Gestão Municipal, Gestão Pedagógica, Avaliação, Educação Infantil e o eixo de Literatura Infantil e Formação do Leitor . A agenda²⁰ de cada um deles é apresentada de forma sintética e ilustrada com algumas falas (gestores municipais, diretor de escola e professora) meramente representativas dos produtos desejáveis destes eixos. As falas aqui apresentadas não pretendem representar o universo dos atores

²⁰ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/agenda-das-acoes/nova-agenda>>.

envolvidos no Programa, pois não resultam de uma investigação mais sistemática com critérios definidos para este objetivo. Nem tampouco há intenção de que representem um padrão universal de desenvolvimento do Programa. São recortes de discursos (vídeos, entrevistas) do banco de dados da Secretaria da Educação, em contextos de reuniões de trabalho, grupos focais e avaliação gerencial do Programa. Os contrapontos e as desconexões que, provavelmente, fazem parte do contexto do Programa não estão sendo negados e, naquilo que se refere ao objeto estudado, são eferidos por ocasião da discussão travada no próximo capítulo. Obviamente, merecem olhares investigativos.

O Eixo da Gestão Municipal tem o objetivo de promover o fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino através da garantia de assessoria técnica para desenvolver um modelo de gestão com foco no sucesso do aluno. Este modelo pressupõe a existência de metas claras e a capacidade de fazer um acompanhamento sistemático baseado em indicadores. A agenda ²¹ deste eixo se organiza a partir das metas que devem compor o plano de ação de cada secretaria municipal:

1. Alfabetização de todas as crianças do 1º e 2º anos do ensino fundamental;
2. Alfabetização dos alunos de 3º a 9º ano que não sabem ler com suficiência;
3. A elevação do IDEB das séries iniciais;
4. Atendimento de 100% das crianças de 6 a 14 anos;
5. Eliminação do abandono no ensino fundamental;
6. Correção do fluxo escolar;
7. Cumprimento dos 200 dias letivos e das 800 horas;
8. Nucleação das escolas com vistas a uma melhor organização da matrícula e do atendimento;
9. Fortalecimento da autonomia da gestão escolar;
10. Política de acompanhamento permanente das escolas – superintendência escolar;
11. Processo de seleção de diretores baseado em mérito;
12. Revisão de planos de carreira e remuneração dos professores;
13. Política de formação em serviço de professores;
14. Recrutamento de professores através de concurso público. (CEARÁ, 2008a; 2008b, p. 6).

²¹ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-gestao>>.

Na manifestação deste secretário municipal sobre a agenda de gestão para fazer frente ao desafio de garantir o sucesso da alfabetização das crianças e elevar a qualidade da educação municipal, é possível ter um exemplo representativo do que é desejável quanto aos produtos do Eixo de Gestão Municipal.

O município de Itaiçaba tem se mantido no nível desejável em 2007 e 2008 e estamos trabalhando com todo empenho para que no ano de 2009 nós também tenhamos a grata satisfação de permanecer no desejável. Isto levando em consideração todo o trabalho da equipe local do PAIC [...] empenhada no monitoramento para que ao final a nossa criança esteja alfabetizada na idade certa. [...] De modo que não é uma ação isolada. Ação isolada não resolve a situação da educação. [...] É um conjunto de ações. Uma das ações que podemos destacar, desenvolvida a nível do município, é com relação aos pais, à interação escola/família. Isso tem sido muito positivo porque tem realmente feito com que cada segmento faça a sua parte: os pais acompanhando, o professor preparando uma aula melhor, o poder municipal fazendo a sua parte, estimulando, incentivando o professor através do salário da formação; enfim, é um conjunto de ações que tem feito com o município permaneça em 2007 e 2008 no nível desejável. (Secretário Municipal de Itaiçaba).

Trata-se, no caso, de uma secretaria que, supostamente, entende a natureza sistêmica da intervenção capaz de gerar resultados (planejamento, capacitação e avaliação), move-se em função de alcançar metas, realiza o monitoramento de toda a rede, estimula a participação de pais e apoia os professores. E, conforme referência aos anos de 2007 e 2008 ²², apresenta resultados equivalentes a este esforço.

A fala de uma diretora escolar ilustra um tipo de reflexo positivo da agenda de gestão na melhoria da gestão escolar:

Ao chegar na escola, os professores socializam aquilo que aprenderam na capacitação, e com isso, a escola trabalha na linha de que todas as crianças têm que aprender na idade certa; [...] nossa coordenadora pedagógica faz um acompanhamento bimestral, individual, para saber em que nível as crianças estão; quando acontece esta avaliação, ela convoca cada professora para mostrar esta avaliação para que cada professora possa fazer as devidas intervenções; com isso

²² O município em questão teve médias de proficiência 167,12 e 176,44 nos anos de 2007 e 2008, respectivamente, situando-se no nível desejável.

nós temos um controle e um acompanhamento para saber como está o nível de cada criança de 1º a 5º ano. E em nosso planejamento, que acontece toda segunda-feira, nosso planejamento interno, nós também trabalhamos e socializamos sugestões às professoras sobre como trabalhar para conseguir suprir essa deficiência da criança. [...] Embora a Escola Dulcinéia seja Escola Nota 10, nós temos consciência que tinha 5 crianças que não estavam bem alfabetizadas do ano de 2008. Estas crianças estão sendo, agora no 3º ano, acompanhadas com atividade de contraturno para que eles possam concluir o 3º ano com sua aprendizagem na idade certa como é o ideal.

É possível apreender desta fala a referência a um desejável circuito de responsabilização que se estende à escola e se expressa igualmente no estabelecimento de metas, na mobilização da equipe para alcançá-las, no acompanhamento e avaliação dos processos e resultados escolares. Vale ressaltar o fato de que simplesmente ganhar o prêmio Escola Nota 10 não encerra a tarefa da Escola, na visão da Diretora; “as 5 crianças que não estavam bem alfabetizadas” serão alvo de ações específicas de acompanhamento no ano seguinte. Na simplicidade de um relato de uma diretora de uma escola do interior nordestino, é possível vislumbrar a responsabilidade institucional com o direito de todas as crianças, padrão almejado para que o país realize os seus ideais republicanos.

O Eixo da Gestão Pedagógica foca no aperfeiçoamento das práticas pedagógicas, de modo a estruturar processos de ensino eficientes e processos de gestão das aprendizagens que façam com que cada criança tenha o apoio que necessita para aprender. O circuito de ações deste eixo envolve: as formações para técnicos e professores, produção e distribuição de materiais para uso didático, proposição de metodologias de ensino e estratégias para o envolvimento das famílias no processo escolar das crianças, realização de estudos e pesquisas sobre as experiências municipais, entre outros. Além disso, o Governo do Estado, com apoio do Governo Federal, garante aos municípios um material pedagógico para utilização em sala de aula atrelado a um programa de formação em serviço para os professores. Vale salientar que ao município é garantida a autonomia na definição do material, conforme Edital de Seleção para Materiais Estruturados (SEDUC) ²³ e também é cobrada a

²³ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/editais>>.

responsabilidade de acompanhar o processo de formação de seus professores. De acordo com o Manual de Orientação para o Acompanhamento das Ações do PAIC (SEDUC, 2009), os secretários municipais fazem a gestão das ações no âmbito da secretaria. A manifestação desta secretária municipal é exemplo de uma resposta positiva à proposição das ações deste eixo:

O Paic tem uma grande contribuição, pois favorece para que as secretarias municipais possam preparar suas equipes técnicas dentro de uma ação integrada que vai da educação infantil ao ensino fundamental, fazendo com que a gente possa ter resultados mais satisfatórios. [...] Os professores estão aprendendo a criar um ambiente mais estimulante tanto na educação infantil quanto nas séries iniciais do ensino fundamental [...]. para uma concepção pedagógica mais satisfatória, mais dedicada ao sucesso dessas crianças. (Secretária Municipal de Educação).

A manifestação da professora de 1º ano, transcrita a seguir, sugere que este estímulo também se difunde entre professores que, de maneira mais direta, enfrentam os desafios de garantir a aprendizagem dos alunos. O relato da professora leva a crer que o “isolamento” do professor, ocorrência bastante comum em contextos escolares gerencialmente frágeis, parece dar lugar a uma nova dinâmica na escola:

Sou professora no 1º ano e utilizo o material do PAIC. Acho que esse programa veio auxiliar os professores no que depende da formação e também em como trabalhar com o aluno em sala de aula. Quando o material chegou nós fizemos uma reunião com os pais para mostrar o novo material. [...] Depois entregamos para os alunos e começamos a trabalhar. [...] Temos os encontro de formação com a secretaria e esses encontros nos auxiliam a saber como trabalhar com o material. Recebemos a agenda para aprender a organizar melhor o nosso tempo e fazer com que as crianças aprendam a ler e escrever.

O conteúdo manifesto nestes recortes de discursos sugere que, em alguma medida, há um movimento articulado entre secretaria e escola no sentido de organizar processos de apoio ao ensino. Além disso, a referência ao compromisso com a aprendizagem e com o sucesso das crianças sinaliza que talvez haja um objetivo finalístico nas ações conectado com o sentido de responsabilização por resultados.

O objetivo geral do Eixo de Avaliação é promover a autonomia e a capacidade técnica das equipes municipais para conduzir avaliações do processo de alfabetização e utilizar seus resultados na promoção de mudanças qualitativas do ensino das séries iniciais. A SEDUC realiza uma avaliação externa anual em todas as turmas de 2º ano ²⁴, que garante a medida de acompanhamento da evolução dos resultados de alfabetização. Além disso, com o apoio técnico da SEDUC, os municípios implementam uma avaliação ao final do primeiro semestre, momento estratégico de aferir informações sobre o andamento das ações e refazer planos para fazer frente às fragilidades identificadas. Um dos produtos mais importantes deste eixo diz respeito às ações que visam garantir a apropriação dos resultados por parte das equipes. A intenção da programação deste eixo é fazer com que todos – técnicos, gestores e professores – possam compreender os objetivos da avaliação, conhecer os descritores e instrumentos, interpretar os resultados e, fundamentalmente, fazer com que eles sirvam de base para a tomada de decisão no âmbito da gestão municipal e da gestão escolar (SEDUC, 2009).

Mais uma vez, um recorte de discurso que ilustra, sob a ótica de uma secretária de educação municipal, a repercussão desejável, dentro dos objetivos do PAIC, das ações de avaliação. Neste caso, é um exemplo de revisão de conceitos e aprimoramento das práticas de gestão, na medida em que a secretaria já desenvolvia ações nesta direção. É possível perceber a conexão que ela faz entre avaliação, divulgação, análise dos resultados, responsabilização e incentivos.

Na nossa experiência de avaliação com o PAIC, nós ganhamos 3 pontos que fortaleceram muito nosso processo. O primeiro ponto foi a elaboração da avaliação em leitura, que até então fazíamos só na escrita. O segundo ponto foi a importância de divulgar os resultados em todo o âmbito escolar, para todos os segmentos; tínhamos uma crença que confrontar resultados, divulgar esses resultados acabava fazendo da avaliação uma coisa deturpada, frustrando pessoas, enfim. Com a chegada do PAIC, com essa experiência, nós descobrimos o tamanho do valor que é divulgar os resultados para todos os segmentos porque todos têm uma parcela de contribuição nestes resultados, sejam eles favoráveis ou não; daí caiu por terra

²⁴ A prova aplicada faz parte do SPACE, sistema de avaliação estadual já referido anteriormente.

todos os mitos e hoje é uma prática comum sentar na roda com pais, com professores, com diretores, com professores de outras séries [...] Compromisso que era nosso e dos professores passou a ser de todos que fazem a educação e nesse todo entre aí a família. E o terceiro ponto que tem fortalecido muito este trabalho foi a criação da lei de gratificação para professores alfabetizadores; [...] eles iniciam o ano recebendo 10 por cento de acréscimo em seus vencimentos e depois de 6 meses de efetivo trabalho, a gente torna a fazer uma avaliação, mede o desempenho do professor a partir do diagnóstico inicial até o segundo e continuamos ou não até o final do ano, de acordo com os resultados. (Secretária municipal de Educação).

O quarto eixo do PAIC ²⁵ é o de Literatura Infantil e Formação do Leitor que tem o objetivo de assegurar o direito da criança ao acesso à literatura infantil, promovendo a aquisição, a distribuição e a dinamização de acervos, além da formação continuada dos educadores. Dentre as ações deste eixo, destaca-se a formação dos “cantos de leitura” em todas as salas de pré-escola, 1º e 2º ano do ensino fundamental para inserir a leitura de livros infantis na rotina de cada dia letivo.

E, finalmente, o eixo da Educação Infantil ²⁶, que tem o objetivo de trazer para a pauta municipal o compromisso de expansão do atendimento e a elevação da qualidade dos processos educativos voltados para as crianças de 0 a 5 anos. No âmbito do PAIC, dentro da programação deste eixo, foram construídas as Orientações Curriculares para a Educação Infantil (SEDUC, 2011), a partir das Diretrizes Nacionais (MEC, 2010).

2.6 O Prêmio Escola Nota 10 e a Relação de Cooperação entre Escolas

Os resultados da avaliação externa servem de base para dois mecanismos de incentivo criados pelo Governo do Estado e firmados através de leis estaduais.

²⁵ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-deliteratura-infantil-e-formacao-de-leitores>>.

²⁶ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/eixos-do-programa/eixo-de-educacao-infantil>>.

O primeiro deles diz respeito à nova regra de rateio de parte do ICMS. A quota-parte do ICMS, 25% do total arrecadado no Estado, é repassada através de dois critérios: 75% desta cota é distribuída pelo Valor Adicionado Fiscal (VAF) que está atrelado ao ICMS arrecadado no próprio município; os 25% restantes é um valor repassado com base em critérios definidos em lei estadual. Anteriormente, a lei estadual definia as regras para a distribuição destes 25% baseando-se em população (5%), na proporção de gastos com educação (12,5%) e na distribuição equitativa dos 7% restantes. A Lei nº 14.023 de dezembro de 2007 estabeleceu novos critérios baseados em três índices criados pelo governo estadual: o Índice de Qualidade da Educação (IQE), que responde por 18% do quantitativo; o Índice de Qualidade da Saúde (IQS) que responde por 5%; e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) relativo a 2%. Dentre os recursos de informação e divulgação da nova regra, destaca-se a Cartilha da Cota Parte do ICMS produzida pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE e disponível em seu site²⁷.

O IQE ²⁸ é formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano e pela média municipal de proficiência obtida pelos alunos do 2º ano (SPAECE Alfa) e pelos alunos do 5º ano (SPAECE). Em função do foco prioritário do PAIC, o peso maior (12% dos 18%) relaciona-se aos resultados de alfabetização das crianças de 2º ano.

Demandada pelo Governo Estadual, a nova regra está em consonância com o modelo de gestão pública por resultados e busca induzir as administrações municipais a se esforçarem para melhorar os indicadores sociais. O outro mecanismo de incentivo é o Prêmio Escola Nota 10, que será amplamente descrito na próxima seção e se constitui no objeto desta investigação.

O Prêmio foi instituído através da Lei Estadual de nº 14.371/2009 e premia as escolas com os melhores resultados de alfabetização expressos pelo Índice de Desenvolvimento Escolar - Alfabetização (IDE-Alfa). São premiadas até 150 escolas que tenham alcançado nota entre 8,5 e 10 e que atendam as

²⁷ Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/search?SearchableText=icms>>.

²⁸ Disponível em: <https://webmail.seduc.ce.gov.br/service/home/~//IQE%20Texto%20explicativo%20Daniel.pdf?auth=co&loc=pt_BR&id=79119&part=2>.

seguintes condições: ter o mínimo de 20 alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental e um mínimo de 90% de participação na realização do exame. O IDE-Alfa bruto é calculado a partir da seguinte fórmula:

$$\frac{\text{proficiência média} - \text{limite inferior}}{\text{limite superior} - \text{limite inferior}} \times 10$$

A proficiência de 200 é considerada como limite superior, nível de recorte para alfabetização numa escala geral de 0 a 500. O limite inferior é zero, por ser uma série inicial. Atualmente, o recorte está sendo revisto pois, na avaliação do ano de 2010, muitas escolas e municípios obtiveram médias superiores a 200. O IDE-Alfa bruto é corrigido a partir do índice de participação, com o objetivo de inibir qualquer tentativa de excluir alunos com baixo desempenho e, assim, elevar artificialmente os resultados. Se uma escola obteve proficiência 175 e um nível de participação de 80%, o IDE-Alfa seria 6,9.

$$\frac{175 - 0}{200 - 0} \times 10 = 8,7 \times 0,8 = 6,9$$

O prêmio consiste no valor de R\$ 2.500,00 multiplicado pelo número de alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental. A lei garante também um apoio financeiro às 150 escolas que tiveram os mais baixos resultados de aprendizagem. Neste caso, o valor corresponde a R\$ 1.250,00 multiplicado pelo número de alunos do 2º ano.

Mas, além do recurso financeiro, seja como prêmio ou como apoio, a ser investido em favor da melhoria da escola e em incentivo aos profissionais, a regra do Prêmio Escola Nota 10 promove outra realidade. Cada uma das 150 escolas premiadas assume a responsabilidade de prestar colaboração a uma das 150 escolas que obtiveram os resultados mais rebaixados, com o intuito de que esta relação contribua para a melhoria dos resultados destas escolas.

Tanto o valor do prêmio quanto o do apoio financeiro são pagos em duas parcelas. As escolas premiadas recebem 75% do valor mediante a elaboração

de um plano de aplicação a partir de orientações emanadas da SEDUC. Para receber a segunda parcela, 25% restantes, a escola deve manter ou elevar os seus próprios resultados no ano seguinte e assumir o compromisso de apoiar por um ano uma das escolas com IDE-Alfa mais baixos de modo que este índice se eleve para o valor mínimo de 5. No caso das escolas apoiadas, elas recebem 50% do valor mediante a elaboração do plano de aplicação e, para receber a segunda parcela, devem garantir a elevação do IDE-Alfa para o mínimo de 5.²⁹

Esta regra induz à formação de uma rede de cooperação técnico-pedagógica entre estas escolas, as de melhores e as de mais rebaixados IDE-Alfa, com o objetivo de fazer com que desta relação resulte um processo de aprendizagem institucional capaz de gerar melhores práticas e, conseqüentemente, a elevação dos resultados de aprendizagem das crianças. É particularmente esta ação, as condições de sua implementação, as evidências de resultados positivos, assim como as incertezas acerca de sua efetividade que serão objeto de análise do presente trabalho.

2.6.1 O histórico do Prêmio Escola Nota 10

A primeira versão do Prêmio aconteceu com base nos resultados de desempenho aferidos em 2008. Foram avaliadas 6.064 escolas e 148 delas, com um total de 6.711 alunos matriculados, estavam aptas a ser premiadas por atender aos critérios da Lei. Dessa forma, estas 148 escolas receberam a primeira parcela do prêmio e cada uma delas assumiu a responsabilidade de apoiar uma das 148 escolas que tiveram os resultados mais baixos. A quota prevista para o prêmio, o recorte de 150 escolas, não chegou a ser preenchida.

Na tabela a seguir, é possível observar a quantidade de escolas premiadas e apoiadas distribuídas pelos intervalos de notas (IDE-Alfa) obtidas.

²⁹ No “Manual de Orientações para Elaboração, Execução e Prestação de Contas do Plano de Aplicação dos Recursos Financeiros do Prêmio Escola Nota 10” a SEDUC fornece as informações necessárias para que a equipe escolar possa elaborar o seu plano de aplicação, executá-lo e prestar contas dentro dos objetivos e da regularidade formal. O Manual, que inclui todos os anexos relacionados, desde a legislação de base até os modelos de planos e formulários, está disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/premio-escola-nota-10>>.

Tabela 6 – Distribuição de Escolas Premiadas e Apoiadas por Intervalos de Notas/2008

Prêmio Escola Nota 10 / 2008	
Escolas Avaliadas	6.064
Escolas Aptas ao Prêmio	148
Escola Premiadas	148
Notas de 8,5 a 9	53
Notas de 9,1 a 10	95
Prêmio Escola Nota 10 / 2008	
Escola Apoiadas	148
Notas de 1,6 a 2	10
Notas de 2,1 a 3	62
Notas de 3,1 a 3,4	76

Fonte: SPAECE-Alfa.

A segunda versão do Prêmio Escola Nota 10 teve, como base, os resultados da avaliação externa de 2009. Foram avaliadas 5.490 escolas. Deste total, 432 escolas, com 19.224 alunos matriculados, estavam aptas a receber o prêmio, por atenderem aos critérios da Lei. Uma situação já bastante diferenciada do resultado anterior em termos da quantidade de escolas aptas ao prêmio, assim como em relação aos níveis de notas alcançados por estas escolas. É possível observar que houve também um crescimento de nível das notas obtidas pelas escolas que ficaram na categoria de apoiadas, conforme a Tabela 7.

Tabela 7 – Distribuição de Escolas Premiadas e Apoiadas por Intervalos de Notas/2009

Prêmio Escola Nota 10 / 2009	
Escolas Avaliadas	5.490
Escolas Aptas ao Prêmio	432
Escola Premiadas	150
Nota 9,8 a 9,9	19
Nota 10	131
Prêmio Escola Nota 10 / 2009	
Escola Apoiadas	150
Notas de 2,3 a 3	13
Notas de 3,1 a 4	72
Notas de 4,1 a 4,2	65

Fonte: SPAECE-Alfa.

Os resultados da avaliação realizada em 2010 serviram de base para a 3ª versão do Prêmio Escola Nota 10 e confirmaram a tendência de melhoria dos resultados das escolas públicas com relação à meta de alfabetização das crianças de 2º ano. Foram avaliadas 4.881 escolas e 859 delas, com um total de 35.782 alunos matriculados, estavam aptas a receber o prêmio. Foi possível verificar o afinilamento para a definição do recorte pois, como ilustrado na tabela abaixo, todas as escolas tiveram IDE-Alfa 10. Isto significa que todas tiveram média de proficiência maior ou igual a 200 e participação superior a 90%. Neste caso, o ranking para determinar o recorte do grupo de 150 premiadas foi definido a partir das médias de proficiência e participação de cada uma.

Tabela 8 – Distribuição de Escolas Premiadas e Apoiadas por Intervalos de Notas/2010

Prêmio Escola Nota 10 / 2010	
Escolas Avaliadas	4.881
Escolas Aptas ao Prêmio	875
Escola Premiadas	150
Nota 10	150
Prêmio Escola Nota 10 / 2010	
Escola Apoiadas	150
Notas de 3,5 a 4	4
Notas de 4,1 a 5	37
Notas de 5,1 a 5,7	109

Fonte: SPAECE-Alfa.

Observando o grupo de escolas aptas ao prêmio nestes 3 anos, houve um crescimento de 591,2%, passando de 148 para 875 escolas. Com relação ao perfil das escolas apoiadas, houve uma elevação do patamar das notas obtidas. Se, no primeiro ano, todas as apoiadas tinham notas abaixo de 3,5, no terceiro ano nenhuma escola apoiada teve nota abaixo deste nível. Ou seja, tanto a quantidade das escolas com notas muito boas aumentou significativamente, quanto aquelas situadas na posição inferior do ranking apresentaram níveis de notas melhores ao longo dos 3 anos.

A pesquisa “Análise do uso dos Resultados do Spaece-Alfa e das Avaliações do Prêmio Escola Nota Dez” (2012), realizada por demanda da SEDUC, contribui com outras leituras de dados acerca do comportamento de escolas premiadas e apoiadas considerando os anos de 2008 a 2010.

A tabela a seguir, publicada no relatório da referida pesquisa (p. 18), mostra a evolução do resultado do IDE-Alfa das escolas premiadas, apoiadas e as não beneficiadas pelo prêmio, entre os anos de 2008 a 2010.

Tabela 9 – Resultado do IDE-Alfa das escolas premiadas e apoiadas pelo Prêmio Escola Nota 10: Ceará, 2008 a 2010

IDE-Alfa	2008	2009	2010	Variação total (2008 e 2010)	Variação percentual entre 2008 e 2010
Total	5,3	6,3	7,7	1,3	45,6
Escolas premiadas	9,2	10,0	10,0	0,8	8,7
Escolas apoiadas	3,0	3,8	5,2	2,2	73,6
Escolas não beneficiadas	5,2	6,3	7,7	1,4	46,8

Fonte: Estimativas produzidas com base nas informações do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica de 2008 a 2010.

A variação do IDE-alfa no âmbito de todas as escolas de abrangência do PAIC foi da ordem de 45%. Destaca-se, nesta medida de variação, o grupo das escolas apoiadas, que apresenta variação do IDE-Alfa, nestes 3 anos, de 73,6%. Em 2010, 5,2 é o IDE médio das escolas apoiadas que, em 2008, era 3. Sem dúvida um percentual de crescimento relevante. No entanto, seria preciso um melhor nível de controle para afirmar em que medida este crescimento seria superior ao de escolas com perfil semelhante e não beneficiadas pelo Prêmio. Além disso, em que medida este crescimento pode ser atribuído ao envolvimento das escolas no Prêmio Escola Nota 10 ou simplesmente às ações gerais do PAIC e dos municípios onde estão inseridas.

O relatório da pesquisa chama atenção para o fato de que, apesar do patamar alto das notas das escolas premiadas, “44 escolas, correspondendo a um terço das premiadas, apresentaram dificuldades em manter o alto desempenho de um (ano) para o outro, reduzindo-o consideravelmente em 2010.” (MIRANDA et al, 2012, p. 18). O relatório sugere que “o declínio do IDE, ainda que modesto, deve ser investigado com maior profundidade, a fim de clarificar se existe uma correlação negativa entre o fato de apoiar outra escola e dar conta de sua própria gestão [...]” (p. 18).

As tabelas a seguir dão mais informações sobre proficiência dos alunos do 2º ano do EF. A Tabela 10 mostra a distribuição destes alunos nos intervalos de proficiência no total e também por território. A Tabela 11 mostra a

evolução da média de proficiência destes alunos, considerando o fato de pertencerem a escolas premiadas, apoiadas ou não beneficiadas pelo prêmio.

Tabela 10 – Distribuição percentual dos alunos do 2º ano do EF segundo nível de alfabetização: Ceará, 2009 e 2010

Nível de alfabetização	Distribuição percentual de alunos 2009				Distribuição percentual de alunos 2010			
	Total Capital Urbana Rural				Total Capital Urbana Rural			
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Não alfabetizado	15,6	20,4	12,1	16,1	7,8	12,1	5,4	8,1
Incompleta	14,5	18,8	13,0	14,5	10,0	15,0	8,1	10,1
Intermediária	16,0	19,0	15,1	15,9	12,8	19,0	11,4	12,8
Suficiente	14,4	15,3	14,1	14,6	15,3	20,1	14,5	15,6
Desejável	39,5	26,5	45,7	38,8	54,2	33,7	60,5	53,4

Fonte: Estimativas produzidas com base nas informações do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica de 2009-2010.

Tabela 11 – Proficiência média dos alunos das escolas premiadas e apoiadas pelo Prêmio Escola Nota 10: Ceará, 2008 a 2010

IDE-Alfa	2008	2009	2010	Variação total (2008 e 2010)	Variação percentual entre 2008 e 2010
Total	121,4	139,5	160,8	39,4	32,4
Escolas premiadas	200,8	223,6	260,5	59,7	29,7
Escolas apoiadas	83,5	93,6	104,5	21	25,1
Escolas não beneficiadas	120,3	138,4	159,2	38,9	32,3

Fonte: Estimativas produzidas com base nas informações do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica de 2008 a 2010.

É possível perceber o movimento operado nas escolas públicas com relação ao progresso dos alunos nos níveis de proficiência, tanto pelo maior percentual de alunos na condição desejável quanto pela significativa redução do percentual dos níveis inferiores de 2009 para 2010. Este movimento de melhoria acontece com mais vigor nas escolas urbanas e nas rurais, mostrando, entretanto, a situação de menor evolução de Fortaleza.

A tabela 11 mostra que a proficiência média dos alunos que estão em escolas apoiadas teve o menor nível de evolução sendo um crescimento de 25,1% nos anos de 2008 a 2010, enquanto a média dos alunos de escolas não beneficiadas crescem ao ritmo de 32,3%. Aproxima-se, percentualmente, do crescimento das premiadas que já partem de uma média elevada e, ainda assim, conseguem subir significativamente ³⁰. No entanto, vale considerar que este universo das apoiadas é composto pelas 150 escolas com os mais baixos resultados no universo de mais de 4.000 escolas avaliadas. Partindo de contextos tão frágeis, o crescimento não é nada desprezível.

O resultado de proficiência dos alunos das escolas apoiadas não se destaca em percentual de crescimento como o IDE-Alfa destas escolas, conforme ilustrado na Tabela 9. Provavelmente, tem-se aí uma sinalização de altas taxas de dispersão em alguns contextos escolares/municipais. Outra possível ocorrência diz respeito a uma quantidade significativa de alunos encontrar-se naquelas escolas apoiadas que não alcançaram níveis mais vigorosos de crescimento. A situação da capital cearense, por exemplo, deve contribuir para isso. O número de escolas apoiadas de Fortaleza cresceu ao longo destes 3 anos, passando de 28 apoiadas em 2008 para 63 em 2010. Além disso, 46 das 63 escolas apoiadas de 2010 não conseguiram alcançar as metas de melhoria. E a tabela 10 mostra que, em 2010, a capital ainda tinha 27% de alunos situados nos dois níveis mais rebaixados de proficiência, significando 10 pontos a mais que a média geral. Ou seja, as medidas de equidade não podem ser deduzidas simplesmente tendo as médias da unidade escola como referência. É necessário focar na condição dos alunos que, com mais precisão, revela a iniquidade dos sistemas.

De início, é importante ressaltar que não se trata aqui de apresentar os resultados advindos da relação entre escolas premiadas e escolas apoiadas como aqueles que explicam globalmente os resultados do Programa. Tanto os dados apresentados anteriormente sobre os resultados gerais do PAIC ³¹

³⁰ Importante lembrar que o PAIC foi lançado no ano de 2007. Ou seja, já houve uma evolução percebida de 2007 para 2008, sendo que estas escolas premiadas de 2008 são exatamente as que já tinham mostrado um avanço no ano inicial do Programa. O Prêmio Escola Nota 10 iniciou a partir dos resultados de 2008.

³¹ Resultados sobre aumento da participação dos alunos no teste, crescimento da média de proficiência, distribuição dos alunos nos intervalos de proficiência ao longo dos anos e evolução das médias municipais apresentados na segunda seção deste capítulo.

quanto o perfil de resultados das escolas envolvidas no Prêmio Escola Nota 10 atestam que aconteceu, de fato, um movimento sistêmico de elevação de resultados de aprendizagem das turmas de 2º ano das escolas públicas cearenses. Evidentemente, todo este movimento e os resultados não poderiam ser atribuídos à relação de cooperação estabelecida pela regra do Prêmio Escola Nota 10; afinal, são 150 pares de escolas num universo composto por mais de 4.000 escolas. Portanto, não se parte da hipótese de que esta relação de cooperação entre as escolas premiadas e apoiadas é (ou pode ser), por si só, determinante da melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos do 2º ano e, conseqüentemente, da elevação da média (IDE-Alfa) das escolas.

Tampouco é intenção deste trabalho responder sobre a efetividade do “efeito cooperação” ³² nos resultados do grupo de escolas envolvidas (premiadas e apoiadas) ao longo destas versões do Prêmio Escola Nota 10. Como nos adverte Weiss (1998) em seu elucidativo texto sobre avaliação, há diversas ordens de complexidade para avaliar “programas e políticas elaborados com o propósito de produzir melhorias para muitas pessoas.” (p. 6). As respostas que, inicialmente, surgem como óbvias e conclusivas, abrem-se, frequentemente, em labirintos de perguntas e condicionantes quando a pesquisa se põe em marcha em busca dos “resultados líquidos” (WEISS, 1998) de um programa ou componente que é “a parte do resultado que é atribuível ao programa.” (p. 13).

Neste caso, muitas variáveis precisariam ser controladas para permitir afirmações acerca do aqui chamado “efeito cooperação” e de seu peso na explicação do IDE-Alfa dessas escolas: o perfil do município e o resultado de sua rede, o papel das instâncias de acompanhamento/supervisão e as mudanças ocorridas ao longo das versões da premiação, o estilo de cooperação que se estabeleceu entre as escolas e as evidências de efetividade das ações desenvolvidas, o comportamento destas escolas em comparação ao universo das escolas envolvidas no PAIC, entre outras.

³² Uma analogia ao termo efeito-escola que é a medida de influência da instituição escolar e seus processos na aprendizagem do aluno. Segundo Soares e Alves (2007), “este tipo de investigação, basicamente, procura analisar o impacto dos processos escolares sobre o resultado dos alunos [...] após o controle dos fatores macroestruturais associados ao contexto no qual o aluno está inserido.”

O foco deste trabalho se dirige mais especialmente a uma avaliação sobre aspectos do processo de implementação deste subcomponente do Programa Alfabetização na Idade Certa ³³, que é a relação de cooperação estabelecida entre escolas que recebem um incentivo financeiro por seus melhores (prêmio) ou piores (apoio) resultados, com o objetivo de manter ou elevar os resultados de aprendizagem dos alunos, respectivamente. Esta ação põe equipes escolares em colaboração, tendo os diretores como protagonistas. É uma relação de cooperação institucional movida pelo objetivo de gerar melhores resultados de aprendizagem dos alunos, onde as práticas e estilos de liderança escolar são objeto de interlocução.

Busca-se evidências do efeito desta relação de cooperação entre equipes escolares, capitaneada por suas(eus) diretoras(es), na promoção de um ambiente de aprendizagem institucional e, conseqüentemente, em melhores práticas e resultados.

2.6.2 A implementação da ação sob a ótica da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM/SEDUC)

O objetivo expresso na Lei 14371 de 19 de junho de 2009 ³⁴, e do Decreto 29.896/2009 ³⁵ que a regulamenta, sobre o Prêmio Escola Nota 10 diz respeito a fazer com que as escolas premiadas e as apoiadas desenvolvam, em parceria, pelo período de até 2 anos ³⁶, ações de cooperação técnico-pedagógica com o objetivo de manter e melhorar os resultados de aprendizagem dos seus alunos. A transferência da segunda parcela do prêmio ou da contribuição financeira está condicionada à manutenção dos bons resultados das escolas premiadas e ao alcance das metas de melhoria de resultados nas escolas com baixo desempenho no IDE-Alfa.

³³ Considerando que o PAIC seja o programa, o Prêmio Escola Nota 10 um componente do programa e a relação de cooperação, regra associada à premiação, um subcomponente.

³⁴ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/historico/legislacao>>.

³⁵ Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/images/leis/Decreto_29896_2009.pdf>.

³⁶ Nas 3 primeiras versões do Prêmio, aqui enfocadas, as ações de cooperação eram previstas para o período de 1 ano. No entanto, em concordância com as equipes municipais, decidiu-se ampliar o tempo previsto para esta cooperação de modo que as escolas tivessem melhores condições de desenvolver as ações.

A partir do momento em que os resultados da avaliação do SPAECE-Alfa são divulgados, a COPEM/SEDUC realiza a mobilização das escolas para que os pares sejam formados. De acordo com a professora Lucidalva Bacelar, coordenadora da COPEM, a escolha da escola apoiada é feita pela escola premiada, seguindo a ordem de colocação nos resultados. De uma maneira geral, as escolas privilegiam a proximidade geográfica. Quando os pares são formados, a COPEM promove reuniões regionais com os diretores de modo a orientar sobre a execução do recurso recebido, assim como acerca de suas tarefas de cooperação, do cronograma, dos registros e relatórios que deverão ser produzidos. Além da equipe central da SEDUC, há a participação de técnicos das 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDES)³⁷ e de técnicos das equipes das Secretarias Municipais de Educação; nestes quadros estaduais e municipais há o gerente regional do PAIC e o gerente municipal do PAIC.

Segundo Bacelar, a COPEM avançou com relação à sistematização das ações de orientação e acompanhamento. Na primeira versão do Prêmio Escola Nota 10, em 2008, ela considera que houve pouco envolvimento das equipes regionais no acompanhamento das escolas. A coordenação observou que, especialmente “naquele município onde ainda não há uma sistemática de acompanhamento fortalecida, as políticas ainda não são bem estruturadas, ele (município) não acompanha, ele perde estas escolas de vista.” Na análise da coordenadora, municípios com este perfil delegam a responsabilidade de acompanhamento das tarefas das escolas premiadas e ou apoiadas para a equipe estadual. E “perder de vista estas escolas” significa que a gestão municipal não se envolveu efetivamente no acompanhamento da elaboração dos planos de ação para a execução do recurso recebido pela escola, nem tampouco traz para o sistema os produtos positivos do envolvimento da escola na relação de cooperação com outra, seja na condição de premiada ou de apoiada.

O aprimoramento do desenho de acompanhamento por parte da coordenação estadual na versão seguinte do Prêmio, em 2009, foi motivada principalmente pela necessidade de fazer com que o Prêmio e sua regra de

³⁷ Coordenadorias que integram a estrutura da Secretaria da Educação do Estado do Ceará distribuídas nas regiões do Estado.

cooperação possam gerar aprendizagem nos sistemas municipais, contribuindo também para sua melhoria, e não somente da escola envolvida. Afinal, segundo Bacelar, “é bom ajudar a escola, mas, e o efeito sistema? E quando houver uma mudança de direção ou quando aquela escola, por algum motivo, não continuar forte, quem é que vai ajudar para que ela retome a sua rota?”

É possível perceber a intenção da gestão estadual em fazer com esta relação de cooperação transcenda o âmbito do par de escolas diretamente envolvidas para repercutir positivamente nas redes (municípios) em que elas se inserem.

Houve, portanto, sob a ótica da coordenadora, uma maior integração da equipe municipal, com novas tarefas assumidas pelo gerente do PAIC no município e a inclusão de encontros de acompanhamento e avaliação com a gestão superior da secretaria municipal, promovidas pelas coordenadorias regionais sob a coordenação geral da COPEM. A fala de Lucidalva Bacelar explicita os objetivos do novo desenho de acompanhamento:

A mudança no processo foi para fazer com que o sistema (municipal) visse que a responsabilidade é dele; o prêmio é para ajudar o sistema a se fortalecer também. Ter uma escola de referência vai ajudá-lo para que as outras sejam também escolas muito boas, que possam dar conta da aprendizagem de seus alunos. E as que são frágeis, ele precisa estar junto também para se beneficiar com aquele apoio; acompanhar sua evolução. Afinal, não é somente a escola premiada ou apoiada que tem um planejamento a cumprir. [...] que precisa saber acompanhar a aprendizagem de seus alunos, as rotinas de gestão, saber fazer um plano de ação, saber licitar, saber prestar contas [...].

A coordenadora destaca as ações que foram inseridas ou fortalecidas no circuito de acompanhamento: visita às escolas apoiadas, socialização das boas práticas no âmbito do município e das regiões, reuniões de trabalho com as equipes municipais de modo a relatar as observações feitas nas visitas, entre outras. O incremento destas ações gerenciais voltadas para a cooperação das escolas também tem o objetivo de fazer com que as escolas sintam-se mais motivadas e apoiadas para desenvolver a sua tarefa.

A COPEM/SEDUC consolida, basicamente, dois tipos de informações: informações sobre as condições gerais em que a ação de cooperação se

realizou e informações sobre a programação desenvolvida no âmbito das escolas no que concerne mais especificamente à cooperação técnico-pedagógica.

Um dos instrumentos utilizados é o “Questionário de Acompanhamento da Ação de Cooperação Técnico Pedagógica entre as Escolas Premiadas e Apoiadas”.³⁸ Neste instrumento, gerentes municipais registram informações sobre a condição em que os planos de cooperação foram construídos, quais as principais formas de intercâmbio propostas e os atores envolvidos, quantas visitas foram planejadas e realizadas, a existência de dificuldades no estabelecimento do intercâmbio e as medidas para a superação, além do espaço para outras observações que julgarem relevantes.

Para o registro das informações sobre as ações de cooperação, há o “Roteiro de levantamento de dados para a elaboração do Relatório de Visita da Ação de Cooperação Técnico Pedagógica”³⁹ que os diretores das escolas devem responder. Neste questionário, eles informam a data da visita; os atores envolvidos; o objetivo principal; as ações efetivamente realizadas; a receptividade da escola parceira e as formas de reação das equipes; as ações planejadas que não foram realizadas e a repercussão disso nos objetivos da visita; a avaliação com relação à consecução dos objetivos da visita e a identificação da necessidade de refazer o planejamento seguinte; a adequação do recurso financeiro previsto no plano para a visita, além de outras observações que julgarem relevantes.

Além desses instrumentos, há os registros que a coordenadoria realiza a partir dos encontros com os diretores, com os gestores e técnicos municipais, assim como aqueles obtidos através das visitas às escolas.

2.6.3 A questão mobilizadora e a metodologia

A questão mobilizadora deste estudo indaga sobre evidências de que desta relação institucional entre escolas, sob a liderança de suas(eus) diretoras(es), resulta (ou pode resultar) um ambiente de aprendizagem capaz

³⁸ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/category/50-documentos-escola-nota-10-2013>>.

³⁹ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/category/50-documentos-escola-nota-10-2013>>.

de gerar mais compromisso, melhores práticas e, conseqüentemente, melhores resultados de aprendizagem.

Sobre a avaliação de processos dos programas ou de seus componentes, Weiss (1998, p. 13) chama atenção para algo importante:

Embora o foco original de avaliação tenha sido os resultados, atualmente, as questões sobre avaliação tratam não somente deles, mas também dos processos dos programas – ou seja, do que está acontecendo à medida em que os programas vão se desenrolando. Os avaliadores precisam estudar exatamente o que um programa faz. Em tempos passados, era costume dar por certo que os programas estavam fazendo aquilo que seus operadores diziam que ele estava fazendo.

No sentido de cumprir seu objetivo, este trabalho, além de analisar aspectos gerais dos dados e da implementação, construirá uma teoria desta ação ⁴⁰ utilizando também como referência o discurso de alguns diretores que operaram em contextos de cooperação considerados de êxito. O significado que eles atribuem à ação de cooperação será levado em consideração, tendo os dados como suporte na análise. Não é desprezado, entretanto, aquilo que se apresenta como desconexão ou objetivos não realizados nestes e em outros contextos escolares observados através de questionários gerenciais da COPEM e entrevistas feitas pela avaliadora.

A intenção é que, conhecendo a influência que esta relação de cooperação é capaz de (ou tem potencial para) exercer, seja possível lançar luzes sobre um recurso que, via de regra, não faz parte do repertório gerencial das redes educacionais. Afinal, trata-se de por em cooperação institucional diretores e suas equipes, num tipo de relação que envolve troca de experiências e saberes gerenciais, com foco na elevação dos resultados educacionais dos alunos.

Outras questões estarão na órbita desta questão central, considerando a inserção da ação no contexto de um programa que tem uma agenda top//down ⁴¹ com seu robusto desafio de empreender reformas que promovam a elevação

⁴⁰ Tomando como referência a teoria do programa, conforme tratado por Weiss (1998).

⁴¹ Condé (2011) cita Dye (2009) acerca das agendas que precedem a implantação de políticas e programas. Uma das linhas de categorização destas agendas diz respeito à forma como ela se manifesta. “O caráter top/down da agenda é bastante conhecido, porque deriva, particularmente da força do poder constituído, do programa do partido vencedor.”

de desempenho escolar em larga escala. Considerando que esta relação entre escolas está vinculada a um Programa – PAIC – que é coordenado pela Secretaria Estadual, mas que se desenvolve em âmbito municipal, é possível verificar influências a partir do perfil das gestões municipais na qualidade e efetividade da cooperação? Em outras palavras, em que medida, sob a ótica de quem realiza o acompanhamento técnico da ação e dos diretores das escolas selecionadas, o perfil da gestão municipal potencializa ou fragiliza a ação de cooperação e exerce impacto em sua efetividade?

Há ainda o fato de que esta relação se estabelece entre escolas que foram premiadas por alcançarem as mais altas performances e, de outra parte, aquelas que obtiveram os mais rebaixados índices, o que pode resultar numa relação de superioridade/inferioridade entre as escolas. Weiss (1998, p. 12) trata desta questão alertando sobre “outros resultados que surgem como efeitos colaterais, que ninguém esperava – e que, frequentemente, ninguém deseja.” Haverá indícios de algum subproduto advindo desta situação que não era esperado ou mesmo desejado?

Ainda dentro deste espaço das incertezas, uma escola, em sua institucionalidade, pode ser considerada pronta a estabelecer uma relação de cooperação com outra, somente pelos resultados obtidos no ano letivo avaliado? Seria prematuro supor que esta equipe tenha suficiente competência gerencial e vigor pedagógico para se por em cooperação e efetivamente ajudar outra escola a melhorar seus resultados?

Parte-se, portanto, na sequência deste trabalho, em busca de evidências que permitam responder à questão central com suficiente propriedade, e que possam gerar reflexões sobre outras questões relevantes, demarcando, inclusive, o espaço da impossibilidade de afirmações conclusivas. Afinal, como bem diz Weiss (1998, p. 51), “A avaliadora tem de descobrir a realidade do programa e não sua ilusão.”

Como material a ser trabalhado, considera-se relevante lançar mão de informações dos registros e relatórios do acompanhamento gerencial que é realizado pela Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM). É

esta coordenadoria que conduz os procedimentos que orientam⁴², acompanham, registram, avaliam e promovem encontros periódicos com as equipes das escolas envolvidas.

Além dos dados gerais de implementação da ação, foram selecionados 2 pares de escolas dentre as que cumpriram a programação estabelecida na ação de cooperação e que alcançaram as metas com um patamar elevado de notas e participação⁴³. O fio condutor para a construção da teoria da ação será especialmente o discurso destes diretores.

Além disso, é possível e desejável considerar informações dos contextos onde estas escolas⁴⁴ estão inseridas, pois o perfil dos municípios e o comportamento das outras escolas da rede serão dados relevantes na busca de evidências que permitam compreender melhor esta relação de cooperação e os seus efeitos. Se, mais uma vez adverte-se, estas informações não permitem afirmações conclusivas sobre resultados líquidos da ação, certamente podem gerar algum nível de evidência significativa sobre o potencial de diretores e sua liderança a serviço de melhorar o ensino e a performance de estudantes na escola.

⁴² Os documentos orientadores já citados anteriormente são Manual de Orientações para Elaboração, Execução e Prestação de Contas dos Planos de Aplicação dos Recursos Financeiros do Prêmio Escola Nota 10, Modelo do Plano de Aplicação, Orientações para Elaboração do Plano, Documentos Necessários para Prestação de Contas.

⁴³ Escolha feita a partir dos relatórios gerenciais e dos resultados do SPAECE-Alfa.

⁴⁴ Mais especialmente as escolas em que o discurso dos diretores é tomado como ilustrativo de algo relevante sobre a ação de cooperação.

3 SOBRE A RELAÇÃO DE COOPERAÇÃO ENTRE ESCOLAS NO ÂMBITO DO PAIC E AS POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES PARA A MELHORIA DA ESCOLA PÚBLICA E DE SEUS RESULTADOS

Este capítulo é composto por 3 seções. A primeira delas analisa temas de uma agenda relativa a determinantes de qualidade do sistema escolar. São pertinentes à análise em foco na medida em que esta relação de cooperação entre escolas é uma ação que se insere num sistema de incentivos, que tem os diretores como protagonistas e que se estabelece com o compromisso de fortalecer práticas escolares e, conseqüentemente, elevar resultados de aprendizagem. A segunda seção faz uma apreciação crítica sobre a conexão entre os objetivos da relação de cooperação expressos pelo Programa e as possibilidades de alcance a partir das condições reais de implementação. Na terceira seção é feita a análise dos contextos de cooperação de 2 pares de escolas selecionados de forma não aleatória, de maneira que o discurso de seus diretores sobre a implementação e sobre o impacto atribuído à ação nos resultados da escola sirvam de suporte para a verificação da teoria desta ação. A análise se dá em busca de evidências acerca da efetividade desta relação na promoção de um ambiente de aprendizagem capaz de gerar mais compromisso, melhores práticas e, conseqüentemente, melhores resultados escolares. Os contrapontos e desconexões são considerados na análise da teoria, a partir de informações destas e de outras fontes disponíveis.

3.1 A Relação de Cooperação no Prêmio Escola Nota 10: considerações sobre a ação de cooperação entre escolas e alguns determinantes da melhoria escolar

O Prêmio Escola Nota 10 premia escolas com melhores resultados, apoia escolas com baixos resultados e estabelece a regra de que elas devem se organizar em pares colaborativos com o objetivo de elevar os resultados das apoiadas, além de comprometer as premiadas na garantia da manutenção de

seus bons índices. Dos resultados aferidos na avaliação seguinte depende o recebimento da 2ª parcela do prêmio. Esta foi uma idéia proposta no âmbito da gestão estadual e, embora não haja uma formulação conceitual explícita nos documentos do Prêmio Nota 10, parece apoiar-se em alguns pressupostos básicos, aqui identificados pela autora deste trabalho.

O primeiro diz respeito ao fato de que medidas de premiação são estratégias válidas para promover o movimento de escolas e redes em direção ao cumprimento de metas. Esta medida mostra-se em consonância com o que Brooke (2008, p. 2) considera como tendência, que é o “desenvolvimento de políticas de responsabilização educacional que tornam as equipes escolares responsáveis pelos resultados de suas escolas”. Um movimento possível em função “do crescente uso de sistemas externos de avaliação para medir o desempenho dos alunos, somado à confiabilidade cada vez maior dos instrumentos utilizados”.

Por segundo, a suposição de que o êxito da aprendizagem dos alunos de uma escola significaria o êxito de suas práticas pedagógicas e de seus procedimentos de gestão. Sendo assim, a instituição teria o que ensinar para outra que se mostrou incapaz de, tratando-se do objeto do PAIC, alfabetizar os seus alunos de 2º ano.

Pode-se considerar que há também, de forma implícita ou não, uma “crença” de que as escolas têm um importante espaço de poder na transformação de suas práticas e, assim, são capazes de promover a elevação dos resultados de desempenho escolar e aprendizado de seus alunos. Na verdade, segundo Soares (2002, p. 8), indagar sobre “os limites e possibilidades da escola no que se refere ao desempenho dos seus alunos [...] é um tema considerado central pela literatura especializada e vem guiando uma série de pesquisas que estão sendo realizadas na área de avaliação de políticas educativas.” Segundo o autor:

[...] desde o final dos anos 70, quando alguns pesquisadores passaram a questionar a idéia que se consolidou [...] de que “as escolas não fazem diferença” e decidiram abrir “a caixa preta da escola, esta passou a ser considerada um fator de grande importância para a compreensão do desempenho dos seus alunos (Brookover, 1979). Surge, então, a linha de pesquisa denominada “Escola Eficaz” com o objetivo de

compreender e conhecer , em cada contexto social, as várias características da escola que podem interferir no desempenho dos alunos. (p. 8).

Neste contexto de escolas fortes o suficiente para empreender mudanças e oferecer a seus alunos a oportunidade das melhores realizações educacionais, suas(es) diretoras(es) são protagonistas fundamentais. É, portanto, esta liderança, exercida com foco em resultados escolares, que poderá mobilizar a liderança dos outros importantes protagonistas, em especial os professores, para enfrentar com sucesso o desafio de construir uma escola mais justa. A afirmação contida na publicação *“Perspective: the making of the principal: five lessons in leadership training”* (MITIGANG, 2012) traz a constatação ancorada em muitos anos de pesquisa em estados e distritos escolares americanos sobre maneiras de melhorar a liderança escolar com o objetivo de promover a qualidade do ensino e aprendizagem:

It is the principal, more than anyone else, who is in a position to ensure that excellent teaching and learning are part of every classroom. In fact, leadership is second only to teaching among school-related factors as an influence on learning, according to a six-year study, the largest of its kind, which analyzed data from 1809 schools in nine states. The report by researchers from the Universities of Minnesota and Toronto further noted: “To date we have not found a single case of a school improving its student achievement record in the absence of talented leadership.” (MITIGANG, 2012, p. 5).

Na ação de cooperação em foco, são, exatamente, as(os) diretoras(es) destas escolas que se põem em cooperação.

Além do mais, o modelo representaria a superação da idéia de uma premiação que simplesmente reconhece os bons. Neste caso, além de garantir um apoio financeiro para os que estão em situação difícil, promove uma interlocução com boas práticas e induz a uma rede de responsabilidade educacional: quem está bem ajuda a quem está nos patamares mais rebaixados.

Pode-se considerar que estes temas aos quais esta agenda está vinculada, fazem parte de uma vigorosíssima pauta de pesquisas, discussões teóricas e também ideológicas, capitaneada pela perseguida qualidade da educação para todos. Setubal (2010), em seu estudo sobre equidade e

desempenho escolar, faz a simples e fundamental pergunta: é possível alcançar uma educação de qualidade para todos? Na sequência, a questão que introduz o enfoque teórico do relatório Melhores Práticas em Escolas de Ensino Médio no Brasil (INEP, 2010, p. 25) gera o movimento voltado para saber “Como definir o que é claramente efetivo em uma escola (para promover qualidade) e como distinguir entre tantas e diversas definições?”

Parece consensual a constatação de que ainda há muito a ser conhecido acerca dos fatores contextuais que interferem mais fortemente nos resultados da escola, especialmente daquelas que atendem a população de crianças e jovens marginalizados em relação ao que de bom uma situação econômica mais confortável pode garantir: livros à disposição, experiências sociais mais diversificadas, ambiente letrado e, fundamentalmente, altas expectativas familiares com relação a resultados acadêmicos. Apesar disso, o que já existe de conhecimento sobre o tema é suficiente para superar o veredicto condenatório de fracasso escolar para os mais pobres. De acordo com o relatório, citando Haddad et al (1990, p. 30), “a pesquisa sobre o efeito das escolas na aprendizagem dos alunos fornece ampla evidência de que variações nas características das escolas estão associadas a variações nos resultados escolares”.

Ao tempo em que Setubal (2010) destaca o avanço no espaço ocupado pelo tema na sociedade e na academia, cita a advertência de Marcos Lisboa (2009), no sentido de que “estudos baseados em dados quantitativos têm sido desqualificados por puro preconceito, em nome de uma retórica que mais fala de um desejo do que seria a educação ideal do que em análises que confrontem a realidade como ela é.” (p. 348). E é bem verdade que ainda se constata um grande desgaste de energia pelo debate entre perspectivas que não seriam necessariamente opostas e, sim, complementares, na intenção de analisar a qualidade da educação e os seus principais determinantes.

Três desses temas são tratados neste trabalho em razão de sua pertinência com a ação de cooperação entre as escolas. Na sequência desta seção, serão enfocados as questões relativas à responsabilização por resultados e ao efeito escola. A reflexão sobre o papel da liderança escolar será objeto do próximo capítulo, pela centralidade do tema na proposta para o plano de ação educacional – PAE.

3.1.1 Responsabilização, sistema de bonificação e a promoção da melhoria de escolas e redes

Um dos temas que suscita opiniões divergentes, e um nível considerável de polêmica, é exatamente o que envolve a política de bonificação por resultados, envolvendo as variadas formas de incentivo e premiação.

Em seu artigo em que procura “estabelecer um diálogo entre uma visão defendida por um grupo de economistas e outra mais ligada a educadores, buscando encontrar os pontos de interlocução possíveis entre essas posições” (SETUBAL, 2010, p. 348). Setubal (2010) se refere à ênfase de Fernando Veloso em considerar a “responsabilização dos atores educacionais pelos resultados da educação por meio de um sistema de bônus para incentivar o desempenho dos alunos” (p. 350) como um dos mecanismos institucionais aptos a impulsionar a qualidade da educação. A implementação de mecanismos desta natureza mostrar-se-ia mais plausível do que lidar com variáveis difíceis de controlar como, por exemplo, a questão da qualidade dos professores.

Mesmo que se adote uma posição favorável à implementação deste mecanismo nos sistemas educacionais, a proposta não pode prescindir de achados de pesquisas que procuram elucidar questões importantes sobre melhoria do desempenho escolar e equidade. Soares e Andrade (2006, p. 17), num estudo sobre a medida de qualidade das escolas de Belo Horizonte, afirmam que:

Algumas escolas, públicas e privadas, pelas suas políticas e práticas pedagógicas conseguem fazer diferença no desempenho de seus alunos mesmo quando são socioeconomicamente desfavorecidos. Estes casos de sucesso podem ser estudados no sentido de descobrir quais práticas fazem diferença na escola. A existência destas escolas é um forte argumento para quebrar uma certa inércia e pessimismo pedagógico existente no meio educacional. Por outro lado, [...] constatamos que a qualidade das escolas foi obtida esquecendo-se da equidade. [...] O acesso está garantido, mas apenas alguns terminam a educação básica com desempenho nos níveis de desempenho adequados.

Ou seja, em contextos de iniquidade, premiar os “bons” pode gerar subprodutos na contramão da intenção de melhorar os resultados e da

obrigação de garantir uma escola mais justa. Soares e Marotta (2009 apud SETUBAL, 2010, p. 352), advertem que “os mais pobres e os alunos com mais dificuldades podem perambular pelo sistema, mesmo com as médias (deste sistema) crescendo.” Então, registra-se daí uma convocação primeira a que estes sistemas de premiação devem ser confrontados: médias de desempenho em padrões desejáveis devem, necessariamente, considerar que uma condição minimamente satisfatória seja garantida a todos.

Setubal (2010, p. 350) cita Gremaud e Fernandes (2009) na referência a outros riscos possíveis na aplicação de sistemas de incentivo, tais como o estreitamento do currículo e, no pior dos mundos, a tentativa da escola/sistema burlar resultados e/ou “excluir” deliberadamente alunos com baixa proficiência. Tamanho grau de desvirtuação no âmbito destas políticas de incentivo configuraria bem a afirmação do que seria “vender a alma pelo bônus”.

No caso dos dois tipos de incentivo do PAIC, que são a distribuição da cota parte de 25% do ICMS aos municípios e o Prêmio Escola Nota 10, há algumas regras que, em certa medida, reduzem a margem de risco de promover exclusão.

No primeiro caso, o Índice de Qualidade da Educação (IQE)⁴⁵ é influenciado pela média geral do município e também pelo percentual de alunos que de fato foram avaliados; pelo percentual de alunos no nível considerado “Não Alfabetizado”; pelo percentual de alunos no nível considerado como “Alfabetização Incompleta”; pelo percentual de alunos no nível considerado como “Desejável”; pela melhoria de todos esses fatores em relação ao ano anterior. O fator básico é a média geral do município, mas ela é influenciada pelos itens citados. Ou seja, a média sofrerá redução se o percentual de não avaliados é alto, assim como em função de elevada proporção de alunos nos dois intervalos de proficiência mais baixos. Por outro lado, tanto o alto percentual de alunos avaliados quanto o elevado percentual de alunos no nível desejável geram impacto positivo no IQE. Outro fator de influência no índice é a efetiva melhoria do município em todos os itens. Ou seja, o esforço de melhorar de forma mais equitativa também é alvo de incentivo (Coordenadoria de

45

Disponível

em:

<https://webmail.seduc.ce.gov.br/service/home/~//IQE%20Texto%20explicativo%20Daniel.pdf?auth=co&loc=pt_BR&id=79119&part=2>.

Avaliação Educacional COAVE/SEDUC). As regras são atualizadas através de decretos estaduais ⁴⁶ em função do movimento de melhoria dos resultados gerais dos municípios. A cada versão, a regra fica um pouco mais exigente.

As regras do Prêmio Escola Nota 10 ⁴⁷ seguem a mesma lógica. Para ser premiada, a escola deve ter IDE-Alfa maior ou igual a 8,5 e um mínimo de 90% dos alunos avaliados. No entanto, num contexto em que centenas de escolas empatam com IDE-Alfa 10, o ranking é composto privilegiando as escolas que têm os mais altos percentuais no nível desejável combinado com a inexistência de alunos nos intervalos mais baixos e a participação de 100% dos alunos. Da mesma forma que a distribuição do ICMS, os critérios para o prêmio também vêm sendo modificados à medida em que escolas e municípios elevam seus resultados.

Estes critérios buscam promover a igualdade dos resultados no âmbito da escola e no âmbito do município. A partir de 2011, mais um critério foi incluído nesta direção: a premiação de uma escola no Prêmio Escola Nota 10 está condicionada, além dos seus próprios resultados, a que o município onde ela está inserida atenda ao percentual mínimo de 70% dos alunos na condição desejável. Esta medida visa constranger aquele comportamento indesejável da gestão municipal que privilegia de atenção e insumos a escola que tem mais condição de competir pelo prêmio e praticamente abandona as demais. Ou seja, evita que o olhar da gestão seja enviesado em busca de prêmio.

Outro aspecto importante do contexto em que se insere esta medida de incentivo e bonificação aqui estudada é o fato de que há um Programa em desenvolvimento que, através de suas linhas de ação ⁴⁸, procura induzir a responsabilização dos atores educacionais pelos resultados da educação, oferecer oportunidades de capacitação profissional aos gestores, apoiar os professores na melhoria de suas práticas pedagógicas e fortalecer uma cultura de avaliação e planejamento. Isto merece ser destacado, pois os modelos de premiação por si só não se mostram capazes de transformar práticas e diminuir

⁴⁶ Disponível em: <https://webmail.seduc.ce.gov.br/service/home/~/Decreto%202011.pdf?auth=co&loc=pt_BR&id=79119&part=5>.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/downloads/category/50-documentos-escola-nota-10-2013>>.

⁴⁸ Os chamados “eixos do Programa de Alfabetização na Idade Certa” – PAIC descrito no capítulo 2.

desigualdades. Além disso, pode-se considerar que a regra de estabelecer a cooperação entre escolas também seja uma medida que representa a superação de modelos restritos de prêmio, simplesmente como reconhecimento dos bons. O movimento de cooperação, visando a transferência de boas práticas e a responsabilização por metas de melhoria são elementos que integram a ação.

Nesta linha, é substancial o que Setubal (2010, p. 359) afirma sobre o espaço de articulação destes mecanismos institucionais:

Assim, a responsabilização tem a ver com os resultados da escola, mas também com as políticas educacionais que deem suporte aos resultados; é uma estrada de mão dupla. E, finalmente, a responsabilização e o sistema de premiação, qualquer que seja ele, têm que ter como limite e eixo central de implementação as questões de equidade e das desigualdades sociais.

É possível observar que algumas apreciações aligeiradas sobre sistemas de incentivo e bonificação são direcionadas a verificar o efeito que têm na melhoria dos resultados, dissociando-os dos contextos de sua implementação. Especialmente quando temperada por motivações ideológicas, a visão superficial sobre estas medidas pode levar a conclusões apressadas e incorretas. Na lúcida afirmação de Setubal citada anteriormente, não há como dissociar responsabilização, sistema de premiação e políticas educacionais bem estruturadas quando se pretende examinar a efetividade de contextos de políticas educacionais. Em outras palavras, pensar em um arranjo institucional de sistema de bonificação exige visão sistêmica. Para avaliar a sua eficácia, portanto, é necessário verificar bem o contexto em que se aplica.

Como regra, os sistemas de bonificação e prêmios consideram os resultados de desempenho escolar. Considerando aqui o conceito explicitado por Soares (2008, p. 529) quando se refere à diferença entre:

[...] desempenho escolar (achievement) e aprendizado (learning). Enquanto a primeira noção diz respeito a um determinado nível de desempenho, o aprendizado, também identificado como o progresso dos alunos, diz respeito à aquisição de conhecimentos, de habilidades, de crescimento intelectual ou físico ou de mudanças (nem sempre positivas) que ocorrem na trajetória escolar.

Alguns tipos de premiação consideram informações acerca do perfil socioeconômico dos alunos ou das escolas, outros são mais lineares. No entanto, o desempenho dos alunos em língua portuguesa e em matemática é o objeto da avaliação e serve de base para os incentivos. A crítica de que as avaliações e os sistemas de *accountability* induzem a um “estreitamento” do currículo, na medida em que as escolas e redes se mobilizam para “treinar para testes”, é frequente.

É bem verdade que as realizações educacionais almejadas pelo sistema de educação, e determinadas pela ordem constitucional,⁴⁹ envolvem o desenvolvimento integral da pessoa, a inserção produtiva e qualificada no mundo do trabalho, a assimilação de valores de responsabilidade social e cidadania. Os currículos escolares devem se sintonizar, portanto, com estes objetivos. No entanto, a fragilidade da instituição escolar pública, que se manifesta por diferentes perspectivas, é sintetizada neste relato sobre resultados de avaliação de alunos de redes municipais participantes do SAEB e de uma avaliação realizada sob a responsabilidade da Fundação Carlos Chagas (2002) e do Instituto Ayrton Senna (2002) citada por Oliveira e Schwartzman (2002, p. 29):

A grande maioria de alunos que concluiu a primeira série em 2001 não consegue escrever e entende mal o que lê em textos muito simples. Se fossem usados critérios externos objetivos, menos de 20% dos alunos seriam aprovados para a 2ª série em condições de seguir os livros e programas típicos dessas séries. [...] Dentre os alunos defasados e multirrepetentes – o que tradicionalmente inclui de 20% a 70% dos alunos do ensino fundamental, dependendo do município –, entre 20% e 40% são analfabetos, independentemente da série em que estão matriculados.

Ou seja, se a escola não dá conta da sua tarefa mais básica e intransferível, como esperar dela as melhores realizações educacionais? Soares (2009, p. 217) considera que o professor Simon Schwartzman “é pioneiro no Brasil na defesa de que os resultados concretos na educação consistem no aprendizado dos alunos” e que “a visão da educação escolar

⁴⁹ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

segundo a qual o aprendizado dos alunos é visto como direito não tem aceitação unânime.” (p. 218). Na verdade, pode-se considerar que muito recentemente entra na agenda do país um sentido de prestação de contas acerca de resultados de desempenho educacional. A grande maioria das redes convivia pacificamente com a normalidade de uma escola que abriu as portas para a entrada dos filhos da classe trabalhadora mais pobre sem conseguir, sequer, alfabetizá-los. Sendo assim, num cenário em que a instituição não vem cumprindo bem o seu dever de casa mais básico, esta crítica de que as avaliações e suas consequências em termos de sistemas de *accountability* reduzem o currículo deve ser relativizada.

No PAIC, são considerados os resultados de alfabetização dos alunos de 2º ano do ensino fundamental aferidos através de avaliação externa. A meta que mobiliza escolas e redes é a garantia de 100% dos alunos bem alfabetizados ao final desta série. E a relação de cooperação entre as escolas premiadas e apoiadas tem, como foco, fazer com que as escolas com baixos resultados mirem-se nas práticas que mostraram êxito frente à tarefa e alfabetizar todos os seus alunos.

Certamente, há, sim, muito o que superar e expandir no que diz respeito à efetivação de um currículo que promova as melhores realizações educacionais. No entanto, ao que parece, a mobilização de energia, saberes e compromisso em torno de cumprir metas de aprendizagem mostra-se o caminho possível para uma escola melhor. Somente a partir da realização desta pauta básica é possível vislumbrar o caminho para o desenvolvimento de um currículo integral. Do contrário, as tentativas de mudança se perderão em muitas palavras até “politicamente corretas”, mas absolutamente apartadas da realidade. Falar em cidadania com alunos analfabetos dentro da escola é a mais dramática ilustração desta situação.

3.1.2 O poder da escola, e da rede escolar, na promoção da melhoria da educação

É importante articular a indagação de Setubal sobre a possibilidade de uma educação de qualidade para todos, referida no início desta sessão, com a afirmação de Soares (2009, p. 218) de que “[...] se a educação escolar não

produz o desempenho cognitivo dos alunos não é legítima.” Isto põe em realce a indissociável vinculação entre qualidade de educação e aprendizagem dos estudantes. É algo que parece óbvio mas, na verdade, consiste numa equação que ainda não se aplica à realidade de grande parte dos nossos sistemas públicos. Soares (2009, p. 218) afirma:

A visão da educação escolar segundo a qual o aprendizado dos alunos é visto como direito não tem aceitação unânime. As escolas, durante longos anos, estiveram centradas na figura do professor, tratando o aluno de forma acessória. Se este aprendia ou não, tratava-se de um problema essencialmente pessoal e não institucional. Naturalmente, nessa visão, não há fracasso da escola, mas apenas do aluno.

Ou seja, pode-se considerar que assimilar bem a “defesa de que os resultados concretos na educação consistem no aprendizado dos alunos” (p. 217) é uma lição de casa ainda a ser bem feita na maioria dos contextos educacionais públicos.

A partir da vivência na gestão de uma rede municipal que enfrentava a realidade de uma escola que não ensinava ⁵⁰, pude constatar o circuito que capturava a instituição num ciclo de fracasso e de impossibilidades, e que a desconectava de sua missão.

A aproximação com a rede municipal nos revelou que ali se reproduzia uma série de versões para “explicar” e justificar o fracasso da escola pública. Havia uma transferência de responsabilidade entre os diversos setores. A “bola” do fracasso ora está nas mãos dos gestores do sistema que não garantem bons salários e condições ideais de trabalho; ora está nas mãos do professor despreparado e/ou descomprometido; ora está na ineficiência da gestão escolar e, preferencialmente, na falta de prontidão do aluno e na desestruturação familiar que não garante o acompanhamento necessário. A universidade, por sua vez, parece não perceber a responsabilidade que lhe cabe neste sistema, e também tem os “culpados” a apontar. (CELA, 2006, p. 59).

São muitas as justificativas possíveis para tentar explicar o fracasso escolar. E há, realmente, muitos fatores que, em alguma medida, exercem impacto nos resultados educacionais. O relatório Excelência com Equidade,

⁵⁰ Trabalho monográfico sobre a experiência vivida na gestão da rede municipal de Sobral-CE.

que apresenta “as lições das escolas brasileiras que oferecem educação de qualidade a alunos de baixo nível socioeconômico”,⁵¹ introduz o assunto fazendo esta constatação:

Estudos nacionais e internacionais em educação, analisando diferentes faixas etárias, apontam a existência de grande correlação entre os resultados dos alunos em testes padronizados e a situação socioeconômica de suas famílias (Ferrão et al., 2001 e Soares e Collares, 2006). A condição econômica e a escolaridade dos pais influenciam o aprendizado na medida em que crianças de nível socioeconômico mais baixo tendem a ter menos estímulos em casa, incluindo menor acesso a materiais propícios ao estudo e exposição a um vocabulário menos abrangente.” (FARIA; MADALOZZO, 2012, p. 5).

No entanto, a investigação registrada neste Relatório põe em evidência exatamente “um grupo seletivo de escolas públicas que atendem alunos de nível socioeconômico baixo e que, considerando os resultados da Prova Brasil 2011 e seu Ideb, tiveram sucesso no aprendizado.” (FARIA; MADALOZZO, 2012, p. 5). São evidências que fazem um contraponto à primazia da determinação da condição socioeconômica nos resultados escolares, quando atesta que:

Correlação [...] não é causalidade e sabemos que alunos pobres, se garantidas as condições para o aprendizado, têm, sim, todo o potencial e a capacidade para superar essas desvantagens e apresentar resultados que indicam um aprendizado de alta qualidade.

Então, se os múltiplos fatores que exercem influência nos resultados escolares são reconhecidos e demandam atenção, visibilidade e planejamento nas diversas instâncias das políticas públicas, aqui particularmente interessa aquilo que vem se consolidando como objeto de pesquisas nacionais e que é bem dimensionado no informe de pesquisa do Cenpec (2011, p. 7)⁵²:

[...] buscar apreender tanto regularidades que marcam as relações entre desigualdades regionais e educacionais quanto os casos que rompem com essas regularidades, por

⁵¹ Fundação Lemann e Itaú BBA.

⁵² Pesquisa: Os municípios e a qualidade das escolas na segunda etapa do Ensino Fundamental: as regularidades e as exceções do desempenho no Ideb.

apresentarem indicadores positivos de qualidade em contextos regionais marcados por resultados negativos.

Enfoque que é também explicitado no relatório da pesquisa “Melhores Práticas em Escolas de Ensino Médio no Brasil”, quando afirma que:

[...] interessa identificar os fatores ou os aspectos que aumentam a aprendizagem escolar em todas as escolas, independentemente da origem dos alunos que as frequentam. Mais importante ainda é conhecer o que leva crianças pertencentes às classes menos favorecidas socioeconomicamente a conquistar elevados resultados em avaliações de rendimento. Quais são esses fatores? Eles podem ou não ser generalizados para as demais escolas? (INEP, 2010, p. 29).

A variação nos resultados escolares que é explicada pelos fatores escolares – características da escola, das práticas de sala de aula e também das redes – é um vetor de força que permite, portanto, mudanças num curto prazo.

Sem pretensão de tratar o tema com a devida profundidade que lhe é pertinente, vale explicitar melhor algumas questões sobre o efeito da escola – e de sua rede – na qualidade da educação. Este destaque se justifica especialmente por estar diretamente relacionado ao objeto aqui analisado: a relação de cooperação entre escolas no Prêmio Escola Nota 10 e o objetivo de elevar resultados de aprendizagem dos alunos de 2º ano no curto prazo do ano letivo. Ou seja, a condição de uma escola promover a melhoria dos resultados mobilizando sua força institucional.

Para delimitar esta estrutura institucional – escola – e as expectativas realísticas acerca de sua efetividade, toma-se como referência o estudo de Soares (2009) sobre avaliação da qualidade da educação escolar brasileira⁵³. Trata-se do esforço de definir o termo “qualidade da escola” e poder identificar as estruturas institucionais que mais diretamente são responsáveis por este efeito.

Esta referência também serve de parâmetro para a análise dos pares de escolas selecionados neste estudo, na terceira sessão. No entanto, a análise

⁵³ Este estudo tem o objetivo de mostrar quais os indicadores que permitem a medida da tão propalada qualidade de uma escola.

busca confrontá-las, mais especificamente, com a identificação das práticas e estratégias que foram achados relevantes nas pesquisas aqui citadas. Interessa saber o que pode fazer com que uma escola funcione da melhor maneira possível, independente do contexto em que se insere. Além disso, puxando o fio condutor desta análise, interessa saber se isto pode ser efetivamente ensinado a outros?

Inicia-se, portanto, esta delimitação da instituição escolar pela afirmação da centralidade do aluno no que se refere aos objetivos da educação escolar. Isso já foi tratado anteriormente na defesa de que são os resultados concretos de aprendizagem que legitimam a missão da escola. É ao aluno e às suas realizações educacionais que a educação escolar precisa responder. Do que se trata exatamente estas realizações? Quem, além da escola, responde por elas? Soares (2009, p. 219) faz uma análise simples e elucidativa acerca das estruturas que “agem concomitantemente para a produção da proficiência” e das realizações educacionais ⁵⁴ de um aluno, a saber: “a influência da família, da escola e, dentro desta, particularmente das ações que ocorrem em sala de aula, que podem ser atribuídas ao professor e aos outros alunos.” Além disso, há também a influência da rede escolar e da sociedade, com as especificidades políticas, econômicas e culturais, onde a escola se insere. A equação, aparentemente simples, se desdobra em múltiplas relações e papéis em cada um destes níveis e gera, na verdade, uma rede complexa e multifacetada de atores, processos e recursos.

Se, por um lado, a escola não é a única responsável pela produção da proficiência e “não pode ser responsabilizada sozinha por insucessos [...] deve responder majoritariamente pelo eventual fracasso de seus alunos no aprendizado de competências cognitivas.” (SOARES, 2009, p. 216). E é plausível esperar que a instituição escolar opere da melhor maneira possível, mesmo considerando contextos desfavoráveis.

Partindo desta premissa, a tarefa agora é olhar para esta instituição escola e suas estruturas fundamentais que devem oferecer a oportunidade a

⁵⁴ “[...] competências necessárias para a vida, que são de natureza cognitiva: compreensão leitora, matemática, conhecimentos científicos e culturais, mas também sociais, afetivos e éticos.” (SOARES, 2009, p. 216).

seus alunos de alcançar a suas realizações educacionais. Tome-se a definição inicial proposta por Soares (2009, p. 220):

A escola de educação básica é a comunidade educativa, a estrutura de organização formal e o local onde a educação formal se realiza. Distingue-se das outras estruturas educativas por sua intencionalidade e pela organização decorrente desta institucionalidade.

Adaptando para a escola um modelo usado pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM), o autor explica a escola como uma organização que tem a sua liderança, na figura do(a) diretor(a), refletida no serviço que presta. Em outras palavras, é a expressão que começa a ser usada por muitos de que “a escola é a cara do(a) diretor(a).” A forma de concretizar o serviço prestado é o projeto pedagógico que, por sua vez, requer pessoas, processos e recursos para ser desenvolvido. Há de se fazer um destaque para o papel do professor que é o imediatamente responsável pela mais importante rotina da organização, o ensino. Como organização, não é numa ilha, precisando, portanto, de um ambiente participativo que envolva não somente os que estão diretamente ligados a ela. Todos estes meios, ordenados por seu regramento e por seus processos, devem produzir resultados para a comunidade escolar (SOARES, 2009). A cultura da escola é um aspecto muito importante e define o grau de alinhamento com a sua principal função que é assim definida por Soares (2009, p. 222):

[...] principalmente, a escola é uma estrutura social organizada para exercer uma função pedagógica claramente definida. Embora o objetivo da escola não seja apenas o aprendizado de conteúdos cognitivos de seus alunos, será considerada ilegítima quando esse aprendizado não ocorrer.

A realização destes objetivos escolares, portanto, está diretamente relacionada à eficácia das estruturas escolares que, de acordo com o quadro conceitual descrito anteriormente, são assim relacionadas pelo autor: liderança, comunidade escolar, projeto pedagógico, recursos e parcerias, processos, cultura da escola e resultados. São estas as estruturas envolvidas no espaço de operação do chamado efeito-escola.

Duas destas estruturas ⁵⁵ estão mais diretamente relacionadas à análise aqui empreendida sobre a ação de cooperação entre escolas, liderada por seus diretores, com a pretensão de produzir variações positivas no desempenho escolar dos alunos. São elas a liderança escolar, que é enfocada no próximo tópico, e os resultados.

Quando se avalia a qualidade da escola, certamente a eficácia de suas estruturas, dos seus processos e recursos, assim como o nível de satisfação da comunidade escolar e das famílias são aspectos a serem considerados. No entanto, Soares (2009, p. 228) faz um legítimo destaque para “o aprendizado de competências cognitivas pelos alunos e a equidade observada nesses resultados”. É especialmente esta medida de qualidade que aqui interessa enfatizar, como resultante da eficácia das estruturas escolares.

Além de agregar resultados no espaço de ação não subordinado a determinantes sociais e econômicos, a escola deve ser desafiada a garantir a equidade nestes resultados. E isto, a instituição consegue quando garante os níveis suficientes de proficiência.

Esta idéia é contemplada na afirmação de Oliveira e Schwartzman (2002, p. 128) quando fala sobre o escopo da função da escola:

A escola só pode conseguir algumas coisas, como ensinar os alunos a ler e escrever – não pode fazer tudo nem curar todos os males da sociedade. Quanto maior a clareza e menor a ambiguidade das definições e metas para cada etapa do ensino e série escolar, maior a possibilidade de convergir expectativas e tornar a avaliação útil e possível.

Numa primeira vista pode até parecer uma visão estreita e reducionista sobre os tão nobres objetivos da instituição escolar. Mas é a confrontação necessária com uma mentalidade ainda vigente em sistemas e em meios acadêmicos, inclusive, onde a amplidão dos objetivos e a pretensão das realizações são absolutamente incongruentes com a seletividade injusta que já se anuncia no começo da escolaridade com o fracasso dos processos de alfabetização.

⁵⁵ Este destaque não desconsidera a importância das demais nem tampouco a relevância de uma visão sistêmica da dinâmica escolar.

“É verdade que uma escola deve dispor de meios adequados aos fins para funcionar bem, mas escolas eficazes usam de forma mais intensiva os que são mais relevantes.” (OLIVEIRA; SCHWARTZMAN, 2002, p. 128). Isto acontece quando elas são especialmente mobilizadas para seus objetivos. O panorama dos pares de escolas selecionados neste estudo é observado também em busca de evidências significativas acerca do nível de comprometimento institucional com este tipo de resultados.

3.2 Considerações sobre as condições de implementação da Relação de Cooperação entre escolas premiadas e apoiadas

Os procedimentos gerais com relação à implementação desta ação de cooperação entre escolas premiadas e apoiadas estão descritos no capítulo anterior ⁵⁶. A ação, como já bem referenciada, se desenvolve no contexto do PAIC e, na dinâmica própria dos contextos de gestão, sofre alterações de um ano para outro, a partir da identificação de fragilidades e, por outro lado, de potencialidades que podem ser melhor aproveitadas. Um exemplo disso é a mudança citada pela coordenadora Bacelar sobre um maior envolvimento das equipes regionais da SEDUC e das equipes municipais no acompanhamento a partir da versão do prêmio do ano de 2009. No ano de 2008, os pares de escolas que deveriam estabelecer a cooperação a partir da condição de premiada ou apoiada haviam ficado mais por sua própria conta, exceto no que diz respeito às questões relacionadas à execução do recurso financeiro.

Como é comum em contextos da gestão pública, a ideia, defensável em seus propósitos e objetivos, foi posta em prática a partir do desenho operacional considerado ideal (ou possível), sem contar com uma experiência piloto, tampouco com o estabelecimento de grupo controle que permitisse uma avaliação dos resultados líquidos, ou seja, “aquela parte do resultado que é atribuível ao Programa” (WEISS, 1998, p. 13); neste caso, a um subcomponente do Programa. O fato desta ação se inserir no âmbito do PAIC,

⁵⁶ Descrita no item 2.6.2. A ação de acompanhamento da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM/SEDUC).

um programa que pode mobilizar por outras vias os processos e resultados das escolas, conforme descrito no capítulo anterior, torna mais complexa a investigação que se propusesse a identificar o efeito desta cooperação no resultado global do grupo de escolas envolvidas. O relatório da pesquisa “Análise do uso dos Resultados do SPAECE-Alfa e das Avaliações do Prêmio Escola Nota 1” (2012, p. 45) afirma que: “Quando as entrevistas exploram a melhoria no desempenho da avaliação do SPAECE-Alfa em 2010 todas as escolas dão a maior importância à implementação do PAIC através das secretarias municipais de educação atrelado a uma nova gestão escolar.” Segundo a pesquisa, há um nível considerável de convergência entre as escolas contempladas pelo Prêmio e as outras. Este espaço de interseção exigiria uma investigação mais profunda para aferir o quanto de explicação acerca dos resultados das escolas envolvidas no Prêmio pode ser atribuída à relação de cooperação.

Também é comum no espaço da gestão pública a ocorrência de desconexões entre o desenho proposto e as condições reais de implementação. Geralmente são causadas pela ausência de um planejamento prévio que considere de forma mais realística o tempo da burocracia, a limitação de recursos e equipes para o necessário acompanhamento, a sobreposição com outras tarefas exigentes, entre outros. Dentre algumas das desconexões identificadas logo à primeira vista ⁵⁷ encontra-se o calendário das ações frente aos objetivos propostos. Após a divulgação dos resultados do Prêmio Escola Nota 10, com a relação das escolas premiadas e apoiadas, que ocorre geralmente na segunda quinzena do mês de maio, a COPEM/SEDUC dá prosseguimento às tarefas de definição dos pares de escolas, de orientação para a elaboração dos planos de aplicação do recurso, de abertura de contas para o repasse do recurso ⁵⁸, de reuniões regionais para orientação sobre as bases da cooperação e apresentação dos instrumentais de informação, entre outros. As escolas, por sua vez, têm a tarefa de preparar os planos de aplicação do recurso e apresentar para aprovação pela COPEM, como condição de estarem aptas a receber o recurso financeiro. Além do

⁵⁷ Vale registrar que, a partir de 2011, houve modificação deste calendário para resolver este problema.

⁵⁸ No capítulo anterior, estes materiais gerenciais foram devidamente referenciados.

investimento em melhorias para a escola e incentivo aos profissionais, é este recurso que poderá custear as despesas das atividades relativas à cooperação como, por exemplo, deslocamentos, materiais de consumo, diárias. A coordenadora Bacelar, entrevistada para este estudo, sintetiza:

Sempre que sai um resultado, nós chamamos todos os gerentes municipais para estabelecermos as parcerias com os gerentes municipais. A gente leva uma proposta de distância entre uma escola e outra, leva a proposta da história de uma escola e da outra, e é assinado um termo de responsabilidade pela parceria. Os secretários assinam, e o diretor da escola, para formalizar o ato de adesão àquele processo. Depois que a gente faz isso, a gente se reúne com as escolas. Fazemos uma reunião regional, chamando os diretores e os presidentes da unidade executora para tratar do plano, quais os passos, trabalhar o manual de orientação [...].

Ocorre que este recurso começa a ser transferido para execução da escola em meados de agosto. Isto responde pela maioria das críticas feitas pelos diretores e equipes escolares, assim também como pelas equipes técnicas por ocasião das reuniões de avaliação, além de aparecer com muita frequência nos formulários que registram os planos e as visitas realizadas. A seguir, um exemplo que ilustra o fato:

O atraso dos trabalhos pedagógicos cujo motivo foi a espera pela reunião da SEDUC, onde a escola premiada só poderia efetivar suas visitas após a liberação da SEDUC. Conhecer a escola apoiada antes de elaborar o Plano de Ação facilitaria o processo de acompanhamento no agendamento das visitas. O resultado das avaliações do SPAECE-Alfa deveria sair em meados do 1º semestre, o que possibilitaria mais tempo para desenvolver ações pedagógicas na escola apoiada. (Registro de uma diretora de escola premiada).

Talvez este problema tenha um peso importante na explicação do significativo número de visitas não realizadas frente ao número das visitas previstas no plano observado no relatório de 2009. Neste levantamento, praticamente 43% das escolas premiadas apresentam informações divergentes entre o questionário sobre a execução da ação e o plano elaborado. Entre as apoiadas, são quase 26% das escolas. Além disso, um percentual considerável

de escolas premiadas e apoiadas, 35% e 38%, respectivamente, prestaram informações insuficientes, o que não permitiu esta comparação.

Também com relação ao calendário, questiona-se o tempo hábil para as ações de cooperação, considerando as expectativas de impacto positivo nas práticas da escola e o prazo da avaliação seguinte, pois os resultados das metas alcançadas são aferidos no mês de dezembro do mesmo ano. Praticamente 24% das escolas premiadas não chegou a realizar visitas antes do recurso estar disponível e 28% delas realizou apenas uma visita.

Tomando a consolidação dos questionários de 2009 como base, vê-se que, das escolas premiadas, 56 assinalaram ter ocorrido dificuldades no início do intercâmbio com a escola apoiada, 87 assinalaram que não tiveram dificuldade e 4 não informaram. Outras 3 escolas não entregaram questionário. Das 56 escolas que fizeram menção a dificuldades, 29 atribuíram as dificuldades ao acesso à escola apoiada à grande distância entre elas. Noventa e uma escola entre as premiadas fizeram comentários e apresentaram sugestões, sendo as principais relacionadas a seguir:

1. Melhorar a participação e apoio das secretarias municipais de educação e das equipes do PAIC;
2. Liberar o recurso mais cedo;
3. Parcerias com escolas no mesmo município ou na mesma CREDE;
4. Divulgar os resultados do SPAECE-Alfa no início do primeiro semestre do ano subsequente à avaliação;
5. Disponibilizar manual de orientação para execução do recurso financeiro;
6. Orientações quanto à prestação de contas e licitação;
7. Reduzir a burocracia para a liberação do recurso.

Das escolas apoiadas, 41 assinalaram que tiveram dificuldades enquanto 106 informaram que não houve dificuldade no início do intercâmbio com a escola premiada. No entanto, 43 escolas relataram dificuldades, sendo que 12 delas fizeram referência à distância entre as escolas como elemento que prejudicou o intercâmbio. Dentre as outras questões citadas de forma

recorrente como barreiras para as ações de cooperação estão a demora do pagamento do recurso financeiro e dificuldades de comunicação. Muitas citaram que as dificuldades não haviam ainda sido superadas por não terem recebido os recursos financeiros e pelos problemas estruturais, tais como as linhas telefônicas para a comunicação entre as parceiras. São os seguintes comentários e sugestões recorrentes pelas 92 escolas apoiadas que se manifestaram:

1. Necessidade de fortalecer o núcleo gestor de sua unidade escolar;
2. Monitoramento da CREDE com mais precisão em relação ao intercâmbio entre as escolas;
3. Apresentação do plano de trabalho da escola apoiadora para a escola apoiada;
4. Dificuldades nas informações entre SEDUC, secretaria municipal e escolas;
5. Dificuldades com as operações de abertura de conta e de lidar com o plano de aplicação dos recursos financeiros;
6. Haver mais intercâmbio entre os criadores do Prêmio Escola Nota 10 e as escolas;
7. Simplificar a burocracia.

Algumas medidas foram tomadas pela coordenadoria do Programa e implantadas nos anos seguintes. Além da busca de melhoria dos processos e materiais de orientação das ações em geral, a partir dos resultados de 2010 houve uma alteração no calendário da cooperação e na avaliação a ser considerada para efeito do recebimento da outra parcela do recurso ⁵⁹.

Tanto da parte de premiadas quanto de apoiadas, houve uma ênfase na sugestão do fortalecimento do processo de acompanhamento dos pares de escolas em cooperação. Como já referido anteriormente, a partir da entrevista com Lucidalva Bacelar, coordenadora da COPEM, esta necessidade foi

⁵⁹ Os resultados de 2010 foram divulgados em junho de 2011, o que levou ao estabelecimento dos pares de cooperação. Estes pares de escolas passaram a ter, portanto, o período do ano de 2011 e o ano de 2012 para executar a parceria. Foram avaliadas, portanto, em relação aos resultados aferidos em 2012 e não em 2011.

percebida pela coordenação do Programa, e a melhoria neste processo tem o objetivo de qualificar as atividades de cooperação, efetivando as trocas de saberes entre as escolas, e também envolvendo e responsabilizando as equipes municipais pelo processo. Bacelar manifesta o absoluto convencimento acerca da influência que as redes exercem na qualidade da escola, e isso justifica a ação que a COPEM empreende no sentido de induzir este envolvimento, conforme expressa:

Em 2011, a COPEM, resolveu intensificar ainda mais o acompanhamento pedagógico às escolas apoiadas e fortalecer a parceria entre as escolas. Assim, após a divulgação dos resultados, ocorreu um evento com o objetivo de estabelecer parcerias entre as escolas Premiadas e Apoiadas com a participação dos 109 municípios envolvidos. Em seguida, ocorreu um trabalho macrorregional, de reuniões específicas com as escolas, fazendo trabalho sobre a execução global do prêmio e o fortalecimento do trabalho de parceria. Além desta ação, os técnicos da COPEM e os técnicos das CREDE, desenvolveram um trabalho de acompanhamento específico às escolas apoiadas, orientando o município para, a partir daquela visita, cumprir com ações específicas para a melhoria da aprendizagem dos alunos, em especial, da escola apoiada. Também se intensificou um trabalho de socialização das experiências das escolas premiadas, e a difusão da idéia do próprio município criar uma premiação própria para as outras escolas que tinham obtido desempenho dez, mas que não tinham sido contempladas, enquanto premiação estadual.

A intenção, segundo dados colhido na entrevista com a coordenadora Bacelar, é potencializar o efeito do Prêmio para a melhoria dos resultados de aprendizagem das crianças. Ela considera que o envolvimento do município nestas atividades de acompanhamento das escolas contempladas pela ação pode repercutir positivamente para toda a rede.

Há, na verdade, um número significativo de informações levantadas pela coordenadoria acerca da implementação da ação tanto nos instrumentais já citados quanto através de registros em reuniões de avaliação da ação de cooperação, rotina que passou a ser intensificada nos anos seguintes ao da instituição do Prêmio Escola Nota 10. No entanto, alguns destes registros carecem de tratamento para permitir uma informação gerencial mais qualificada.

Por exemplo, tem-se a informação no relatório das ações de 2009 de que 51% das escolas premiadas e 41% das escolas apoiadas afirmam ter elaborado o seu plano de cooperação técnico-pedagógico “conjuntamente com a SME ⁶⁰ através do gerente municipal do PAIC”, enquanto 16% das premiadas e 20% das apoiadas dizem ter realizado a tarefa “conjuntamente com a escola parceira”. Percentuais menores consideram outras composições. No entanto, não há nenhum dado que possa fornecer evidências de efeitos em resultados a partir desta informação relevante.

De todo modo, há registros feitos pelas equipes técnicas nas reuniões de acompanhamento e avaliação que podem levantar questões importantes e sinalizar o que merece ser melhor conhecido. Para além dos que falam sobre os problemas como tempo, distância, atraso de recursos e burocracia, a maioria destas manifestações avaliam positivamente a relação de cooperação. São exemplos disso as seguintes transcrições de falas de diretoras(es):

Não houve dificuldades, fomos bem aceitas e as visitas foram construtivas, proveitosas e deixou em cada um de nós educadores várias reflexões para melhorar nossa prática. Com o fim das visitas à escola apoiada, notamos o quanto ainda estamos em constante aprendizado e o quanto temos para ensinar. Percebemos que esse intercâmbio promove experiências e conhecimentos muito importantes para melhorar a educação de nossas crianças.

Alguns sugerem o efeito saudável e instrutivo de olhar para a realidade através de outras perspectivas. Na colocação a seguir, pode-se observar que alguns elementos facilitadores relacionados à integração entre a escola e a gestão municipal são identificados:

Vi (na apoiadora) apoio incondicional do poder executivo dado às escolas. Número de salas reduzido, o que facilita um efetivo acompanhamento pedagógico. Núcleo gestor preparado e acompanhado sistematicamente pela CREDE e secretaria municipal. Escola sem alunos evadidos e baixa distorção idade-série. Formação continuada para o corpo docente. Reunião mensal para gestores. O corpo docente é constituído integralmente por moradores do próprio distrito. Informatização realizada de forma coletiva, eficaz e em tempo hábil, entre escolas e secretarias, através do SIGE.

⁶⁰ Secretaria Municipal de Educação.

Outros registros trazem à tona dilemas da regra que, no caso citado a seguir, vincula o recebimento da segunda parcela do prêmio pela escola premiada não somente ao seu próprio resultado na avaliação seguinte, mas ao resultado da escola apoiada:

A escola premiada foi muito bem recebida pela escola apoiada. Todos os profissionais envolvidos estavam motivados no processo de melhoria da aprendizagem dos alunos. Na parte pedagógica, houve um grande esforço e união de todos para um bom resultado, mas o número de alunos que não realizaram a Provinha SPAECE-Alfa 2010 foi muito considerável. Por isso, gostaríamos que levassem em consideração que não compete à escola premiada o comparecimento dos alunos no dia da prova, e que seria de muita injustiça que nosso trabalho e esforço fosse prejudicado por esse motivo.

E, também ilustrado aqui, a explícita dificuldade, para alguns, de digerir a condição de apoiada, já sinalizando claramente que este clima de colaboração não está simplesmente posto. Dificuldades de diversas ordens podem se manifestar gerando resistência e impedindo qualquer possibilidade de construção do desejável ambiente propício à aprendizagem.

A falta de fineza no trato da escola apoiada, demonstrando não aceitar esta condição. Sendo resistente às sugestões de práticas e fazendo comentários indevidos na presença das crianças de 2º ano da escola premiada.

Há um nível considerável de convencimento por parte da equipe central de que as manifestações favoráveis à ação dos que veem nela um potencial e uma experiência de crescimento para as equipes prevalecem. No entanto, não há suficiente estruturação destes dados que permita fazer afirmações mais conclusivas e sustentáveis acerca disso, com cruzamentos por município, por regionais (CREDES), entre outras possibilidades de leitura de dados para tomada de decisão e planejamento de intervenções mais localizadas. Especialmente para ser capaz de aferir os efeitos nos resultados e na eliminação progressiva do espaço de iniquidade nas escolas e redes.

Tratando-se de uma experiência que estabelece um apoio às escolas com os mais baixos resultados, que oferece incentivo financeiro e onde há expectativas de efetiva mobilização para o alcance de metas, é oportuno

lembrar um dado verificado na pesquisa sobre o uso dos resultados do SPAECE-Alfa e do Prêmio Escola Nota 10 que pode ser alvo de investigação. Ao tempo em que a variação percentual do IDE-Alfa ⁶¹ nas escolas apoiadas foi maior que esta variação nas escolas premiadas e nas escolas não beneficiadas pelo prêmio, podendo sugerir um movimento de equidade, observa-se, por outro lado, o baixo percentual de crescimento quando considerada a proficiência dos alunos das escolas apoiadas frente ao mesmo indicador nas escolas premiadas e naquelas não beneficiadas pelo prêmio.⁶²

Algumas hipóteses podem ser levantadas, dentre elas, a influência do município de Fortaleza, com sua densa matrícula e ritmo insuficiente de crescimento frente às metas e à evolução dos demais municípios. É possível que os resultados da capital cearense tenham um peso forte na explicação desta situação. Em 2010, das 63 escolas apoiadas de Fortaleza, apenas 2 conseguiram cumprir a meta nos resultados aferidos pela avaliação do ano seguinte. A grande maioria, 74%, permaneceu com IDE-Alfa abaixo de 5.⁶³

Esta situação remete à questão sobre a relação entre desempenho da escola e perfil da rede. Qual a influência do perfil da gestão municipal no que diz respeito à capacidade da escola responder com mais envolvimento e sucesso às metas do Programa? Nesta ação, as escolas são, necessariamente, arrastadas ou impulsionadas em função da gestão da rede?

É lógico supor que escolas deixadas às suas próprias custas dificilmente responderão com vigor ao desafio de oferecer oportunidades de realização educacional para aqueles mais pobres (vulneráveis ao “cortejo” da extrema pobreza) e para os que têm mais dificuldade. A gestão do sistema precisa fazer a parte que lhe cabe, sob pena de permitir a perseveração de uma realidade de baixos resultados, mesmo que às vezes pontuada por alguma “ilha” de sucesso.

Por outro lado, retomando o fio da análise do crescimento do nível de proficiência dos alunos das escolas apoiadas, não deve ser desprezado o melhor exame acerca das limitações da medida de premiação e sua regra de melhorar o nível de desempenho dos alunos nas escolas com mais baixos

⁶¹ Tabela 9.

⁶² Tabela 11.

⁶³ No próximo tópico esta questão será levantada.

resultados. Há muitas questões que precisam ser melhor examinadas para responder com segurança se esta medida opera suficientemente no espaço de iniquidade do sistema educacional. No recorte das escolas estudadas na sequência do trabalho, é possível observar um pouco mais desta questão. Se, é bem verdade, sem o poder de fazer afirmações acerca do resultado global do Programa, mas com a intenção de que evidências significativas sejam realçadas.

3.3 A cooperação técnico-pedagógica e melhores resultados: expectativas realizáveis?

A regra do Prêmio Escola Nota 10 põe escolas premiadas e apoiadas em cooperação, realizando o encontro das duas “extremidades” do ranking das mais de quatro mil escolas públicas cearenses que atendem alunos de 2º ano do ensino fundamental com o objetivo de promover a melhoria das práticas e elevar os resultados escolares. Os objetivos desta regra estão em consonância com o PAIC, e pode-se considerar que busca intervir num espaço de iniquidade do sistema, afinal, são especialmente as escolas com as notas ⁶⁴ mais baixas que estão em foco.

Nas tabelas a seguir, é possível observar o comportamento do grupo de escolas apoiadas dos anos de 2008, 2009 e 2010 com relação à evolução do IDE-Alfa no ano seguinte ao que estiveram na condição de apoiada. Elas estão distribuídas por intervalo de notas obtidas. Na primeira versão do Prêmio, 38 escolas, aproximadamente 26% do total, não alcançaram a meta de melhoria, que era a nota mínima de 5. No entanto, quarenta e cinco escolas, quase 30% do total do grupo, superaram a nota 7.

⁶⁴ IDE-Alfa.

Tabela 12 – Comparação dos resultados de EA/2008 nos anos de 2008 e 2009

Intervalos de Notas (IDE-Alfa)	Número de Escolas	
	2008	2009
1,6 a 2	10	-
2,1 a 3	62	2
3,1 a 4	76	14
4,1 a 4,9	-	22
5 a 6	-	41
6,1 a 7	-	21
7,1 a 8	-	17
8,1 a 9	-	6
9,1 a 10	-	22
Total de Escolas	148	145

Fonte: SPAECE-Alfa.

Na versão seguinte, ilustrada na tabela a seguir, somente 12 escolas, correspondendo a 8% do total, não alcançaram a meta. Além disso, 75 escolas, metade do total deste grupo, alcançaram notas acima de 7.

Tabela 13 – Comparação dos resultados de EA/2009 nos anos de 2009 e 2010

Intervalos de Notas (IDE-Alfa)	Número de Escolas	
	2009	2010
2,3 a 3	8	1
3,1 a 4	90	2
4,1 a 4,9	52	9
5 a 6	-	25
6,1 a 7	-	35
7,1 a 8	-	33
8,1 a 9	-	20
9,1 a 10	-	22
Total de Escolas	150	147

Fonte: SPAECE-Alfa.

Na terceira versão do prêmio, entretanto, 63 escolas não alcançaram a meta, que representa o importante percentual de 42% das escolas apoiadas. Do grupo de escolas apoiadas de 2010, somente 41 escolas, 28% do total,

alcançaram o patamar acima de 7, número um pouco abaixo do resultado que as apoiadas de 2008 alcançaram em 2009.

Tabela 14 – Comparação dos resultados de EA/2010 nos anos de 2010 e 2011

Intervalos de Notas (IDE-Alfa)	Número de Escolas	
	2010	2011
2,3 a 3	1	14
3,1 a 4	9	22
4,1 a 4,9	84	27
5 a 6	56	26
6,1 a 7		17
7,1 a 8		8
8,1 a 9		9
9,1 a 10		24
Total de Escolas	150	147

Fonte: SPAECE-Alfa.

O resultado do grupo de escolas apoiadas de 2010 foge à tendência que vinha se apresentando nas duas versões anteriores do Prêmio. É possível observar que nos dois primeiros anos houve um padrão vigoroso de crescimento que reduziu o número de escolas que não alcançou a meta e, por outro lado, elevou as notas do grupo para o patamar superior no ano seguinte. Em 2010 este padrão não se manteve no grupo das apoiadas, embora o crescimento do universo avaliado no âmbito do PAIC tenha apresentado um crescimento positivo.

Há um elemento que merece ser lembrado porque provavelmente explica em grande parte este comportamento das escolas apoiadas no ano de 2010. Trata-se do resultado das escolas de Fortaleza. Das 150 escolas apoiadas de 2010, 63 são de Fortaleza, o que representa um percentual de 42%.⁶⁵ Destas 63 escolas, 46 não cumpriram a meta. Ou seja, 73% das escolas apoiadas de Fortaleza teve nota abaixo de 5 em 2011. Somente 2 escolas de Fortaleza obtiveram IDE-Alfa acima de 7. Considerando o resultado generalizado de baixos resultados, é muito provável que este seja um típico

⁶⁵ O número de escolas apoiadas de Fortaleza cresceu significativamente ao longo dos anos. Em 2008 foram 28 apoiadas, em 2009 foram 53 e, em 2010, 63 apoiadas eram da capital cearense.

exemplo de uma situação em que a rede municipal praticamente não agregou valor às escolas para fazer frente aos desafios de alfabetizar os seus alunos.

Ao observar as escolas apoiadas de 2010, é possível verificar que praticamente todas pertencem a redes que tiveram um histórico de crescimento mais lento ou mais irregular ao longo dos anos de implementação do Programa. Redes em que a média cresceu, mas com um nível ainda alto de desigualdade neste ano. Como exemplo, o quadro abaixo mostra o resultado do município de Caucaia, situado na zona metropolitana de Fortaleza, com 8 escolas apoiadas e Icó, no centro sul do Estado, com 6 escolas apoiadas no ano de 2010.

Tabela 15 – Distribuição de alunos nos níveis inferiores da escala de proficiência

Caucaia									
% de alunos no padrão Não Alfabetizado					% de alunos no padrão Alf. Incompleta				
2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
22,3	23,2	20,8	9,6	4,4	15,3	19,6	18,9	14	7,3

Icó									
% de alunos no padrão Não Alfabetizado					% de alunos no padrão Alf. Incompleta				
2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
48,7	33,3	23,9	16,7	5,3	15,1	17,8	21,1	15,1	8,8

Fonte: SPAECE-Alfa.

Pode-se observar que Caucaia ainda apresentava, no ano de 2010, 23,6% de alunos nos padrões inferiores de proficiência e o município de Icó chegava a 36,4% de alunos nesta condição.

Uma pesquisa realizada pelo Unicef, Undime, MEC e Inep, cujo relatório foi publicado sob o título Redes de Aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender - teve como foco o estudo de 37 redes municipais selecionadas a partir do Ideb e do contexto socioeconômico dos alunos. Considerados representativos dos municípios brasileiros,

Os sistemas municipais foram classificados segundo o chamado Indicador de Efeito das Redes Municipais (IERM_Ideb). As redes com maior valor de IERM_Ideb não são necessariamente as com maior Ideb, mas sim as que agregam mais ao conhecimento e fluxo dos seus alunos em comparação

às demais redes de perfil socioeconômico semelhante. (SAMIA; WERNECK, 2008, p. 10).

O relatório cita como um dos principais resultados da pesquisa o fato de que

Na sua maioria, as redes selecionadas são mais do que um conjunto de escolas sob gestão do município. São redes de fato, onde as trocas e os fluxos de informação e recursos alimentam relações de aprendizagem coletivas, orientadas por um propósito comum: a garantia do direito de aprender. (SAMIA; WERNECK, 2008, p. 12).

No discurso de alguns diretores, que serão comentados no próximo tópico, é possível perceber a importância que atribuem à rede quando eles se referem ao trabalho e aos resultados de êxito de sua escola.

Um outro dado que pode sinalizar evidências relevantes sobre os resultados de melhoria dessas escolas diz respeito à comparação dos seus resultados no ano em que são premiadas com o resultado do ano subsequente. Ou seja, quantas delas sustentam o patamar mais alto de notas. Das escolas premiadas de 2008, 29 obtiveram nota abaixo de 7 no ano seguinte. No entanto, do total de premiadas de 2009 e de 2010, apenas 4 tiveram notas rebaixadas para menos de 7 nos anos de 2010 e 2011, respectivamente. No entanto, é possível verificar que há oscilações mais significativas de algumas escolas premiadas quando se considera um período maior de tempo.

Como regra geral, os resultados das escolas e, especialmente, o comportamento destes resultados nos anos seguintes, guardam correlação com os ritmos dos municípios. Aqueles identificados pela gestão forte e equitativa não apresentam escolas apoiadas e as suas escolas premiadas não decrescem. Parece mesmo não haver mistério.

No entanto, mais uma vez se enfatiza a impossibilidade de atribuir ao Prêmio e à relação de cooperação, de forma conclusiva, a explicação pelo movimento de melhoria. O relatório da Pesquisa sobre o Uso do SPAECE-Alfa (2012, p. 59) já citado anteriormente, chama atenção para que:

O Prêmio Escola Nota 10 de uma forma geral atende as escolas contempladas, entretanto, as escolas solicitam uma assessoria técnica mais presente e um tempo maior para

trabalhar com as escolas parceiras. Pois com pouco tempo para efetuar esse acordo de cooperação técnica as escolas apoiadas não têm tempo hábil para absorver as rotinas escolares das premiadas. E na mesma linha as escolas premiadas ficam impossibilitadas de realizar um bom trabalho com suas parceiras. Logo, o prêmio é mais lembrado pela aquisição de materiais do que aquisição de conhecimento. Pois o conhecimento se confunde com o programa PAIC.

Ou seja, é preciso ter em mente que a visão otimista da equipe gestora e de alguns atores das escolas enfatiza pontos fortes e construtivos da ação, todavia não permite responder pela explicação dos resultados obtidos pelas escolas envolvidas.

3.3.1 Escolas em ação: evidências e incertezas da eficácia desta cooperação entre escolas premiadas e apoiadas na elevação dos resultados de desempenho escolar de alunos do 2º ano

Realiza-se aqui, mais diretamente, o encontro com a questão fundamental que move este estudo, que é a análise deste subcomponente do Programa de Alfabetização na Idade Certa ⁶⁶ vinculado ao Prêmio Escola Nota 10 que põe equipes escolares em colaboração. As escolas recebem um incentivo financeiro por seus melhores (prêmio) ou piores (apoio) resultados e estabelecem uma relação de cooperação institucional movida pelo objetivo de manter ou elevar os resultados de alfabetização dos alunos do 2º ano, respectivamente. A intenção expressa pelo Programa pode ser equacionada da seguinte maneira:

Cooperação técnico-pedagógica entre escolas premiadas e apoiadas



Melhores resultados no desempenho de alfabetização dos alunos

Inadvertidamente, poder-se-ia apresentar o resultado de desempenho dos alunos das escolas premiadas e apoiadas como evidência de que a ação

⁶⁶ Considerando que o PAIC seja o programa, o Prêmio Escola Nota 10 um componente do programa e a relação de cooperação, regra associada à premiação, um subcomponente.

foi eficaz e produziu exatamente aquilo que seus promotores desejavam. Ou seja, se a escola melhorou seria sinal de que a ação funcionou. No entanto, isto desconsideraria a dimensão da realidade de programas sociais que é bem descrita por Weiss (1998, p. 49), quando diz que: "Os programas sociais são empreendimentos complexos. São um amálgama de sonhos e de personalidades, salas e teorias, clipes de papel e estrutura organizacional, clientes e atividades, orçamentos e fotocópias, e grandes intenções." Ao contrário de programas de outra natureza que têm, como medida, processos e produtos mais tangíveis, a autora alerta para que "Os programas sociais são bem menos específicos. Incorporam um amplo leque de componentes, estilos, pessoas e procedimentos." (p. 50).

É a dimensão de complexidade que envolve a ação aqui analisada que se procurou considerar ao longo do trabalho através de dois movimentos principais. Um deles diz respeito a trazer para o texto o dimensionamento do PAIC, programa onde a ação se insere, numa referência à amplitude de sua agenda, à diversidade dos atores envolvidos e aos resultados alcançados a partir da linha de base instituída no ano de 2007. A análise padeceria de uma visão absolutamente estreita se não expusesse esse cenário relativo ao Programa de forma suficientemente clara. Além disso, atropelaria um pressuposto que é muito caro à autora deste estudo que diz respeito ao fato de que mudanças neste delicado e desafiador produto finalístico do sistema educacional – desempenho dos alunos – exigem uma engenharia de natureza sistêmica. Do contrário, seus efeitos não sobrevivem às intempéries que assolam o contexto da gestão pública. Não haveria, portanto, nenhum interesse em lidar com uma "boa idéia" que até fosse depositária de princípios defensáveis, lógica e bons propósitos, se ela não se mostrasse plausível frente aos contextos em que operam. A relação de cooperação entre as escolas premiadas e apoiadas está, portanto, enraizada no PAIC.

O outro movimento é considerar os limites deste estudo no que diz respeito ao poder de fazer afirmações generalizadas sobre o efeito desta ação na explicação dos resultados das escolas envolvidas (premiadas e apoiadas). A descrição da ação de cooperação, a apreciação sobre as condições de sua implementação e a leitura de alguns dados relativos aos resultados das escolas oferecem, sim, alguns sinais importantes. No entanto, muito mais apontam para

questões que demandariam pesquisas mais abrangentes e que, certamente, enfrentariam as dificuldades de lidar com projetos que surgem sem considerar a intenção de que sejam avaliados.

Correndo o risco inerente à empreitada, fez-se a opção pela seleção não aleatória de 2 pares de escolas como alvo mais específico da busca de evidências dos efeitos desta cooperação institucional, considerando os limites do trabalho aqui empreendido. Estas escolas, que foram selecionadas em virtude do perfil de envolvimento na ação e também pelo comportamento de seus resultados, servirão de base para a verificação da implementação da ação.

3.3.2 A força de mudança institucional mobilizada pela Ação de Cooperação Técnico-pedagógica em 2 pares de escolas: a teoria da ação

Para além da questão que indaga se a ação promove a elevação de desempenho escolar, a intenção aqui é verificar a maneira como esta ação se desenvolve e através de que meios ela se mostra capaz de promover melhores resultados. Retomando o fio da ação, tem-se que melhores resultados se realizam em contextos onde há mais compromisso e inovação de práticas gerenciais e pedagógicas que dêem conta de exercer um maior controle dos processos e efetividade no ensino. No entanto, a mobilização de compromisso e envolvimento com mudanças acontece porque existe um contexto de liderança com foco na missão e no alcance de metas. Parte-se do pressuposto de que o papel que o(a) diretor(a) exerce é um fator estratégico que já se anuncia com um peso determinante na ação.

Transforma-se a equação inicial para o seguinte modelo:

Cooperação técnico-pedagógica entre escolas premiadas e apoiadas



Liderança d(o) diretor(a) com foco em resultados



Mais compromisso e melhores práticas



Melhores resultados no desempenho de alfabetização dos alunos

Mas como exatamente esta cooperação teria que operar para produzir estas mudanças? Quais os possíveis caminhos a serem percorridos? Um modelo de cooperação entre pares de escolas compostos a partir da condição de premiadas e apoiadas mostra-se plausível para promover este ambiente de mudanças?

Weiss (1998, p. 58) formula a questão “Que idéias e suposições conectam os inputs do programa à conquista dos fins desejados?” A tarefa a ser empreendida agora diz respeito a explicitar a construção da teoria do programa que “refere-se a mecanismos de mediação entre o oferecimento (e o recebimento) de um programa e o surgimento dos resultados de interesse”. (p. 60). Dissecar as operações envolvidas nesta ação permite um conhecimento mais aprofundado acerca da correlação entre a proposta e os efeitos, assim como aponta caminhos importantes com relação à busca de evidências nos materiais estudados. São, basicamente, três caminhos.

A cooperação técnico-pedagógica entre escola premiada e apoiada tem a intenção manifesta de promover intercâmbio entre estas escolas, conforme orientação que recebem para a elaboração do plano de cooperação. Espera-se que haja aprendizagem e inovação de práticas pedagógicas e procedimentos de gestão. Para que a inovação aconteça, é necessário que a equipe da escola apoiada ⁶⁷ seja capaz de adaptar experiências e práticas à sua realidade. As mudanças e o sentido de renovação que elas trazem mobilizam mais compromisso institucional e a adoção das novas práticas, repercutindo, assim, em melhores resultados.

Outra linha de observação pode ser construída observando a seguinte relação de causalidade. A cooperação se dá entre escolas premiadas e apoiadas. Esta condição põe as escolas em evidência, por motivos diferentes. A intenção é que esta exposição das escolas gere motivação para a escola premiada seguir melhorando e, no caso das apoiadas, elevar substancialmente

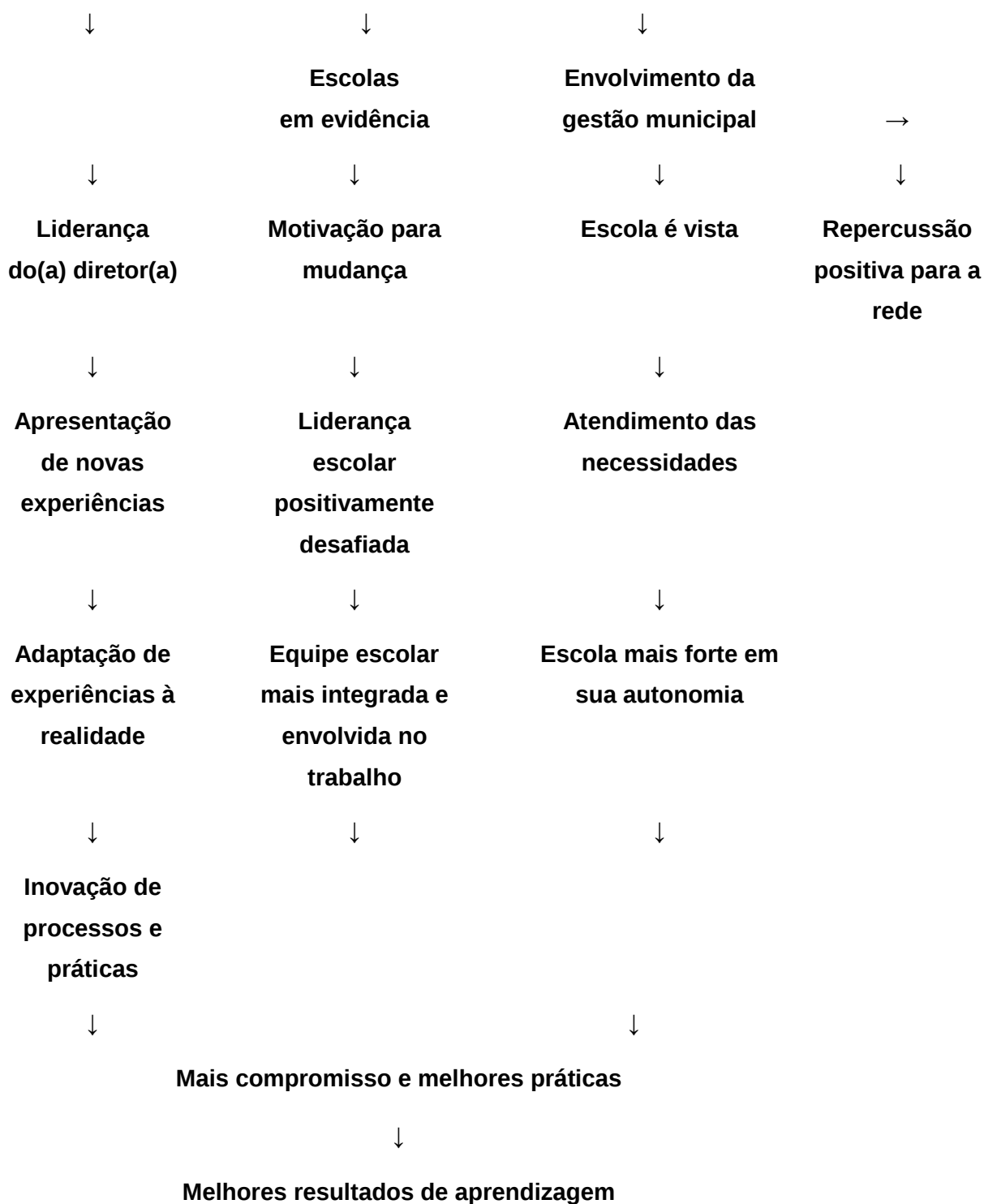
⁶⁷ Considerando que a escola apoiada tem o maior desafio a enfrentar pela condição em que se encontra, a ela são dirigidos os maiores desafios de adaptação de práticas.

os seus resultado. Esta motivação pode mobilizar especialmente a liderança escolar, o que resultará em uma equipe mais integrada e articulada com foco nos resultados. Neste cenário, eleva-se o compromisso institucional e a eficácia na adoção de novas práticas e tem, como efeito, os melhores resultados escolares.

Uma outra trajetória considera uma intenção manifestada pela equipe gestora do PAIC, referida no primeiro capítulo a partir da fala da coordenadora Lucidalva Bacelar, que é o impacto positivo no município onde se localizam as escolas envolvidas na cooperação. Segundo este objetivo, ser escola premiada ou apoiada faz com que ela seja “vista” pela secretaria municipal de educação. Dessa forma, suas necessidades podem ser atendidas com mais presteza e isso favorecer a melhoria dos resultados. Além disso, o envolvimento da gestão municipal pode gerar uma disseminação de melhores práticas e uma indução a mais compromisso das outras escolas da rede.

Fica assim delineada a teoria desta ação:

Cooperação técnico-pedagógica entre escolas premiadas e apoiadas



De todo modo, é necessário ressaltar que a ênfase no processo não faz perder de vista o produto finalístico. O desempenho escolar e a equidade estão sempre como “fiel da balança” no trato das informações e dos discursos. Por

isso é importante pôr esta construção em movimento considerando a recomendação de Weiss (1998, p. 54), ao afirmar que:

Um modo útil de se começar a conceituar um programa é examinar o que ele tenta cumprir. Um ponto sensato para se começar é com as metas oficiais. Embora as metas oficiais sejam apenas uma fonte de compreensão, elas representam um ponto de entrada na questão da intenção do programa.

É pertinente, portanto, realçar as metas da relação de cooperação. Elas são razoavelmente diretas, fugindo do padrão de “metas [...] nebulosas, ambíguas, ou difíceis de fixar” (p. 54) e podem ser assim sintetizadas: as escolas premiadas e apoiadas se organizarão em pares de cooperação técnico-pedagógica e, para estarem aptas a receber a 2ª parcela do prêmio, devem garantir que as premiadas mantenham ou elevem o seu padrão de desempenho e as apoiadas alcancem o IDE-Alfa mínimo de 5⁶⁸, com a garantia de um percentual mínimo de 70% de participação. São metas de curto prazo, a serem alcançadas no ano letivo em curso de quando feita a divulgação dos resultados.

Sobre a teoria proposta, há, certamente, outros desdobramentos e interligações possíveis, inclusive pelos elementos que surgem à medida em se procede à análise. Pelas razões que vêm sendo reafirmadas ao longo do trabalho, direciona-se um olhar específico para os protagonistas desta ação de cooperação que são (ou devem ser) as(os) diretoras(es). É relevante “vê-los em ação” e dimensionar a importância do papel que assumem neste processo sob a ótica deles mesmos, inclusive.

3.3.2.1 Os interlocutores e a ação de cooperação

Estabelece-se agora o diálogo possível entre estas experiências da ação de cooperação – registros gerenciais e discursos de diretores - e o desenho da teoria desta ação.

Constata-se um certo nível de insuficiência dos registros escritos (relatórios e consolidação de informações). A inadimplência de algumas

⁶⁸ A partir de 2011, a nota mínima exigida passou a ser 7 e o percentual mínimo de 90% de participação (CPEM/SEDUC).

escolas com relação às informações sobre as atividades desenvolvidas, ou de parte delas, compromete a consolidação dos dados. Além disso, como já citado anteriormente, há limitações na forma de tratamento dos dados pela coordenadoria. Tanto o próprio modelo dos questionários quanto o empenho no preenchimento pelas escolas também limita, de certa forma, o nível de informações sobre as atividades desenvolvidas. Frases, tais, como, “os alunos continuaram apresentando avanços na aprendizagem” ou “o despertar de uma nova visão de como a escola trabalhava junto às suas turmas” termina por não comunicar exatamente o que se passou. Provavelmente um modelo que se aproximasse de portfolio poderia ser mais rico e permitiria um maior conhecimento sobre as ações desenvolvidas e sua efetividade. De todo modo, as falas dos diretores entrevistados são uma fonte importante para complementar e validar as informações dos registros escritos.

Quem são estes diretores cujos discursos, mais especialmente, ajudam a verificar esta teoria. De que realidade institucional eles falam? Os dois pares de escolas, premiadas e apoiadas, serão identificados por EP1/EA1 e EP2/EA2 e são apresentadas a seguir. Pela importância de perceber a tendência dos resultados, será considerado o período de 2007 a 2011, e não somente o resultado do ano seguinte ao da cooperação. Além disso, esses resultados serão apresentados com a distribuição de percentuais de alunos nos níveis de proficiência e a participação, o que fornece uma importante informação sobre equidade.⁶⁹

A EP1 situa-se na zona rural do Município de Pedra Branca e tem uma matrícula total de 176 alunos, sendo 37 de 2º ano. Sai de um patamar rebaixado no ano de 2007, onde mais de 53% dos alunos terminaram o ano sem as competências mínimas de alfabetização. Melhora no ano seguinte, especialmente no que diz respeito à diminuição dos alunos neste nível. A partir do ano de 2009, quando é premiada com resultados muito bons, mantém o padrão com tendência crescente. A diretora (DEP1) está na direção da Escola desde 2005. Nas 3 vezes em que foi premiada obteve sucesso no alcance da meta estabelecida na relação de cooperação.

⁶⁹ A medida da qualidade da escola tem como importante indicador aquilo que ela conseguiu agregar ao aprendizado do aluno e, além disso, o alcance do nível de proficiência adequado. O efeito escola, com a devida precisão no que se refere ao valor agregado, deve ser aferido através de métodos estatísticos, com controle de variáveis.

Tabela 16 – Distribuição dos alunos na escala de proficiência - % (2007 a 2011)

Escola EP1 – Município de Pedra Branca (Premiada)							
	Média	Participação %	Não Alfabetizado %	Alfabetização incompleta %	Intermediário %	Suficiente %	Desejável %
2007	121,0	82,0	46,3	7,3	4,9	7,3	34,1
2008	124,7	83,7	7,3	19,5	24,4	26,8	22
2009	238,3	100,0	2,2	0	2,2	0	95,7
2010	261,6	104,0	2,0	0	2,0	2,0	94,0
2011	234,0	104,5	0	0	0	0	100,0

Fonte: SPAECE-Alfa.

A EA1 também situa-se em zona rural do Município de Mombaça. A escola tem aproximadamente 400 alunos, sendo 22 de 2º ano. Tem uma partida de resultados numa condição melhor do que a EP1. No entanto, nos anos seguintes decresce de forma drástica. A elevação se dá no ano posterior à sua condição de “apoiada”, superando bastante a meta mínima de crescimento e mantém-se em evolução no ano de 2011, alcançando resultado de excelência. O diretor (DEA1) está na direção da Escola desde 2008.

Tabela 17 – Distribuição dos alunos na escala de proficiência - % (2007 a 2011)

Escola EA1 – Município de Mombaça (Apoiada)							
	Média	Participação %	Não Alfabetizado %	Alfabetização incompleta %	Intermediário %	Suficiente %	Desejável %
2007	124,0	96,0	25,0	12,5	16,7	12,5	33,3
2008	65,8	100,0	84,2	5,3	5,3	0	5,3
2009	81,6	96,4	55,6	22,2	11,1	7,4	3,7
2010	209,9	92,0	0	0	0	11,4	88,6
2011	278,8	108,3	0	0	0	0	100,0

Fonte: SPAECE-Alfa .

A EP2 situa-se na zona rural do município de Reriutaba. A matrícula é de 231 alunos e a diretora (DEP2) está na direção há 7 anos. Em 2007, os resultados da escola encontravam-se bem acima da média. Ao longo destes anos, apresentou evolução, com uma queda em 2009. No entanto, chegou a ser premiada em 2008, 2010 e 2011. A escola apoiada por esta equipe em função dos resultados de 2008 saiu de um IDE-Alfa de 2,6 para 7,2.

Tabela 18 – Distribuição dos alunos na escala de proficiência - % (2007 a 2011)

	EP2 – Município de Reriutaba (Premiada)						
	Média	Participação %	Não Alfabetizado %	Alfabetização incompleta %	Intermediário %	Suficiente %	Desejável %
2007	202,0	76,0	0	0	15,8	10,5	73,7
2008	242,5	100,0	8,3	0	0	0	91,7
2009	176,9	95,7	0	4,5	9,1	27,3	59,1
2010	264,0	111,0	5,3	0	0	0	94,7
2011	260,4	100,0	0	0	0	0	100,0

Fonte: SPAECE-Alfa.

A EA2 é uma escola de Eusébio, município situado na Grande Fortaleza, que enfrenta contextos problemáticos das periferias. A matrícula da Escola em 2010, ano em que foi apoiada, era de 129 alunos. Cresceu significativamente, totalizando 426 alunos em 2012. Desde 2012, atende 70% da matrícula em tempo integral.

Tabela 19 – Distribuição dos alunos na escala de proficiência - % (2007 a 2011)

	EA2 – Município de Eusébio (Apoiada)						
	Média	Participação %	Não Alfabetizado %	Alfabetização incompleta %	Intermediário %	Suficiente %	Desejável %
2007	67,0	77,6	68,4	15,8	10,5	2,6	2,6
2008	-	-	-	-	-	-	-
2009	182,6	100,0	0	3,6	10,7	7,1	78,6
2010	111,7	109,0	4,2	29,2	41,7	16,7	8,3

2011	210,3	116,0	0	0	0	0	100,0
------	-------	-------	---	---	---	---	-------

Fonte: SPAECE-Alfa.

Como regra geral, estes diretores afirmam ter sido a primeira experiência de interação com outra equipe escolar nos moldes da relação de cooperação do Prêmio Escola Nota 10. Também prevalece nos diretores a opinião de que esta experiência é válida, e traz benefícios para a escola. Detecta-se isso também nos questionários e nas entrevistas.

Evidencia-se a presença dos diretores na ação de cooperação. Eles recebem a equipe visitante e também participam das visitas à escola parceira. Além do(a) diretor(a), a equipe envolvida na visita é composta, regularmente, pelo coordenador pedagógico (se houver na escola), professores, técnico da secretaria municipal (gerente municipal do PAIC ou formador do PAIC). Há registros também de visitas à secretaria municipal e encontro com a(o) secretária(o) da educação.

O intercâmbio é referido com frequência nos relatórios e mobiliza o contato com as novas experiências: “intercâmbio entre professores conhecendo o modo de planejar e de avaliar o aluno”; “desenvolver novas metodologias a partir do nível dos alunos”, “aplicação do diagnóstico e divulgação dos resultados”; “aplicar atividades didáticas direcionando-as de acordo com a necessidade de cada aluno”. As atividades citadas nos questionários sobre as visitas são predominantemente pedagógicas e as equipes escolares compartilham, através das propostas apresentadas pela escola apoiadora (premiada), metodologias de diagnóstico, uso didático de jogos e outros materiais e práticas pedagógicas.

A DEA2 faz um relato sobre aprendizagens significativas que teve a oportunidade de presenciar na visita à escola parceira:

Eles têm um método de trabalho onde o próprio aluno [...] assume a responsabilidade da frequência; o quadro fica na parede e o aluno marca verde se ele está frequente e trouxe a tarefa de casa pronta; azul se ele não trouxe a tarefa; trabalha a responsabilidade dele com assiduidade e cumprimento das tarefas; outra coisa, eles fazem religiosamente, toda semana, um tipo de avaliação nos moldes do SPAECE, um tipo de simulado que eles aplicam da primeira à última sexta-feira do ano; eles não falham, é uma rotina bem posta; outra coisa, o

envolvimento de todo o núcleo gestor com a aprendizagem de cada sala. Nós passamos tudo para a nossa escola. Todos se envolveram.

A fala da DEP2 confirma, de certa forma, o relato da escola apoiada. Ao ser indagada sobre a possibilidade de uma escola aprender com outra, ela respondeu: “Eu acredito, sim. [...] Mas tem que todo mundo se empenhar e querer. A Escola de Eusébio [...] quando a gente ia levava materiais e atividades [...] tudo que a gente fazia aqui eles faziam lá.”

Por sua vez, a DEA2 é enfática quanto à importância da relação de cooperação na inovação das práticas escolares e na melhoria dos resultados: “Para nós foi fundamental. E se foi fundamental para nós, pode ser importante para todas as escolas. Muita sorte de ter uma escola que quis, de verdade, nos ajudar.”

A DEP1 também faz um relato que ilustra o movimento de indução para que a escola apoiada possa adaptar intervenções que se mostraram eficazes para os bons resultados de sua própria escola:

Ao chegar à escola apoiada, na primeira visita, levei 2 professores e também representantes da secretaria (municipal), foi filmado e tudo. E quando cheguei lá vi que as crianças não sabiam nem onde estudavam e nem escrever o nome deles. Fiquei chocada porque na minha eles saem da educação infantil já escrevendo o nome deles, o nome da escola, eu fiquei chocada! Fizemos o diagnóstico, e depois uma seleção de atividades, jogos, e o diretor foi pegando aquilo que a gente levava.

E o relato do DEA1 sinaliza uma atitude de abertura para o intercâmbio com a EP1:

Com relação à cooperação com a escola de Pedra Branca (município) foi de grande valia; fiquei impressionado com a recepção e com o trabalho que eles desenvolviam; para mim o diferencial foi essa cooperação; apesar das realidades serem diferentes, mas esse foi o grande diferencial. [...] A nossa escola era de zona rural também, mas a vivência deles de sala de aula era muito diferente; e nós pudemos ver o que eles estavam fazendo que estavam conseguindo ser uma escola nota 10.

Ao ser indagado sobre um dos fatores mais importantes para a melhoria do resultado da escola, este diretor chama atenção para algo que pode indicar que a adaptação de modelos de gestão e acompanhamento é possível, fortalece a liderança do diretor e mobiliza a equipe para os resultados: “Se eu fosse escolher o motivo mais forte foi a atenção redobrada por parte da gestão, dos coordenadores e o comprometimento com cada turma, se voltando para o crescimento deles. Eu vi isso na Escola de Pedra Branca.”

No entanto, se estas situações sugerem que, a partir do intercâmbio, as equipes são capazes de adaptar experiências da parceira à sua realidade e, assim, inovar práticas e fortalecer o compromisso institucional, há sinais que levam à suposição de uma cadeia negativa. “O atraso na aprovação do plano [...] que impede a entrada do recurso em tempo hábil para que favorecesse as visitas.” conforme registrado em relatório, provavelmente é um fator que, em diversos contextos, pode ter reduzido as oportunidades de intercâmbio, tornando-os pontuais e, provavelmente, dificultando a assimilação de novas práticas por parte da equipe parceira. Algumas equipes escolares iniciam as visitas apoiadas com os recursos do município, mas uma grande parte delas condiciona o início das ações ao recebimento do recurso do prêmio.

O registro de uma diretora sinaliza para outro tipo de cadeia negativa: “facilitaria muito o trabalho da escola apoiada se antes tivesse acontecido um planejamento estratégico, onde pudéssemos interagir melhor com todo o núcleo gestor; na ocasião das visitas nunca era possível unir toda a equipe”. Sugere uma ausência de integração da equipe nos momentos de encontro com a escola parceira, podendo ser um sinal de que a cooperação seja tratada com um baixo nível de prioridade. Nesta situação, sem liderança comprometida com a ação, é provável que não haja investimento suficiente nas novas práticas nem, tampouco, mobilização e compromisso da equipe para fazer adaptações e inovar as próprias práticas a partir do contato com a outra escola.

Outra dispersão pode se manifestar quando o intercâmbio acontece entre escolas que têm realidades muito diferentes. A diretora de uma escola premiada localizada na zona rural de um município de pequeno porte fala disso quando relata a experiência de cooperar com uma escola de Fortaleza:

No primeiro momento foi difícil. Eu senti, da própria equipe que nos recebeu lá, um olhar diferenciado. Ou seja, como se pensassem assim... a gente aqui, de Fortaleza, receber pessoas do interior para trabalhar com a gente. Eu senti uma certa rejeição ou, digamos, não receber direito, ou desconfiança do que a gente teria para oferecer.

Nestes casos, o intercâmbio não resultaria em abertura para novas experiências, pois a equipe da escola apoiada nem mesmo se colocaria no lugar de aprender; tampouco qualquer adaptação de conhecimentos aconteceria e, conseqüentemente, nenhum impacto no compromisso institucional nem em melhores práticas.

A ação de cooperação põe as escolas em evidência. É óbvio que, no caso das apoiadas, o destaque é vivido com uma certa dose de constrangimento. No entanto, tanto o relato do DEA1 quanto da DEA2 ressalta a capacidade de transformar a dificuldade numa oportunidade de crescimento.

Logo no início que nós soubemos foi um impacto. Foi um impacto mesmo. Alguns funcionários da escola nem acreditavam no melhoramento por parte da turma. Mas nós acreditamos, com o pé no chão a gente traçou uma meta a ser alcançada e com o apoio de todo núcleo gestor, dos professores e também da secretaria, e da secretária, a gente superou o desafio; foi difícil [...] ser uma escola apoiada, muito apontada, mas eu sinto como um estímulo para que a escola pudesse crescer. (DEA1).

Na verdade, quando cheguei aqui eu já esperava que poderíamos estar nesta situação, mas estávamos tentando melhorar. Então, quando a parceria veio eu disse: gente, nós recebemos um prêmio; nós vamos receber ajuda de uma escola que é nota 10. Então eu acho que vai muito do jeito que a coisa é colocada. Eu considerei o apoio como um prêmio e tentei passar isso para a equipe. (DEA2).

Viver a experiência por esta perspectiva, com força de motivação para a mudança, com uma liderança positivamente desafiada, gera uma maior integração e envolvimento da equipe. São fatores que mobilizam o compromisso institucional para a adoção de novas práticas e procedimentos que possibilitem a elevação dos resultados.

É enfático no discurso dos diretores das escolas premiadas a importância que atribuem ao lugar que ocupam. Expressões tais, como, “o diretor tem que estar dentro” ou, ainda, “o compromisso do diretor vem primeiro

para ele poder organizar a escola”, mostram que parece um fator muito significativo para a mudança o fato do(a) diretor(a) chamar para si a responsabilidade de conduzir a equipe. O DEA1 demonstra isso na sua resposta ao ser indagado sobre o que diria a um outro diretor a partir do que aprendeu nesta cooperação:

Nós sabemos que a coordenadora pedagógica tem um papel mais dentro da sala de aula de do planejamento [...] e eu, como diretor, mais administrativo. Mas o diferencial é o diretor ter que estar interagindo sempre; tem que estar sempre engajado sempre por dentro das turmas [...] o diretor, tanto quanto o coordenador, ele tem que estar atento aos desafios, aos compromissos e às melhorias.

Especialmente importante a oportunidade do(a) diretor(a) sentir-se positivamente desafiado a partir do contato com o contexto da escola premiada, onde determinadas crenças são postas em questão:

A estrutura física da escola lá era muito pouca [...] nós aqui temos uma estrutura muito melhor; então a gente viu logo que não é a estrutura física que muda, não é o que faz acontecer. A nossa estrutura física era muito melhor do que a deles e os nossos resultados não chegavam nem perto do deles. (DEA2).

No entanto, há sinais de que “estar em evidência” na condição de apoiada, também pode desencadear uma reação negativa, onde a liderança se fecha para a cooperação, o que resulta em “pouca receptividade da escola apoiada junto à escola premiada”, conforme registro no relatório, e praticamente nenhum impacto no compromisso institucional ou em melhores práticas. Um outro registro expressa com clareza esta situação indesejável para a implementação da ação:

No início foi difícil o contato com a escola apoiada [...] e quando chegamos à escola, percebemos a falta de interesse e compromisso por parte de alguns funcionários e professores e os mesmos tinham pouco conhecimento do SPAECE-Alfa. A diretora, muito atarefada, demorou a nos receber para agilizarmos nosso trabalho.

A diretora de uma escola premiada chama atenção para um outro possível desdobramento na cadeia da ação:

É o perigo de que esta questão da premiação gere entre algumas escolas um tipo uma competição. Então o que eu sei eu não vou lhe ensinar porque a minha escola é que deve ser premiada. Pode não ser geral mas eu já percebi... Então eu acho que deveria criar um clima de parceria de fato. O objetivo maior desse resultado em primeiro lugar está a alfabetização na idade certa, quem ganha com isso é o Brasil, somos nós, os nossos filhos, é a comunidade em geral. Então nós temos que mostrar para o outro o que eu estou fazendo [...] para que o resultado seja geral e não visando o prêmio em si... o prêmio é um resultante do trabalho.

É um típico exemplo de um produto absolutamente indesejável que desvia a trajetória no circuito da ação e compromete seriamente os resultados desejados. Pode ser verificado também no fato da escola premiada sentir-se prejudicada por depender da escola apoiada para receber a 2ª parcela do prêmio, o que pode prejudicar o clima de relacionamento entre as escolas.

Finalmente, é desejável que a condição de premiada e apoiada das escolas em cooperação mobilize o envolvimento da gestão municipal. Se a secretaria coloca-se como co-responsável pelo sucesso da ação, a escola protagonista terá uma interlocução mais qualificada e será vista pela gestão em suas necessidades e demandas. Disso resulta uma escola mais forte e autônoma em suas decisões que, por sua vez, mobiliza mais compromisso institucional e melhores práticas para alcançar melhores resultados.

Algumas evidências apontam para a importância deste envolvimento da gestão municipal no resultado das escolas. A DEP1 faz a seguinte observação quando se refere à primeira impressão da escola apoiada: “Eu lembro que fiquei assustada, pois o sistema de lá era muito diferente daqui do meu município. Na primeira visita, eu disse Meu Deus!” Ou seja, na medida em que ela se refere ao município, e não somente à sua escola, transmite a idéia de unidade no que ela chama de “sistema”. E quando se verifica os resultados deste município, é possível constatar, entre outros dados significativos, a redução de 36,7% de alunos não alfabetizados para 1,6% em 2009. Melhorou a média com redução de desigualdade. Em 2009, este município teve 5 escolas premiadas; em 2010 foram 11 escolas premiadas. Há uma evolução sistêmica.

Além disso, tanto o DEA1 quando a DEA2 citam o apoio da secretaria municipal como um elemento muito importante para o fortalecimento da escola,

especialmente naquelas medidas que a escola não poderia tomar sozinha como, por exemplo, garantir contratação de professora para acompanhar crianças que necessitam de mais apoio, dividir turmas muito numerosas, realizar acompanhamento permanente.

O relato a seguir ilustra bem um tipo de desdobramento desejável da ação de cooperação, conforme objetivos expressos pela COPEM, na medida em que há repercussões positivas para toda a rede:

Muito válida. Enriquece. Questiona a nossa própria ação na nossa própria escola. Acredito que a escola que recebe também tem este paralelo. Eu estou percebendo aqui no município de Tianguá é que as escolas já estão se apadrinhando entre si. Para mim é um ponto positivo [...] Eu falei numa reunião de diretores que, às vezes, a gente leva a experiência da nossa escola para um lugar bem distante e a gente, como município, não está compartilhando estas novas idéias. Então esta vivência deveria ser levada em conta dentro do próprio município, independente até da premiação. As escolas que conseguirem destaque, deve fazer esta parceria dentro do próprio município.

Por outro lado, no movimento que contradiz a teoria desejável da ação, é possível verificar que há municípios que parecem manter-se indiferentes à ação de cooperação, na medida em que não acompanham nem tampouco buscam uma interlocução mais próxima com a ação. Bacelar se refere a isso quando justifica a mudança de procedimentos na coordenação da ação, com o objetivo exatamente de induzir um maior envolvimento das equipes municipais.

3.4 Considerações finais sobre o diálogo com a ação de cooperação entre escolas no Prêmio Escola Nota 10 do Programa Alfabetização na Idade Certa

Esta ação de cooperação se conecta com pontos muito importantes de uma agenda relacionada à qualidade da educação escolar. Ao empreender a análise sobre esta ação em busca de evidências sobre a sua capacidade de (ou potencial para) contribuir com um ambiente de aprendizagem que mobilize

mais compromisso institucional e melhores práticas e, conseqüentemente, melhores resultados, estas conexões emergem e são objeto da síntese a seguir.

Em primeiro lugar, e assumindo um espaço de centralidade na perspectiva deste estudo, está o papel do(a) diretor(a) e sua liderança institucional. As evidências apontam para o fato de que o sucesso da ação de cooperação está condicionado à força e discernimento da liderança acerca da função da escola e das metas a serem alcançadas. Segundo constatação afirmada na publicação que apresenta a revisão da pesquisa *“How leadership influences student learning”* (LEITHWOOD et al, 2004, p. 4), *“The chance of any reform improving student learning is remote unless district and school leaders agree with its purposes and appreciate what is required to make it work.”* De forma simples e vivencial, é o que afirma o diretor de uma escola apoiada ao se posicionar sobre os principais fatores que favorecem a mudança: “O diretor tem que estar dentro.” É posto como elemento chave para que as coisas aconteçam.

O panorama explicativo sobre influências de fatores no desempenho escolar, citado na pesquisa referida anteriormente expressa a complexidade do contexto educacional, a partir de suas múltiplas influências.

[...] leadership, policies, practices and other characteristics interact with one another and exert a direct influence on what school leaders do; they also exert influence on school and classroom conditions, as well as on teachers' professional community. Other stakeholder groups, such as the media, unions, professional associations and community and business group, also have influence on school leadership practices, as do leaders' professional learning experiences. Student and family background factors have a significant bearing on most other variables and relationships in this framework. (LEITHWOOD et al, 2004, p. 20-21).

Além de lidar com este cenário de complexidade, as evidências da pesquisa apontam para o relevante papel do(a) diretor(a), e sua liderança, na medida em que atua na estruturação da escola com relação a fatores tais, como, a clareza dos objetivos, a cultura, as condições das salas de aula, o nível de instrução garantido aos estudantes, ao tamanho das turmas, a didática dos professores, ou seja, os elementos que mais diretamente influenciam a

aprendizagem. Segundo a diretora de uma escola premiada, ao ser indagada sobre o que compete ao diretor(a) para que os resultados desejáveis se realizem, ela afirma sem hesitação: “A diretora tem que organizar a escola em todos os aspectos. Desde a portaria, à matrícula, ao apoio aos professores, ao contato com a família... É a direção que faz as coisas acontecerem.” Se a qualidade da escola é resultante do agregado das estruturas que compõem a instituição escola – comunidade escolar, projeto pedagógico, recursos e parcerias, processos e cultura escolar – (SOARES, 2009) o papel exercido pela diretor(a) é o catalisador da mudança em prol da melhoria do ensino e da aprendizagem.

Pode-se afirmar que, através da análise desta ação de cooperação, há substantivas evidências de que o intercâmbio entre equipes escolares pode resultar em trocas de experiências e na adoção destas novas práticas a partir da adaptação às próprias realidades. Os professores – o seu envolvimento e competência no ensino – são enaltecidos pela grande maioria dos diretores entrevistados. E os registros nos relatórios mostram que experiências pedagógicas prevalecem nas atividades planejadas e executadas por ocasião das visitas. Ao ser indagada sobre o que permitiu a “virada” dos resultados da alfabetização dos alunos de 2º ano de sua escola de ano para o outro, a diretora responde rapidamente: “Os professores. A virada para mim são os professores; eles são muito dedicados, eu trabalho com uma equipe muito boa.” No entanto, ao ser levada a considerar o fato de que os professores do “ano da virada” eram os mesmos nos dois anos anteriores, 2007 e 2008, em que a escola apresentou 53% e 27% de alunos não alfabetizados, a diretora afirma:

É a melhoria do acompanhamento com as metas; eu comecei a acompanhar melhor os alunos, desde a educação infantil; foi começando a ter cursos e os professores foram melhorando; a gestão (secretaria municipal) garantiu um professor de reforço para o contraturno e eu, como coordenadora também, ajudava e acompanhava o trabalho desta professora.

De forma muito simples, e também forte pela dimensão da vivência, a diretora chama atenção para a importância dos processos de preparação de professores e de como eles são capazes de mudar suas práticas se têm o

devido apoio. E também chama para si a responsabilidade de acompanhar e tomar medidas que venham melhorar as condições de trabalho. Na pesquisa Excelência com Equidade ⁷⁰, onde são estudadas as práticas comuns às escolas que conseguem garantir o aprendizado de todos os alunos e as suas estratégias chave para implementar mudanças, há uma constatação que vem ao encontro desta idéia:

Na observação dos casos de sucesso relatados neste estudo, dois aspectos apareceram como fundamentais para que os professores se tornassem aliados de propostas como estabelecimento de metas e bônus por desempenho ou a observação das salas de aula – a princípio, impopulares entre muitos docentes. Primeiramente, os secretários e diretores respeitaram e souberam aproveitar a experiência/bagagem que os professores traziam. Além disso, medidas de acompanhamento e orientação do trabalho docente foram implementadas com enfoque no seu caráter construtivo, ajudando efetivamente os professores a se perceberem como profissionais melhores. (FARIA; MADALOZZO, 2012, p. 17).

Não é por acaso que os professores e sua ação entram rapidamente na pauta das explicações acerca do sucesso (ou insucesso escolar). Segundo Soares (2009, p. 10):

Chega-se mesmo a fazer a distinção entre o efeito da escola, associado com as características do coletivo escolar, e o efeito do professor, determinado pelas características desse profissional. À medida que a gestão das escolas melhora e estas dispõem dos recursos necessários, as diferenças entre escolas passam a ser principalmente a expressão do diferencial entre seus professores.

No entanto, as evidências apontam para o fato de que os professores conseguem atuar o melhor da sua capacidade em prol dos resultados de aprendizagem e da escola se há um processo efetivo de liderança do(a) diretor(a). São as transformações neste âmbito um exemplo importante do que se constitui a força da escola para fazer frente aos desafios para garantir o sucesso dos alunos. É o efeito-escola que explica variações significativas no aprendizado, independente da condição social e econômica do aluno.

⁷⁰ Fundação Lemman, citada anteriormente.

Esta ação de cooperação se insere num sistema de premiação que está em consonância com a orientação de políticas de responsabilização por resultados. Há evidências de que o status de “escola apoiada”, que significa estar entre as 150 “piores escolas” do Estado, é sentido pelos diretores entrevistados como “um choque”. Eles expressam a dificuldade de ter a escola “muito apontada” e há afirmações no sentido de gerar algum sentimento de desconfiança na capacidade de superação. No entanto, na experiência dos diretores em que as escolas “bateram” as metas com um nível alto de superação e manutenção dos resultados nos anos seguintes, “chegar ao fundo do poço” pode ser um estímulo para a reação da equipe, e a condição de apoiada é vista como oportunidade. Segundo uma das diretoras, “tudo depende da forma como é passado para a equipe”. Mais uma vez, a presença do(a) diretor(a) (re)significando a situação e mobilizando as melhores energias dos profissionais em função das metas.

É óbvio que estas manifestações positivas não são suficientes para fazer afirmações sobre o quanto as medidas que envolvem ranking e premiação explicam a motivação em busca de resultados nesta ação. Brooke (2008, p. 94), citando Carnoy, Loeb e Smith (2001), Jacob (2003), Carnoy e Loeb (2004), é bastante claro com relação ao nível de complexidade e controvérsia que envolve a questão, quando afirma que:

Essas políticas não encontram amplo apoio entre os professores por uma série de razões. Dentre as quais se destacam os riscos educacionais reais associados a currículos orientados por testes, a aparente ameaça à autonomia dos professores e dúvidas quanto à validade das conclusões a respeito do desempenho das escolas, conclusões estas provenientes de sistemas de mensuração de larga escala que são pouco sensíveis às características específicas das escolas ou distritos escolares. De todo modo, há evidências sugerindo que medidas de responsabilização podem promover ganhos no desempenho dos alunos.

É bem verdade que a advertência de Brooke (2008) deve ser considerada pois há subprodutos indesejáveis a que estas políticas de responsabilização e incentivos estão sujeitas. Tanto no que diz respeito a gerar resistências e aligeiramento de currículos, quanto, por outro lado, por mostrarem-se inócuas e inoperantes frente ao objetivo desejável. O estudo do

autor sobre programas de responsabilização high-stakes no Brasil mostra um panorama em que a pouca objetividade das medidas, a reação corporativa e ideológica ao que consideram uma “transferência abusiva da lógica do mercado” e o baixo potencial de mobilização faz com que as medidas percam força ou desapareçam sem nenhuma marca mais efetiva (BROOKE, 2008).

Na verdade, deixa transparecer a ausência de um contexto de política educacional mais vigoroso onde estas medidas pudessem ganhar mais significado e, portanto, mostrarem-se mais efetivas. A experiência de Sobral, que é citada no estudo em questão, é um exemplo de implementação de sistemas *high-stakes* que apresentam-se relativamente duradouros (desde 2001). As medidas vêm sendo adaptadas ao longo do tempo para incluir mais profissionais em função das novas metas. Pelos resultados que o município apresenta nas avaliações nacionais, parecem ter um espaço de efetividade na política educacional daquele município.

No caso desta ação de cooperação, tende-se a considerar que há uma prevalência de influência positiva no âmbito do Programa. Este posicionamento se justifica pela tendência de melhoria evidenciada no resultado das escolas; pelo sinal de mudança, ainda que passível de mais investigação, no comportamento e envolvimento dos gestores políticos e técnicos dos municípios com os resultados do Programa e por novas práticas que são implementadas em vários municípios. Estas práticas, relatadas pela coordenação e por atores municipais, referem-se a sistemas municipais de premiação para professores em virtude dos resultados das escolas municipais, divulgação dos resultados do município em outdoors e outros veículos, bônus salarial, homenagens e festividades comemorativas nos municípios, entre outros (COPEM/SEDUC).

Finalmente, esta análise evidencia que uma escola pode melhorar os seus resultados mesmo em um contexto de rede em que não há suficiente unidade no ritmo de melhoria. Ao observar o comportamento da EA1, que foi apoiada em 2009, por exemplo, vê-se que ela obteve um expressivo crescimento no ano seguinte, mantendo e elevando nos anos posteriores. No entanto, o panorama do município onde ela está inserida evidencia um resultado de rede ainda insuficiente e instável. Das 52 escolas municipais, 19 delas, que representa um percentual de 36%, têm IDE-Alfa menor que 5.

Apenas 6 alcançam notas superiores (maior que 9) e, aproximadamente 32% das escolas consegue um IDE-Alfa maior que 7.

Ou seja, não há evidências de que a relação de cooperação entre escolas repercuta em aprendizagens para toda a rede, apesar de ser esta uma das intenções expressas pela coordenação do Programa. Por outro lado, parece não haver dúvidas de que a liderança na gestão municipal tem um peso determinante na sustentabilidade dos resultados e na equidade. Sobre esta questão, Soares (2008, p. 541) afirma:

Finalmente, os resultados sugerem que existe espaço para políticas e práticas escolares para minimizar, na escola, o efeito dos recursos associados à origem social. No entanto, também são necessárias política públicas para melhoria das escolas e de todos os alunos dentro das escolas. O desafio não é apenas garantir o aprendizado, mas um aprendizado com qualidade e com equidade entre os grupos sociais na escola. Alcançar os níveis básicos de ensino precisa se tornar a meta de todas as escolas, sem o que os filtros da seleção escolar continuarão bem atuantes.

Ou seja, se a liderança municipal não assume o seu papel, é improvável que as oportunidades de boas realizações educacionais sejam oferecidas em todas as escolas e a todos os alunos; é a falta desta liderança que torna, inclusive, os bons resultados vulneráveis às vicissitudes dos contextos públicos de gestão. Concluindo, vale destacar a constatação da pesquisa Redes de Aprendizagem – boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender – sobre o papel fundamental da Secretaria Municipal de Educação, na medida em que ela:

[...] organiza os valores da rede, determina o direcionamento que será dado e articula as escolas para que isso se concretize. As experiências relatadas demonstram que o acompanhamento próximo das unidades escolares e a cobrança no sentido de estimulá-las e de mantê-las no foco são essenciais para a rede. (SAMIA; WERNECK, 2006, p. 15).

Ao finalizar esta análise, duas questões são destacadas. A primeira delas diz respeito à evidência de que mudanças neste sensível centro do sistema educacional que é medido pelo aprendizado dos alunos exigem intervenções de caráter sistêmico. Dificilmente uma ação isolada conseguirá

operar mudanças sustentáveis nos resultados. No caso, esta ação de cooperação entre escolas parece ter o potencial de promover a organização da escola para ser capaz de cumprir o seu papel institucional. E é muito provável que a retaguarda do PAIC, com seu protocolo de intenções, compromissos e metas, potencialize o envolvimento dos atores.

Além disso, o imprescindível papel do(a) diretor(a) como catalisador destas múltiplas frentes de influências que afetam o cotidiano escolar, garantindo direção e exercendo influências construtivas no desenvolvimento das pessoas e na condução do principal processo institucional que é o ensino. Tudo indica que a boa liderança é a estratégia por excelência para melhores resultados e escolas mais justas. É especialmente o potencial da liderança escolar que inspira o Plano de Ação Educacional, objeto do próximo capítulo deste estudo.

4 PREPARAR DIRETORES PARA UM CONTEXTO DE MUDANÇAS COM FOCO EM RESULTADOS ESCOLARES

O capítulo 4, composto de 3 seções, tem, como objetivo, apresentar uma proposta para um plano de ação educacional – PAE que, considerando o potencial evidenciado na ação analisada, represente uma possibilidade de incremento dos efeitos positivos na progressiva melhoria do aprendizado dos alunos de redes públicas municipais do Estado do Ceará. A primeira seção traz uma breve síntese sobre os aspectos mais relevantes que inspiraram a construção do plano, com um destaque para uma reflexão sobre os desafios para a implementação de reformas educacionais em larga escala e sobre os desafios identificados no desenvolvimento da Ação de Cooperação. A segunda seção explicita as principais bases para a proposição do plano de ação educacional, com destaque para o papel da liderança educacional nos processos de melhoria da escola com foco em resultados e uma referência aos modelos de *mentoring* e *coaching*, amplamente utilizados em algumas experiências internacionais como recurso de preparação de diretores. A terceira seção apresenta a proposta propriamente dita, clarificando seus objetivos, linhas gerais de implementação, a quem se dirige e expectativas de resultados.

4.1 Liderança educacional, responsabilização, mudança, aprendizagem e justiça: os fios que se conectam neste caso

A análise deste caso evidenciou alguns níveis de conexão com uma agenda substantiva no que se refere à qualidade da educação para todos. A ação de cooperação entre escolas está inserida num contexto de responsabilização, com objetivos e metas suficientemente claros. A ação não é um projeto pontual; ao contrário, está ancorada no Programa Alfabetização na Idade Certa, integrando uma agenda ampla de cooperação federativa, suporte técnico e pedagógico, avaliação, acompanhamento, incentivos e sanções, com

vistas a transformar os resultados da escola pública. A ação opera no espaço de poder da instituição escola frente ao desafio de elevar os resultados dos alunos a partir da eficácia de suas estruturas e do compromisso social de seus atores. E, por último, para ser mais enfatizado, este caso põe diretores em ação para ensinar e aprender a partir do intercâmbio de suas experiências de gestão com foco na elevação dos resultados escolares.

No entanto, mirando especialmente aquela distância entre os objetivos da ação e os resultados, identifica-se importantes questões relacionadas à realidade da implementação. Neste espaço, principalmente, é possível vislumbrar as desconexões em função de causas que se entrelaçam tais, como, condições objetivas de desenvolvimento da ação, a natureza dos movimentos que negam a lógica da teoria desejável da ação e, muito importante, aquelas suposições que são tomadas por verdades sem, no entanto, estarem ancoradas em evidências resultantes de análises sistemáticas. O próximo tópico trará uma breve reflexão, à luz de Nigel Brooke, sobre desconexões que afetam muito frequentemente a implementação de reformas educacionais e que alteram a rota planejada.

4.1.1 Breve reflexão sobre reformas educacionais e os desafios de implementação

Os estudos que mobilizam questões fundamentais acerca dos desafios de políticas que pretendem gerar impacto efetivo na instituição escolar pública não podem prescindir da simples e cristalina questão colocada por Nigel Brooke (2010) em seus escritos que apresentam um panorama comparativo entre reformas educacionais: por que é tão difícil mudar o sistema educacional nas suas atividades fundamentais?

Considerando-se que a mais fundamental das atividades dos sistemas educacionais é a relação de ensino-aprendizagem que acontece na escola e, mais precisamente, na sala de aula, a pergunta pode ser feita também por outra perspectiva: como é possível ajudar a escola a garantir mais efetividade ao processo de ensino-aprendizagem, sob sua responsabilidade imediata, para mudar o sistema educacional? E ainda, que ações podem se mostrar efetivas na busca de mudar o sistema educacional em suas atividades fundamentais de

modo a obter, como resultado, melhorias nas aquisições e desenvolvimento dos estudantes?

O fracasso dos programas e reformas educacionais em seus objetivos pretendidos geralmente não acontece por falta de grandes motivos ou mesmo de boas ideias. Em geral, isto existe. Quando, por exemplo, Brooke (2010) analisa os movimentos reformistas do Século XX, é possível observar que os motivos estão, via de regra, vinculados à promoção do bem estar das pessoas, à emancipação econômica da sociedade, à modernização e progresso científico, embora com particularidades e nuances relativas aos seus contextos e motivações imediatas.

Além disso, é possível observar neste conjunto de reformas, que há programas, ações e insumos que, por si, podem ser bem avaliados, e que mobilizam pessoas e recursos em busca de alcançar suas metas. Podem ser considerados, portanto, bons projetos baseados em ideias consistentes. Um exemplo bastante representativo é o movimento de reforma educacional baseado na melhoria e adequação dos currículos para a consecução de melhores resultados educacionais, bastante disseminado nas experiências de reforma educacional empreendidas por países e sistemas. Vale a pena fazer uma breve incursão sobre as reflexões de Richard Elmore, a partir de Brooke, ao analisar o que se passou em um vigoroso movimento deste tipo de reforma nos EUA. Há lições interessantes que podem ser generalizadas para outros contextos, inclusive contribuir neste diálogo com o caso aqui estudado.

Essa crença na força e na importância de um novo currículo para fazer frente aos grandes desafios da nação é bem evidente na reforma educacional americana iniciada no final dos anos 50. Mobilizada de forma mais imediata pela ameaça que o lançamento do Sputnik ⁷¹ representou para o país, a convicção de que a reforma da escola e do sistema passaria necessariamente pela reforma do currículo estava expressa na Lei de Educação e Defesa Nacional; os olhos da Nação voltavam-se para o sistema educacional. Segundo

⁷¹ Nome do satélite russo lançado em 1957, que pôs em cheque o poderio científico, técnico e industrial dos EUA. Menos de um ano depois, o Congresso já havia aprovado a Lei de Educação e Defesa Nacional. O sistema educacional seria um dos principais alvos de reforma, já que a ele era atribuída boa parte da culpa pela perda da superioridade tecnológica.

Brooke (2010, p. 7) “Elmore ⁷² atesta a grandiosidade do projeto” e afirma que “Centenas de milhares de professores e diretores foram treinados em cursos de verão. Dezenas de milhares de apostilas foram disseminadas. Milhões de alunos foram expostos a algum produto ou subproduto dos vários projetos.” (ELMORE, 1996, p. 23).

Ou seja, a ideia é boa e ingredientes de indiscutível importância foram mobilizados: saberes acadêmicos de ponta, materiais instrucionais de alto nível, pressupostos metodológicos avançados, cursos de formação em massa para professores e, obviamente, uma significativa ordem de recursos; apesar disso, Elmore apresenta algumas conclusões a partir da pesquisa realizada que mobilizam reflexões importantes sobre os problemas que são identificados nas pretendidas mudanças das reformas educacionais de larga escala:

Em algumas escolas e sistemas, os professores e administradores tomaram medidas sérias para transformar o currículo e o ensino de acordo com as novas idéias, mas, na maioria dos casos, os resultados foram parecidos com os que Cuban (1984) encontrou nos seu estudo das práticas de ensino progressistas. Uma forma fraca, diluída, híbrida evoluiu em alguns dos lugares em que o novo currículo foi aplicado por cima de práticas antigas, enquanto que, na maioria das salas de aula de escolas de ensino médio, o currículo não exerceu impacto algum sobre o ensino-aprendizagem. (ELMORE, 1996 apud BROOKE, 2010, p. 10).

Um dos pontos relaciona-se ao fato de que o alcance de larga escala ainda não se efetiva. Enquanto alguns seguem com sucesso, a maioria dos casos não expressa mudanças orgânicas e sustentáveis com relação aos objetivos pretendidos. E, como temível subproduto, a pesquisa identificou a dispersão da questão central que seria a elevação da aprendizagem, como aponta o autor:

Embora tais esforços tenham resultado em materiais de valor que ainda servem para muitos professores, e tenham mudado o conceito de algumas pessoas em relação às possibilidades do currículo de ciências do ensino médio, o efeito tangível na questão central da aprendizagem tem sido insignificante. (ELMORE, 1996, p. 24).

⁷² Extraído de Elmore (1996, p.1-27). O autor pesquisou movimentos de reforma da educação com base na reforma de currículos.

Dentre os elementos destacados pela pesquisa que revelam a desconexão no âmbito da implementação das ações da reforma, vale destacar aquele em que o maior pecado é exatamente o não envolvimento dos atores que, contraditoriamente, assumem o papel de protagonistas no enredo formal. Elmore (1993, p. 29) constata que, em determinado momento, a interrupção do financiamento do grupo de estudos de professores foi justificada pela suposta conclusão de seu papel no desenvolvimento da ação, quando “[...] os grupos de estudos dos professores se constituíam, potencialmente, no mecanismo mais poderosos de alterar as práticas de ensino.”

Na lúcida reflexão de Elmore acerca dos resultados desta pesquisa que avalia reformas educacionais, ele chama atenção para o fato de que há uma tendência de supervalorizar o “bom” produto, ou a boa ideia, e esquecer dos robustos desafios relativos à fase de sua implementação. As políticas da categoria top-down⁷³ são especialmente sujeitas a escorregar nesta suposição na medida em que a administração atua com grande autonomia no espaço da tomada de decisões e da destinação de recursos. Mas a complexidade está bem sintetizada nestas considerações de Elmore (2010, p. 25):

[...] os responsáveis pela elaboração tiveram uma compreensão comprovadamente inepta e ingênua das questões individuais e institucionais das mudanças associadas às reformas que eles pretendiam realizar. Eles supuseram que um “bom” produto seria capaz de se disseminar pelas salas de aula do país com base em seus próprios méritos, sem enxergar os complexos fatores institucionais e individuais que poderiam comprometer sua capacidade de conseguir tal feito.

A insuficiência e desconexão do processo de implementação também geram ou reforçam falsas premissas quando os produtos são analisados superficialmente. No caso desta pesquisa, Elmore chama atenção para o fortalecimento da suposição de que alguns professores têm talento para a docência, mas a maioria não. Isto se deu pelo fato de que somente alguns professores alcançaram a maestria esperada no novo modelo. É como se “o ensino de alto nível seja uma característica individual, e não uma expectativa profissional.” (ELMORE, 2010, p. 25). Em outras palavras, as falhas e

⁷³ Segundo Condé (2011) trata-se de agendas em que a propositura é feita a partir dos grupos do poder central.

desconexões na implementação podem condenar uma boa ideia ao fracasso e, mais ainda, forjar conclusões enganosas.

A análise do caso aponta para a dimensão de complexidade aqui realçada, e no tópico a seguir serão destacados os pontos de maior fragilidade ou de algumas incertezas que mobilizaram a busca de superação com o plano de ação educacional proposto.

4.1.2 Síntese dos principais desafios identificados na implementação da Ação de Cooperação

A partir da constatação de que nem somente de boas idéias e legítimas intenções realizam-se os projetos, registra-se aqui uma síntese do que foi sinalizado, a partir da análise deste caso, sobre possíveis desconexões e incongruências da etapa de implementação. Além destes aspectos, serão destacadas também algumas evidências consideradas importantes para a ação proposta no PAE.

Em primeiro lugar, as condições, ditas objetivas, de desenvolvimento da ação são passíveis de crítica e evidenciam impactos negativos. O prazo da divulgação dos dados relativos ao Prêmio Escola Nota 10 e a sequência dos procedimentos necessários, tanto para tornar as escolas aptas a receber o recurso quanto para a preparação da cooperação, mostram-se desconectados do calendário de aferição dos resultados que medem as metas alcançadas ⁷⁴. Se, por um lado, há escolas que, com o imprescindível apoio da gestão municipal, não esperam pelo recurso do Prêmio e começam o intercâmbio às suas próprias custas, uma parte significativa delas, provavelmente a maioria, alega não ter esta condição. No último caso, o tempo hábil para que se realizem as ações de cooperação é mínimo e, provavelmente, compromete uma perspectiva de impacto na adoção de novas práticas pela escola apoiada com repercussões nos resultados do ano letivo em curso. Pertinente, portanto, o que se coloca no relatório da pesquisa sobre o Uso do SPAECE-Alfa, citada neste trabalho, sobre o fato de que torna-se difícil diferenciar o que das mudanças pode ser atribuído à ação de cooperação ou à própria agenda do

⁷⁴ Sobre esta questão já houve um posicionamento da coordenação do Programa no sentido de adequar o calendário de cooperação, conforme tratado anteriormente.

PAIC na avaliação dos resultados. Ou seja, esta inadequação do calendário impacta negativamente as condições de implementação e mina o potencial de intervenção positiva da ação.⁷⁵

Uma das questões levantadas na órbita das relevâncias desta ação diz respeito ao papel da rede municipal na consecução da meta e na sustentabilidade dos bons resultados das escolas envolvidas na cooperação. Há evidências ⁷⁶ de que o envolvimento da rede municipal repercute positivamente nos resultados da escola na medida em que vê a escola em suas necessidades e apoia a direção nas decisões que necessitam de providências da gestão central. Os diretores entrevistados citam medidas adotadas tais, como, contratação de mais professores para garantir apoio aos alunos que têm dificuldades; divisão de turmas quando o número era considerado excessivo para o acompanhamento da professora; o acompanhamento da equipe técnica da sme (gerente do PAIC e outros técnicos). A constatação de que a aproximação da rede municipal é um fator de relevância para as escolas torna ainda mais necessário e exigente a existência de um planejamento que se direcione para isso, assim como um melhor tratamento dos dados no sentido de garantir informações mais precisas e que permitam intervenções pontuais por parte da coordenação.

Além daquilo que se relaciona com potencializar a melhoria da escola envolvida, é intenção manifestada pela coordenação do Programa que esta ação possa ter uma repercussão sistêmica no âmbito da rede municipal. Ou seja, supõem que a aproximação mais direta com as escolas, premiadas ou apoiadas, para apoiar a elaboração dos planos de cooperação, acompanhar a evolução dos indicadores, garantir medidas para que a escola realize as intervenções e orientar os procedimentos para aplicação do recurso, pode levar

⁷⁵ É pertinente destacar que estas desconexões identificadas nos anos iniciais de implementação desta ação, período que foi alvo desta análise, serão passíveis de modificação a partir de medidas tomadas pela coordenação do Programa, conforme assinalado pela coordenadora Lucidalva Bacelar. Mudanças no calendário de implementação da cooperação, garantindo mais tempo de desenvolvimento da ação; alteração da avaliação externa que serve de base para verificação do cumprimento de metas; recurso disponível com bastante antecedência ao início das atividades de cooperação, são mudanças que atendem às críticas mais recorrentes identificadas nos relatórios gerenciais do Programa e na pesquisa citada. Ou seja, o ajuste das condições objetivas de implementação já encontra-se em curso.

⁷⁶ Tais evidências merecem uma investigação mais profunda que pode dimensionar com mais precisão o comportamento do universo de escolas.

a gestão municipal a aprendizagens significativas e à generalização de procedimentos para as outras escolas da rede.

Sobre a realização desta intenção não há evidências que sinalizem para o fato de que a existência de uma escola premiada ou apoiada no município tenha gerado um efeito sistêmico especial de melhoria na rede. O município de Mombaça, por exemplo, onde a escola apoiada aqui analisada obteve sucesso, apresenta um número crescente de escolas apoiadas, passando de 3 apoiadas em 2008 para 5 apoiadas em 2010. Há alternância entre as escolas da rede nesta condição, verificando-se a instabilidade dos resultados ano após ano. A ação parece não se mostrar suficientemente potente para gerar o pretendido efeito sistêmico.

Um outro elemento que contraria a teoria da ação apresentada no capítulo anterior é a reação negativa da equipe e, em alguma situação, da própria rede municipal, à condição de apoiada. Afinal de contas, isto põe a instituição entre as 150 “piores” de um universo de mais de 4.000 escolas avaliadas. Esta reação gera resistências à cooperação através da desqualificação do status da escola apoiadora, das críticas aos critérios adotados pelo Programa, da desmobilização da equipe escolar para a cooperação e da indiferença da direção escolar frente às metas postas.

Finalmente, a questão que se mostra especialmente relevante para o PAE construído a partir do caso estudado diz respeito ao potencial que a ação de cooperação pode ter a partir da mobilização da liderança escolar, as(os) diretoras(es), para o compromisso com metas, com o desenvolvimento das equipes profissionais e com a gestão do currículo escolar com vistas a alcançar melhores e mais justos resultados escolares.

Se, por um lado, é possível considerar evidências de que há, sim, um potencial muito importante nesta relação entre diretores e equipes escolares que pode resultar num ambiente de aprendizagem e de transformação de práticas, há também fragilidades que podem levar a resultados bem menos abrangentes ou mesmo inócuos. São os seguintes pontos destacados a seguir.

Em primeiro lugar, o fato de uma escola alcançar “resultados de excelência” exigidos para a condição de premiada não significa, necessariamente, que ela apresente um sistema de gestão bem estruturado e firmado em bases mais sustentáveis. Deve-se levar em consideração que os

resultados medidos para efeito da premiação dizem respeito apenas às competências de alfabetização da(s) turma(s) de 2º ano. Uma parte significativa das escolas tem somente uma ou duas turmas desta série. Nestes casos, a existência de uma boa professora pode explicar, em grande parte, o sucesso da alfabetização dos alunos. Sem desconsiderar o fato de que a busca pelo cumprimento de metas de aprendizagem pode gerar efeitos sistêmicos na instituição, há evidências de que nem sempre isto acontece. Há escola premiadas com resultados sofríveis nas demais séries do ensino fundamental, por exemplo, além daquelas que sequer conseguem manter, regularmente, o nível de excelência na série avaliada nos anos posteriores.

Outro fator, relacionado ao contexto citado anteriormente, seria exatamente a insuficiente abrangência do intercâmbio para a melhoria da escola como um todo, pois estaria quase totalmente centrado num compartilhamento de práticas de alfabetização e diagnóstico. Sem desmerecer o que pode acontecer de importante nesta relação, há que se considerar a amplitude dos desafios da instituição escolar e a necessidade de que ela se prepare e se fortaleça para tal.

Um outro ponto relevante no conjunto das fragilidades e incertezas frente ao bom desenvolvimento da ação diz respeito ao fato de que um(a) diretor(a) pode ter uma boa prática mas não necessariamente ter habilidades para exercer o papel de tutor que, de certa forma, esta ação exige. Mas, neste caso, dela(e) se espera que assuma este papel simplesmente por sua escola ter sido premiada.

Finalmente, o fato desta ação se inserir numa medida de premiação que, por sua vez, faz parte de um Programa proposto no âmbito de uma gestão estadual, torna-a passível de descontinuidade ou, na melhor das hipóteses, de importantes transformações a partir da revisão da agenda num momento em que se iniciar outro ciclo de gestão da educação sob nova liderança política. Este é também um aspecto considerado frente à tarefa de propor um plano de ação educacional inspirado na ação de cooperação entre escolas e no seu potencial de promover mais compromisso institucional e melhoria de práticas e resultados.

4.2 O Plano de Ação Educacional: pontos de inspiração e proposta de superação do caso

O plano de ação educacional é proposto a partir da análise desta ação de cooperação entre escolas e tem como inspiração, dentre os aspectos relacionados a uma agenda de melhoria da educação, a centralidade do tema relativo ao papel da liderança escolar e, mais especialmente, do(a) diretor(a), na promoção de um contexto de mudanças com foco na aprendizagem dos alunos. Ou seja, a instituição escola exerce o seu efeito capaz de fazer uma importante diferença em contextos social e economicamente desfavorecidos se houver uma liderança comprometida capaz de desempenhar bem o seu papel.

Além disso, o diálogo com este caso chama uma outra questão à ordem. Se, por um lado, a liderança escolar responde em grande parte pelos resultados institucionais da unidade escola, está bem evidente que a liderança da gestão central (neste caso, a secretaria municipal) tem um peso determinante tanto para que os resultados contemplem a rede, quanto para eliminar o espaço de iniquidade dos sistemas. É o envolvimento da liderança no âmbito da rede que pode fazer frente à realidade de um conjunto com média suficiente, composta por resultados muito bons de alguns e, de outra parte, por uma grande parcela ainda em níveis de proficiência inaceitáveis. Ou ainda, algumas escolas com bons desempenhos e outras muito ruins.

E, ainda, sendo fator bastante relevante para a proposta deste plano de ação educacional, evitar a realidade dos bons resultados que são absolutamente dependentes dos atores em ação num determinado momento histórico. Ou seja, a presença de pessoas que estão nos lugares de liderança e que exercem bem o seu papel, mas a ausência de formação de quadros e de processos que respondam pela sustentabilidade destes resultados. Para além disso, a construção da capacidade de garantir que a escola (cada escola) e a rede sejam capazes de, progressivamente, responder aos desafios que se tornam mais complexos à medida em que as questões mais básicas são resolvidas.

Em síntese, a proposta inspira-se nas evidências do potencial de mobilização das lideranças educacionais e no fato de ser imprescindível o seu

envolvimento efetivo e eficaz nos processos de mudanças em prol de resultados. Do contrário, os mais legítimos objetivos e esforços podem ser “sabotados” no processo de implementação.

Considera o ambiente fértil criado a partir da interação entre diretores e suas equipes, com o objetivo de compartilhar práticas pedagógicas e procedimentos de gestão com o objetivo de melhorar os resultados dos alunos. É o princípio de aprender fazendo com a inspiração e a tutoria de quem faz bem feito.

Considera a possibilidade de contribuir com processos que sejam mais permanentes e potencialmente transformadores da cultura da administração pública no sentido de agregar saberes e competências aos que operam a gestão de escolas e de redes educativas e de promover a adoção de critérios por mérito. Afinal, não somente com boas intenções se eleva a competência institucional de uma escola e, por outra, não é qualquer modelo de liderança que se mostra eficaz para promover a transformação desejada.

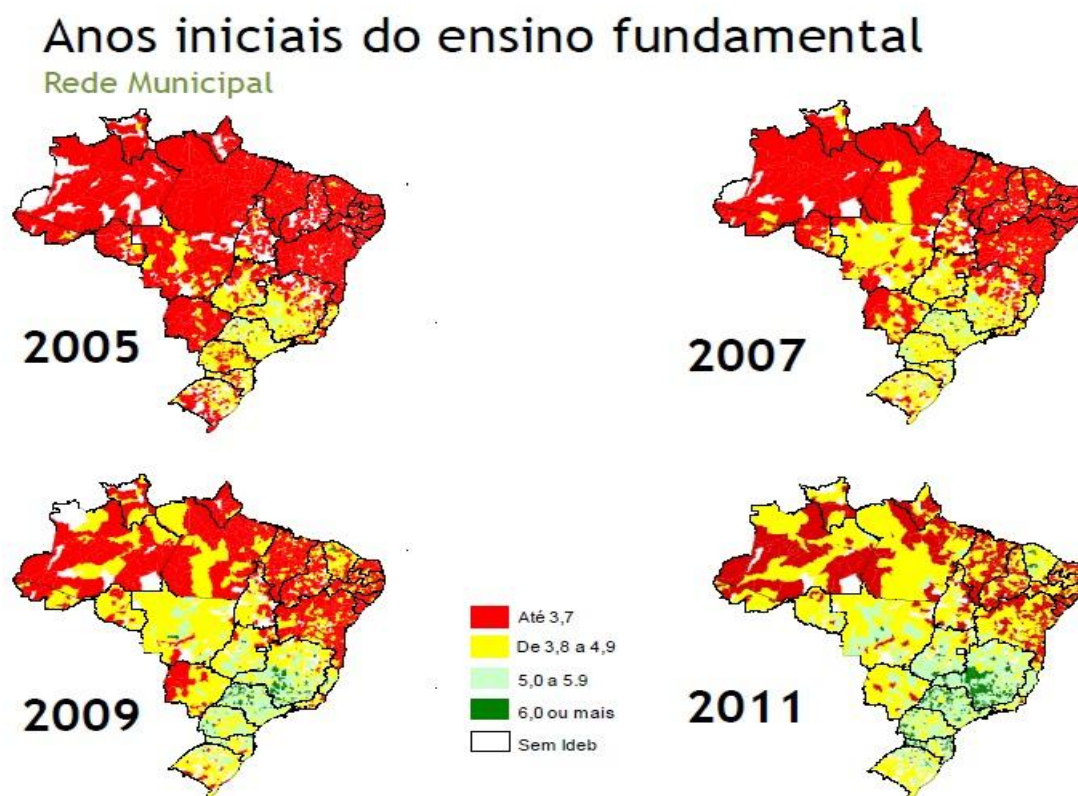
Finalmente, pela natureza da proposta programática deste Curso a que este trabalho responde, este plano de ação não tem um caráter de mero exercício acadêmico. Além de mostrar-se conectado com o caso estudado e com os aspectos relevantes evidenciados na análise empreendida no segundo capítulo, deve mostrar-se plausível e capaz de contribuir com o contexto da gestão pública em foco. Especialmente relevante o fato de que a autora da propositura em questão tenha canais de efetivar o plano junto ao nível de tomada de decisão das redes indicadas para o piloto da experiência.

A proposta dirige-se a dois municípios cearenses. Mas é possível que tenha uma repercussão positiva em outros contextos municipais. Merece destaque o contexto atual dos municípios cearenses e a resposta que vêm dando ao desafio de fazer frente ao insucesso da escola fundamental, tomando, a partir de 2007, a tarefa de garantir o sucesso da alfabetização de todas as crianças de 2º ano e, a partir de 2011, incluindo nesta pauta as outras séries iniciais do ensino fundamental ⁷⁷. Ao tempo em que deve-se considerar as incertezas e a necessidade de avaliação mais sistematizada sobre os

⁷⁷ Depois dos 4 anos iniciais de implementação do PAIC (2007 a 2010) houve a revisão da agenda estratégia da gestão estadual e foi instituído o PAIC+5. Com isso, foram incluídas as demais séries do Ensino Fundamental I e colocados em evidência os resultados do 5º ano no Prêmio Escola Nota 10 e na distribuição do ICMS.

resultados do Programa, são evidentes os sinais de que há um movimento expressivo de melhoria ⁷⁸. A seguir, uma ilustração do movimento de evolução das redes públicas do Ceará no contexto brasileiro, considerando os valores de IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental no período de 2005 a 2011. ⁷⁹ A rede pública do Ceará registrou o maior índice de crescimento entre os estados brasileiros.

Imagem 1 – Evolução do Ideb no Brasil

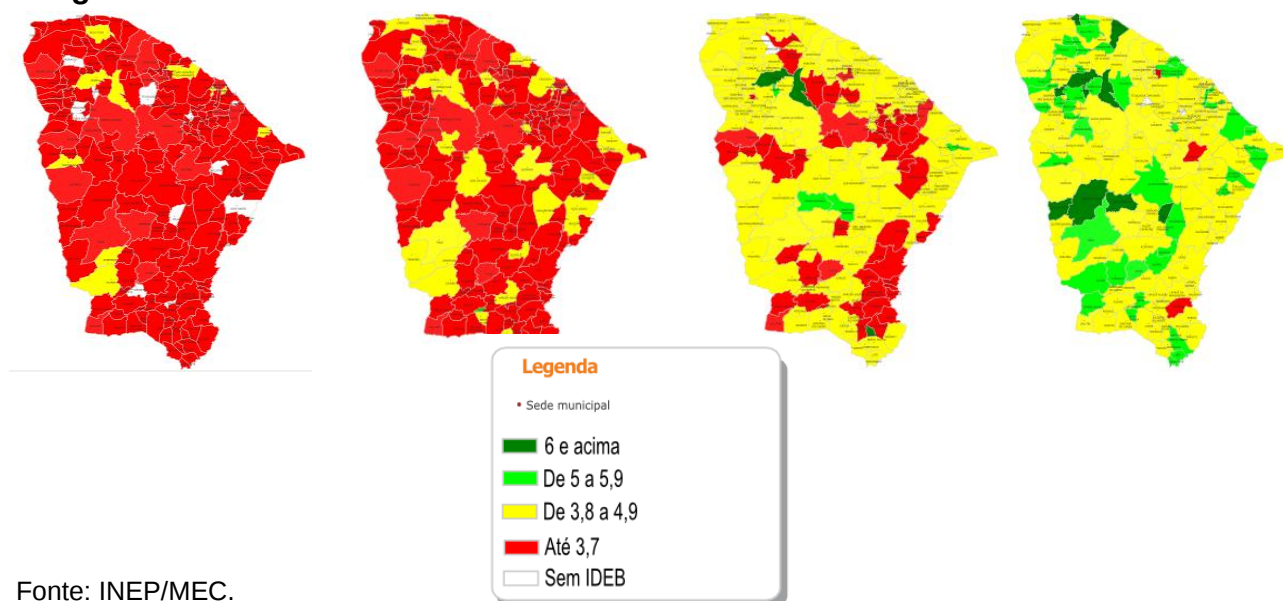


Fonte: INEP/MEC.

⁷⁸ No capítulo 1 o panorama do PAIC e seus principais resultados foram apresentados.

⁷⁹ Este foi um dos slides de uma apresentação feita pelo Ministério da Educação ao Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED).

Imagem 2 – IDEB anos iniciais do ensino fundamental – Ceará



Fonte: INEP/MEC.

Sendo assim, especialmente pelo que se identifica como promissor no contexto atual, torna-se ainda mais pertinente uma proposta que mire na possibilidade de incrementar o processo de preparação de lideranças e dos processos de gestão sob sua responsabilidade. Não é visto como trivial, pois a escolha de diretores ainda é bastante contaminada pelas interferências político-partidárias em grande parte dos municípios. Por outro lado, se a administração pública se mobiliza por resultados, certamente deve enfrentar esta questão. É importante que esta agenda ganhe força no Ceará.

Houve uma deliberada opção de não vincular o plano a uma tentativa de melhorar especificamente o caso estudado. Esta escolha se deve ao fato de que já estão sendo implementadas (ou em vias de) medidas que se propõem a resolver as desconexões identificadas no que se refere a calendário e aferição de metas. No campo das medidas gerenciais de acompanhamento, por exemplo, através do posicionamento expresso por Bacelar, a coordenadoria já procura empreender medidas para buscar um maior envolvimento das equipes estaduais regionais e, especialmente, das equipes das secretarias municipais, no sentido de potencializar os pretendidos efeitos da ação.

Alguns dos outros pontos identificados como passíveis de fragilizar a ação não poderiam ser alterados sem modificar a natureza do contexto em que ela se insere. Afinal, trata-se de uma medida de premiação, que envolve

ranking de escolas por resultados que, por sua vez, é o que define a relação de escolas protagonistas na ação. Além disso, há a questão referida anteriormente que diz respeito ao caráter temporário da ação.

A proposta apresentada tem, portanto, a pretensão de contribuir com o processo de preparação de diretoras(es) escolares em dois sistemas públicos municipais do Estado do Ceará. O tópico a seguir trará uma reflexão mais direcionada a este tema com evidências da relevância do papel que estes atores desempenham na condução da instituição para efetivas mudanças. É relevante tratar desta questão com um pouco mais de aprofundamento nesta ocasião, pois é essa base de referência sobre liderança escolar que subsidiará as ações do plano formulado.

Tratou-se de apreender o que foi considerado a essência do caso: diretores em ação para compartilhar boas práticas e apoiar outras equipes escolares no desafio de elevar resultados escolares num contexto de maior responsabilização institucional. A construção deste Plano tomou também como referência experiências internacionais ⁸⁰ voltadas para a preparação de diretores que utilizam o modelo de tutoria ⁸¹ e que vêem este processo como absolutamente estratégico para a consecução das metas de elevar a qualidade dos sistemas educacionais. Também nesta seção o tema sobre tutoria será abordado.

Além disso, vale ressaltar que a proposta considera também o envolvimento da secretaria municipal de educação pelo relevante papel na garantia de que as mudanças alcancem toda a rede e eliminem os espaços de iniquidade do sistema. Ou seja, se o objetivo é a melhoria dos resultados de todos os alunos, há que se envolver verdadeiramente as lideranças do sistema.

4.2.1 A liderança do diretor num contexto de mudanças com foco em resultados

O estudo denominado *International Review of School Leadership*, empreendido por McKinsey & Company em colaboração com o *National*

⁸⁰ As referências baseiam-se em materiais de pesquisas realizadas em distritos escolares e estados americanos e no Reino Unido.

⁸¹ *Mentoring*.

College for Leadership of School and Children's Services ⁸² durante o ano de 2010, é uma das primeiras tentativas de comparar o perfil de liderança escolar em sistemas que apresentam alto desempenho nos testes internacionais ou que vêm obtendo significativa melhoria nestes resultados ⁸³. Sobre a importância da liderança escolar, o relatório afirma a evidência aparentemente óbvia, mas extremamente desafiadora para os contextos da gestão educacional pública em nosso país: *"You can't improve schools without leaders."* De forma geral, todos os especialistas dos sistemas estudados concordam que a liderança escolar é crucial para os resultados, que tem crescido em importância ao longo da década passada, que a melhoria das competências de liderança deve ser considerada como prioridade máxima e que ainda há muito a ser feito nesta área.

Esta posição baseia-se num crescente conjunto de evidências que demonstram o alto impacto de uma liderança eficaz na aprendizagem dos alunos. A análise dos resultados da inspeção escolar do Reino Unido, Ofsted ⁸⁴.

[...] suggests that the overall performance of a school almost never exceeds the quality of its leadership and management. For every 100 schools that have good leadership and management, 93 will have good standards of students achievement. For every 100 schools that do not have good leadership and management, only one will have good standards of achievement. (BARBER; WHELAN; CLARK, 2010, p. 7).

Um grande número de estudos quantitativos nos Estados Unidos mostram que:

[...] school leadership influences performance more than any other variable except socio-economic background and the quality of teaching. A recent study found that nearly 60 percent of a school's impact on student achievement is attributable to principal and teacher effectiveness. These are the most important in-school factors driving school success, with principal

⁸²

Disponível

em:

<<https://www.nationalcollege.org.uk/signin?indexidol=no&url=http%3A/www.nationalcollege.org.uk/index>>.

⁸³ Os países e regiões selecionados para o estudo foram: Alberta (Canadá), Inglaterra, Ontário (Canadá), Nova York (Estados Unidos), Nova Zelândia, Países Baixos, Singapura e Vitória (Austrália).

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.ofsted.gov.uk/about-us>>.

accounting for 25 percent and teachers 33 percent of a school's total impact on achievement. This statement may even understate the potential impact of effective school leadership, because leadership is itself one of the main drivers of the quality of teaching." (BARBER; WHELAN; CLARK, 2010, p. 7).

Além dessas, pelo menos dois outros conjuntos de evidências são citados pelo relatório. O sistema de avaliação TALIS instituído pela OCDE em 23 países apontou para o fato de que grandes lideranças focadas no desenvolvimento da equipe produzem uma série de benefícios positivos para escolas; além disso, um robusto estudo sobre processos de melhoria de escolas na Inglaterra que encontrou associações empíricas e estatisticamente significativas entre os valores, qualidades e estratégias de ação para o desenvolvimento da escola percebidos na liderança e a melhoria do resultado dos alunos.

No entanto, mesmo considerando que são robustas as evidências e que há um crescimento vigoroso do conhecimento sobre esta questão que, há relativamente pouco tempo, ficava praticamente fora do âmbito da gestão educacional, ainda há muito para avançar no sentido da capacidade de assegurar lideranças consistentes nos sistemas. Esta constatação é feita no relatório mencionado, e particularmente pertinente à realidade brasileira.

Vigorava amplamente a ideia de que a força de processos de redemocratização, como os vigentes no final da década de 70 e início dos anos 80, que “propiciou a discussão, em quase todos os países da América Latina, de propostas de descentralização que enfatizavam e demandavam maior autonomia e participação da população nos mais diferentes setores governamentais, incluindo aí o da educação” (NEUBAUER; SILVEIRA, 2010, p. 81), teria um impacto positivo na qualidade educacional. Não há evidências disso. As autoras citam que a pesquisa elaborada sobre o impacto nos resultados do conjunto de medidas como a formação dos Conselhos de Escola, a criação da Associação de Pais e Mestres e a introdução do processo eletivo para escolha de diretores em 18 estados brasileiros, no período de 1981/1993 (BARROS; MENDONÇA, 1998) não encontrou associações significativas com a melhoria da qualidade. Quando analisados separadamente, o aumento da autonomia financeira provocou algum impacto no desempenho escolar. “A eleição de diretores, contrariando o esperado, não apresentou impacto

nenhum.” (NEUBAUER; SILVEIRA, 2010, p. 88) cita a autora sobre os achados da pesquisa.

O relatório da pesquisa etnográfica feita em novembro de 2010 “com o intuito de compreender a dinâmica que envolve o cotidiano de diretores de escolas públicas em grandes metrópoles brasileiras”, coordenada pelo professor Marcelo Burgos, recorta muito bem a realidade da escola/sistema público ainda capturada por processos de “desescolarização”, como refere-se Peregrino (2010), herança do que Teixeira (1958), citado pela autora, chama de processo de “expansão precária” da escola pública.

De maneira geral as escolas apresentam fragilidades com relação à estrutura física e, de forma mais importante, ao quadro de profissionais, tanto no que diz respeito à quantidade quanto ao perfil profissional e às competências para o desempenho das funções. No entanto, na visão panorâmica que a pesquisa etnográfica possibilita, as fragilidades institucionais se evidenciam naquele espaço mais fundamental e estruturante do projeto educacional que é o processo de gestão e sua liderança, fazendo com que o desafio de escolarizar crianças e jovens oriundos de contextos sociais desfavorecidos torne-se praticamente inatingível.

De uma maneira geral, com algumas variações de grau entre as escolas pesquisadas, é possível registrar aspectos tais, como, a ausência de uma rotina de gestão, indicando que a diretora e a instituição são surpreendidas permanentemente pelas vicissitudes do dia a dia escolar; a inexistência de uma sistemática de divisão de trabalho, sinalizando a indefinição de papéis e competências e a ausência de um processo de responsabilização pelas funções desempenhadas; a forma personalista com que a direção tende a lidar com sua função, exercendo uma discricionariedade com critérios vulneráveis; a frágil capacidade de mediação em relação à administração central, pondo em cheque um modelo de descentralização que não corresponde a uma respectiva autonomia da unidade escolar.

O padrão de organização institucional das quatro escolas estudadas é marcado, via de regra, pela ausência de uma sistemática administrativa-gerencial. A fraca divisão do trabalho sobrecarrega alguns funcionários em funções que não deveriam desempenhar, levando a desvios de função e não delimitação de competências para os cargos. Parece que é “a ordem do dia”

que move a dinâmica da gestão e há uma fraca comunicação entre toda a equipe.

O padrão personalista na forma de atuação das diretoras ainda é uma marca indiscutível. São sinais deste perfil as práticas que movimentam a comunidade escolar, a mentalidade expressa através de ideias e “verdades” e os produtos identificados pela pesquisa: a diretora considera que tem que fazer o que precisar (não tem quem faça a gente faz); a falta de confiança na equipe e, por outro lado, a discricionariedade com que atribui autoridade quase ilimitada a determinados funcionários em contextos específicos; as soluções de improviso; fiscalização e controle excessivo da equipe e, por outro lado, a autoridade posta em cheque por componentes de seu staff; incapacidade de promover um clima de comunicação forte movido pelas metas de um projeto pedagógico.

A identificação de um forte traço personalista na atuação dos gestores reflete um baixo grau de institucionalização na gestão que desconsidera a importância das questões técnicas, assim como do sentido de missão institucional. Burgos e Canegal (2011, p. 21) afirmam que “Desse personalismo resulta uma sensação enganosa de poder que, no entanto, tende a aprofundar nos diretores seu sentimento de solidão e de mal estar em face das demandas “vindas de cima.” Na seqüência, chamam atenção para algo muito importante que é o fato das administrações lidarem com a ilusão de um diretor/líder/autônomo que pode implantar os projetos modernizantes de acordo com o melhor dos modelos e a melhor das intenções. Na verdade, na grande maioria dos casos, o projeto não se efetiva pela absoluta falta de preparo do(a) diretor(a) em desempenhar um papel de líder com sentido de missão, que promove a adesão da comunidade escolar e instrui a equipe para desenvolver bem a parte que cabe a cada um na efetivação do currículo da escola em prol de resultados educacionais.

É de se esperar que haja uma convivência muito direta entre este quadro de fragilidade na escola e a forma da gestão central (secretárias) operar as políticas. A posição frequente, conforme ilustrada na pesquisa, é de uma diretora que não se impõe e muito menos atua como mediadora na relação institucional com a secretaria. Há um forte viés na interpretação das diretoras sobre ter ou não autonomia. Em geral a diretora acredita estar “cumprindo leis”

frente à tomada de decisão na escola, mas é possível verificar situações em que há uma tendência a transferir responsabilidades para o órgão central, especialmente quando precisa lidar com o desconforto e resistência às medidas. No entanto, quando transgride as leis “vindas de cima” é que se sente sendo “autônoma”, configurando uma flagrante inversão de valores. Uma das diretoras encerra uma reunião com professores dizendo: “Lembrando que eu burlei uma regra, todo mundo calado, por favor.” É possível perceber que o tema é tratado de forma pejorativa, e também é perceptível uma certa margem de manobra não acertada institucionalmente.

A autonomia (ou falta dela) também se reflete na execução financeira dos recursos e projetos. Há um permanente ressentimento de que não é possível à escola fazer as escolhas de investimento e, sim, somente atender às determinações. Esta dinâmica está na contramão do que afirmam Neubauer e Silveira (2010, p. 84) acerca da relação entre autonomia e qualidade da educação:

Autonomia, um dos conceitos básicos das sociedades democráticas, é um meio – não um fim em si mesmo. É um processo a ser articulado no interior da escola e na correlação de forças com os órgãos centrais e com a comunidade, para que a instituição escolar possa assegurar educação de qualidade. Um processo que exige a necessária clareza sobre o que se deseja promover, sobre a identidade da escola – e do sistema educacional – que se pretende construir e os resultados alcançados.

É bem evidente que isto não se realiza num contexto em que os diretores e líderes dos órgãos centrais não conseguem mobilizar a coesão e o sentido de pertencimento a um sistema com sentido de missão e organizado em torno de objetivos institucionais. Diretores que sentem-se sempre atropelados pelo que “vem de cima” e equipes centrais que “invadem” o espaço e os tempos institucionais, induzindo a respostas burocráticas e com baixos níveis de envolvimento e responsabilização.

Como resultante, a pesquisa etnográfica mostra situações em que a organização parece ser composta por um grupo de indivíduos, com posturas e propósitos distintos, e não de uma equipe. Mesmo em situações em que a diretora estabelece uma relação respeitosa com profissionais da escola,

consegue um bom nível de adesão do núcleo gestor e dos servidores à sua liderança, quando fala sobre os professores divide-os entre “os comprometidos e os acomodados e desestimulados”. O alto absenteísmo é o indicador que mais fortemente ilustra a desagregação do grupo frente aos objetivos da instituição. E uma síntese surpreendentemente realista deste panorama é feita pela diretora que chega a afirmar que “a escola está se desenvolvendo bem como um todo” quando o IDEB é abaixo de 2. Que maior sinal de fragilidade no padrão organizacional pode existir?

A indissociável integração entre escola e secretaria é vista no plano de ação proposto neste trabalho. Afinal, numa via de mão dupla, uma secretaria que se organiza para preparar diretores com liderança construtiva e competência para promover o desenvolvimento de equipes em torno de objetivos educacionais também aprende a realizar melhor o papel que lhe cabe.

4.2.1.1 O papel do(a) diretor(a) e as práticas de êxito

O estudo empreendido por *McKinsey & Company* e pelo *National College* apresenta evidências garimpadas ao longo da década de 90, em uma larga escala de sistemas educacionais, sobre o que bons líderes escolares fazem e em que eles acreditam. Originado de uma vasta gama de fontes, incluindo estudos de caso de diretores (tanto aqueles que exercem uma liderança efetiva quanto os que não obtêm êxito em suas práticas) estudos analíticos de larga escala, dados oriundos dos serviços de inspeção escolar e entrevistas. Esta pesquisa destaca um conjunto de práticas que bons líderes compartilham, assim como identifica um conjunto de visões, atitudes e atributos pessoais que eles possuem.

São as seguintes práticas relacionadas:

1. *Building a shared vision and sense of purpose*
2. *Setting high expectations for performance*
3. *Role modeling behavior and practices*
4. *Designing and managing the teaching and learning programs*
5. *Establishing effective teams within the school staff, and distributing leadership among the school staff*
6. *Understanding and developing people*

7. *Protecting teachers from issues which would distract them from their work*
8. *Establishing school routines and norms for behaviors*
9. *Monitoring performance*
10. *Connecting the school to parents and the community*
11. *Recognizing and rewarding achievement.* (BARBER; WHELAN; CLARK, 2010, p. 8).

Os comportamentos, atitudes e atributos pessoais relacionados no relatório são os seguintes:

1. *Focused on student achievement; puts children ahead of personal or political interests*
2. *Resilient and persistent in goals, but adaptable to context and people*
3. *Willing to develop a deep understanding of people and context*
4. *Willing to take risks and challenge accepted beliefs and behaviors*
5. *Self-aware and able to learn*
6. *Optimistic and enthusiastic.* (BARBER; WHELAN; CLARK, 2010, p. 8).

O relatório da pesquisa realizada pela Fundação Lemann e Itaú BBA sobre as lições das escolas brasileiras que oferecem educação de qualidade a alunos de baixo nível socioeconômico apresenta as “quatro práticas comuns às escolas que conseguem garantir o aprendizado de todos os alunos”. É notável a convergência com as práticas mencionadas anteriormente. São elas: “definir metas e ter claro o que se quer alcançar; acompanhar de perto – e continuamente – o aprendizado dos alunos; usar dados sobre o aprendizado para embasar ações pedagógicas e fazer da escola um ambiente agradável e propício ao aprendizado.” (FARIA; MADALOZZO, 2012, p. 7-14). Além disso, o relatório destaca quatro estratégias consideradas chave por escolas que obtiveram sucesso ao implementar mudanças: “Criar fluxo aberto e transparente de comunicação; respeitar a experiência do professor e apoiá-lo em seu trabalho; enfrentar resistências com o apoio de grupos comprometidos e ganhar o apoio de atores de fora da escola.” (p. 15-23).

A pesquisa Melhores Práticas em Escolas de Ensino Médio no Brasil (INEP, 2010, p. 56) identifica através da

[...] análise dos dados quantitativos e qualitativos produzidos [...] características recorrentes que se manifestam de forma sistêmica e em diferentes níveis de intensidade. Estas características estão presentes [...] nas boas práticas de todas essas escolas (investigadas), consideradas responsáveis pelos resultados alcançados pelos jovens que nelas estudam.

São elas:

[...] aprendizagem como foco central da escola; expectativas elevadas sobre o desempenho dos alunos; elevado senso de responsabilidade profissional dos docentes em relação ao sucesso dos alunos; trabalho em equipe e lideranças reconhecidas; preservação e otimização do tempo escolar; normas de convivência claras, aceitas e incorporadas à dinâmica da escola; clima harmonioso – a escola como um lugar agradável para ensinar e aprender; autonomia e criatividade por parte da equipe escolar. (INEP, 2010, p. 57-58).

Outra afirmação desta visão estratégica sobre o papel do(a) diretor(a) na perspectiva da busca de qualidade institucional vem de Soares (2009, p. 223) quando afirma:

Espera-se que essa liderança tenha amplo conhecimento do que deve acontecer rotineiramente na escola e na sala de aula. Assim, além de conhecimento sobre formas de gestão da organização escolar, a liderança deve ser proficiente nas estratégias pedagógicas escolhidas pelo projeto pedagógico, conhecer as formas de verificação do progresso dos alunos e estar completamente familiarizada com o currículo. Mas, acima de tudo, a liderança deve ser firme e decidida, viabilizando a ação harmônica das várias estruturas escolares e, assim, produzindo um ambiente propício ao ensino e aprendizado.

Vale retomar alguns posicionamentos de diretores das escolas envolvidas na ação de cooperação que obtiveram êxito nas metas. Em contraponto ao contexto frágil tão bem recortado na pesquisa etnográfica citada, e que é realmente ilustrativa dos sistemas educacionais em nossa região, emerge a ação de diretores que tomam para si a responsabilidade de condução da equipe em direção às metas. Relembra-se a posição de uma das diretoras de uma escola premiada, com uma trajetória ascendente ao longo dos anos mais recentes, quando faz referência ao que considera o papel de um(a)

diretor(a). Segundo ela, ao diretor cabe “organizar a escola” para que as coisas aconteçam. Além disso, estar presente, acompanhar, saber de tudo o que se passa.

Há duas evidências muito importantes citadas no relatório da pesquisa internacional que merecem destaque pela força transformadora que podem exercer quando bem assimiladas pela cultura de redes e escolas. A primeira delas diz respeito à ênfase na clara evidência de que a ação do diretor junto ao desenvolvimento da equipe de professores é o que tem o maior peso de influência nos resultados de aprendizagem dos estudantes. Parece óbvio, mas não é nada trivial que os diretores exerçam verdadeiramente este papel.

Mais uma vez, o registro sobre a postura de diretores entrevistados que sentem a sua ação e presença como imprescindíveis mas, ao mesmo tempo, prestigiam e reconhecem os seus professores como os grandes agentes da mudança. A primeira explicação de uma diretora de escola premiada ao encontrar-se com a realidade da escola apoiada com quem iria exercer uma parceria foi a seguinte: “Na minha concepção estava faltando a integração do próprio núcleo gestor com os professores e com a comunidade. [...] Lá eu percebi que a professora era competente, tinha vontade, a sala era organizada... mas eu senti um distanciamento entre os professores e o núcleo gestor. Desse jeito fica tudo mais difícil.”

O(a) diretor(a) deve assumir o seu lugar de gestor do pedagógico que também pode ser entendido como gestor do currículo. A sua completa inserção neste espaço é um elemento absolutamente imprescindível para que a comunidade escolar, com destaque para o papel central do professor, possa trabalhar com clareza de objetivos e sentido de compromisso pelos resultados pedagógicos.

A outra evidência em destaque é o fato de que, na comparação entre realidades de vários países, não há uma relação direta entre o que os líderes fazem e o grau de autonomia que é concedido à escola. Não é, necessariamente, o grau de autonomia que parece interferir no padrão de liderança que se estabelece com foco no aspecto administrativo mais restrito

ou com foco num estilo construtivo e voltado para a condução da instituição e das equipes.⁸⁵

A relevância dada a esta evidência no âmbito deste estudo é a constatação, por parte da autora, de que há, muito frequentemente, uma tendência a transferir responsabilidades ou mesmo elevar barreiras de impedimento para que uma escola seja capaz de melhorar os seus resultados. É o pensamento, não ancorado em evidências, algumas vezes até da parte da academia, de que todas as condições supostamente ideais precisam estar postas para que algo de efetivo aconteça.

O caso aqui analisado, o plano de ação proposto e as referências dos estudos e pesquisas utilizados apontam para a possibilidade de superação de barreiras e para a capacidade de dar passos efetivos no sentido de pôr a escola pública numa rota de mais compromisso, melhores resultados e justiça social. Se, por um lado, aos diretores não pode ser atribuída toda a responsabilidade, sem eles, no entanto, quase nada aconteceria.

4.2.2 Contribuições ao processo de preparação de diretores capazes de liderar processos de melhoria de escolas e redes

No trecho abaixo, Neubauer e Silveira (2010, p. 103) reafirmam a importância da liderança do diretor nesta rigorosa tarefa de transformar os resultados institucionais da escola.

Construir uma escola que aposta na autonomia de professores e alunos, aberta à participação da comunidade e que mantém o foco na melhoria da aprendizagem, é tarefa que demanda novos conhecimentos, atitudes e valores. Na prática, esse desafio exige a adoção de uma nova forma de pensar a organização escolar e a aprendizagem. Em geral, nas escolas que estão conseguindo vencer esse desafio, a liderança do diretor tem-se revelado fundamental.

Mais especialmente desafiador porque não se trata simplesmente de agregar determinados conhecimentos técnicos, de apreender modelos gerenciais formatados previamente ou de saber “dar ordens”. Se, por um lado, há realmente muitos conteúdos a aprender para lidar com a complexidade do

⁸⁵ O conceito usado nestas pesquisas internacionais é de “*instructional leadership*”.

ambiente institucional e seus objetivos ⁸⁶, a visão cada vez mais evidente é a do diretor como líder, desafiado para construir padrões e desenvolver atributos que os tornem capazes de: concretizar o compromisso do sucesso acadêmico de todos os alunos; criar um clima propício para o processo educacional; estimular a liderança em todos os membros da equipe; melhorar o ensino e gerenciar pessoas, dados e processos para promover a melhoria da escola (MITANG, 2012). Líderes trabalham na dimensão da cultura organizacional, chamada por Mintzberg (2010, p. 80) de “espírito da colméia humana”. Em outras palavras, lidam com a substância que une os membros nas organizações de pessoas.

Certamente, diante da visão deste perfil de liderança como um fator de tamanha relevância para os objetivos educacionais, a questão central passa a ser: como garantir que a formação e o apoio recebido pelos novos diretores esteja alinhado com o modelo de liderança desejado? Segundo o relatório da pesquisa (BARBER; WHELAN; CLARK, 2010) sobre como os melhores sistemas escolares do mundo estão construindo lideranças capazes de enfrentar os desafios do futuro:

All of the systems provide support for new school leaders, and there is a consensus that this is essential both for improving their effectiveness and for supporting their transition into a full leadership role. Most programs last one or two years and include mentoring, formal training sessions, and opportunities to network with other new school leaders. (p. 18).

Em primeiro lugar, o reconhecimento da importância do processo de formação em serviço de líderes escolares deve mobilizar o pensamento, a energia e o investimento de recursos da administração. Se os diretores forem bem selecionados e bem preparados, há uma probabilidade muito maior de terem sucesso em sua exigente missão. Segundo Barber, Whelan e Clark (2010), há fortes evidências de que líderes que participam de programas de formação são mais efetivos. Como exemplo, citam evidências da Inglaterra onde escolas conduzidas por líderes que participaram de programas de formação melhoram mais rápido que outras escolas.

⁸⁶ Legislação, currículo, tratamento de dados e informações, desenvolvimento de equipes, entre outros.

Numa visão geral sobre sistemas educacionais de êxito ao redor do mundo (já citados anteriormente), os temas mais comuns nos programas e ações de formação de diretores são assim sintetizados:

1. *Intensive support for new school leaders*
2. *Increasing use of clusters, networks, and other lateral learning*
3. *Increasing focus on delivering support in the context of an improvement objective*
4. *Increasing opportunities for high-performing principals to take on leadership responsibilities outside their own school*
5. *Traditional formats still rated as effective in some cases*
6. *Evaluating school leaders can support their development*

O relatório cita o exemplo de Ontario cujo suporte e preparação dos novos diretores consiste de três principais ações:

- Tutoria: a partir dos anos mais recentes, os diretores e vice-diretores que são indicados recebem um suporte de tutoria durante os dois primeiros anos de trabalho. Essa tutoria é feita por diretores experientes, identificados pela superintendência, que recebem remuneração por este serviço. Há uma avaliação muito positiva por parte dos novos diretores acerca deste suporte. Atualmente, Ontario está desenvolvendo um piloto em tutoria para líderes dos distritos escolares.
- Avaliação: os novos diretores são isentos da avaliação formal no seu primeiro ano de trabalho. Os tutores apoiam o diretor no desenvolvimento dos objetivos que são compartilhados com o superintendente. Ao final do ano, a performance com relação aos objetivos é discutida, mas não há avaliação formal. Isto é citado como um obstáculo a menos para ser diretor.
- Redes de aprendizagem: Cada escola se agrega a uma das 22 redes de aprendizagem facilitadas pelo *Institute for Educational Leadership*. Essas redes potencializam o relacionamento focado em aprendizagem com o objetivo de promover uma aprendizagem cooperativa.

Nos Países Baixos, há uma experiência em que escolas primárias oferecem aos novos líderes a oportunidade de desempenhar a função por meio período ao lado de um colega experiente. Este programa tem o objetivo de apoiar o desenvolvimento dos novos líderes escolares e facilitar a transição para a função de diretor.

Mitgang (2012, p. 11) afirma a significativa relação entre diretores bem preparados e o desempenho dos alunos que estão na escola sob sua condução.

Early indications are that there may be payoffs for students in having better-trained principals. The NYC Leadership Academy, for example, launched in 2003 to supply the city's most challenging schools with highly qualified new leaders, was the subject of an independent evaluation looking at student achievement test scores. The study found that elementary and middle schools led by academy-trained principals has demonstrated more accelerated growth in English language arts and math than comparison schools led by other novice principals.⁸⁷

Na publicação “*Getting Principal Mentoring Right: Lessons from the Field*” (2007), os autores ⁸⁸ registram a surpreendente “virada” com relação à propagação da tutoria como estratégia de formação de professores no primeiro ano da entrada no serviço, quando comparada à pequena adesão desta estratégia antes de 2000 (p. 3). Nesta pesquisa ⁸⁹, entre as questões que os autores procuram responder, destacam-se aquelas relativas ao principal objetivo da tutoria e sobre o que pode ser considerado um processo de tutoria de qualidade.

A pesquisa mostra que tanto os tutores quanto os aprendizes mostram-se em geral muito satisfeitos com a experiência. A idéia de garantir a novatos, em qualquer área profissional, a oportunidade de se desenvolver com guias

⁸⁷ Uma avaliação da Academy's Aspiring Principals Program (APP) pelo Institute for Education and Social Policy at New York University foram realizadas em 2009 com continuação em 2011. Ambas estão disponíveis em: <<http://www.wallacefoundation.org>>.

⁸⁸ Jody Spiro, Ed.D., *Senior Education Officer*; Mary C. Mattis, Ph.D., *Senior Research and Evaluation Officer*.

⁸⁹ Esta pesquisa foi realizada em New York City (com um foco específico na NYC Leadership Academy) e em Jefferson County, KY Public Schools. Foram escolhidos pelo considerável esforço que vêm fazendo para desenvolver o bom funcionamento do sistema de monitoria como meio de preparação de novos líderes capazes de conduzir melhorias no ensino e aprendizagem.

experientes e com profundo conhecimento do campo é bem antiga e bastante adotada em várias profissões. A tutoria é considerada um potente mecanismo de ajudar os novos enfrentar com segurança um sistema que é dinâmico e complexo. Como ilustração dos benefícios possíveis da tutoria, os autores apresentam uma síntese de uma pesquisa sobre o tema, no Estado da Georgia (SPIRO et al, 2007, p. 6):

The Benefits of Mentoring

Benefits to mentees

- Guidance and support during initiation
- Increased self-confidence
- Encouragement to take risks to achieve goals
- Opportunities to discuss professional issues with a veteran
- Promote networks

Benefits to organizations

- Promote positive organizational climate
- Clarifies roles and expectations
- May increase satisfaction and retention rates
- Suggests commitment and loyalty to employees

Benefits to mentors

1. Opportunities for professionals to strengthen their knowledge and improve communications, teaching and coaching skills
2. Greater collegiality among new helping newcomers to a field
3. Enhances professional reputation for commitment

Source: Summary of research on benefits of mentoring by Georgia Department of Technical & Adult Education. Disponível em: <<http://www.coe.uga.edu/chds/mentoring/benefits.htm>>.

Alguns estados americanos, como Kentucky, consideram a tutoria não somente para fins de preparar e apoiar novos diretores, mas como uma maneira de avaliar sua performance no primeiro ano de trabalho e orientar a decisão sobre a condição de ser efetivado no cargo de direção.

Muitos outros distritos escolares, como New York City, vêem a tutoria como uma importante maneira de familiarizar novos diretores com o trabalho e as prioridades do sistema. Mas a visão mais ampliada procura fazer com que novos líderes sejam preparados não apenas para se adaptar ao sistema e, sim, para enfrentar os desafios de mudanças tendo sempre como prioridade a aprendizagem de todos os alunos e a melhoria da escola. Uma das

experiências da NYC Academy é buscar combinar dois objetivos: prover novos diretores com o conhecimento e competências pra uma “liderança transformadora”, enquanto provê também o necessário suporte de um experiente *coaching* que pode ajudá-los a se adaptar a seu novo papel e ao sistema onde trabalharão.

No entanto, os autores desta pesquisa também alertam sobre a conclusão de que muitos programas de tutoria, se não a maioria, têm um desempenho aquém do que poderia ser. Frequentemente, programas podem se transformar em “*buddy systems*”⁹⁰ ou em tarefas mais burocráticas afastando-se do objetivo de um programa que seja potencialmente mobilizador de novos conhecimentos e que possa encorajar os líderes para enfrentar o desafio de melhorar o ensino e a aprendizagem em suas escolas.

O empenho para um programa que atenda aos mais nobres objetivos do sistema educacional deve, segundo as evidências garimpadas pela pesquisa, garantir: capacitação de alta qualidade para os tutores; o acompanhamento do processo guiando-se por informações significativas sobre a repercussão da tutoria nos resultados da escola; a garantia de, no mínimo, um ano de tutoria com o necessário investimento nas atividades necessárias para permitir uma formação mais densa e bem direcionada aos novos diretores.

É muito provável que nenhum programa de formação responda por estes objetivos se não estiver inserido em um circuito de responsabilização. Para uma ação que busca melhores resultados, vencendo a iniquidade dos sistemas, é necessário que a liderança central responda pelo seu importante papel de promoção, coordenação e avaliação das políticas voltadas para o sistema escolar. Há bem menos conhecimento sistematizado a partir de pesquisas sobre a liderança das equipes centrais dos sistemas, quando comparado ao já estudado sobre a liderança nas escolas. Isto se justifica por algumas razões, segundo o relatório McKinsey: eles estão mais distantes do processo de ensino e aprendizagem; há uma grande variação as formas de organização destes sistemas, o que torna mais difícil estabelecer com parações; há menos interesse nas pesquisas sobre o estudo deste nível de liderança. No entanto, algumas evidências significativas vêm emergindo, e

⁹⁰ Pode ser compreendido como “sistema de compadres” em que o foco institucional se fragiliza.

consistem principalmente de estudos de casos de efetivas melhorias de distritos educacionais e também de estudos comparativos entre distritos de alta performance. Esses estudos sugerem que liderança central do sistema tem a forte impacto na aprendizagem dos alunos. Há, por exemplo, um estudo importante mostrou que um bom superintendente pode influenciar a média obtida pelos alunos acima de 10 pontos percentuais.

4.3 Plano de Ação Educacional: preparar diretores para um contexto de mudanças com foco em resultados escolares

Ao construir um diálogo com a ação de cooperação entre escolas contempladas pelo Prêmio Escola Nota 10, foi possível garimpar evidências relevantes, assim como mapear incertezas e desconexões que permitiram peneirar a substância que serve de base para a proposta deste plano de ação educacional. A ideia central do plano parte da intenção de potencializar a ação de cooperação entre diretores e suas equipes ⁹¹ através da instituição de um modelo de tutoria, como procedimento de gestão para os processos de seleção e preparação de novos diretores, assim como para apoiar o desenvolvimento de diretores de escolas de baixa performance. Em outras palavras, a proposta consiste na implementação de uma nova modalidade de preparação e acompanhamento de diretores em dois municípios cearenses.

Pensar na implementação de uma ação desta natureza em larga escala não é plausível, pois o risco de incorrer em armadilhas na etapa da implementação, como visto anteriormente, seria muito grande. Em primeiro lugar por ser um processo dependente de decisão política que requer visão e compromisso acerca do imprescindível papel da liderança escolar para a construção de bons resultados educacionais. Trata-se da disposição e, de certa forma, coragem, da administração em erigir novos critérios de seleção de diretores e basear as decisões acerca da indicação e da permanência nos

⁹¹ Considera-se também o contexto do PAIC e, de certo modo, a emergência de sinais de uma cultura de cumprimento de metas de aprendizagem em grande parte dos municípios cearenses.

cargos em critérios de mérito. Certamente há diferentes graus de entendimento desta questão e, em alguns contextos políticos, ainda é passível de muitas resistências.

Além disso, a própria natureza do processo impõe muitos desafios para a implementação. Mesmo em contextos muito mais favoráveis, o desvirtuamento nos processos de implementação da tutoria pode levar a resultados muito aquém do esperado, como foi referido nos estudos citados anteriormente. O principal desafio, certamente, diz respeito ao quadro de pessoal com perfil, conhecimento e experiências de êxito na função de diretor(a) escolar. Afinal, como explicita o relatório *Getting Principal Mentoring Right* (2007, p. 11), “*The fact that a principal is experienced and successful is no guarantee that he ou she will be a good mentor.*” A análise constata, por exemplo, que a formação de tutores é mais intensa, sofisticada, continuada e focada que qualquer outro programa nos distritos pesquisados.

O plano propõe dois municípios cearenses, a capital Fortaleza e Sobral, para pilotos nesta experiência. Os fatores que justificam a escolha destes municípios serão objeto do próximo tópico desta seção.

Como visão de futuro, a possibilidade de uma experiência ancorada num processo de implementação bem estruturado e com um bom nível de acompanhamento ter resultados positivos que induzirão, progressivamente, o envolvimento de outras municipalidades. Como elemento de plausibilidade, o fato do contexto cearense ser promissor, considerando estes anos de envolvimento num efetivo regime de colaboração federativa, compartilhando o compromisso com metas de alfabetização das crianças e, desde 2011, expandindo para as séries iniciais do ensino fundamental.

A resposta das escolas cearenses, e suas equipes de gestão central, à ação de cooperação induzida pelo Prêmio Escola Nota 10 evidenciou que, em grande parte, houve aceitação e um nível satisfatório de envolvimento. Este é um ponto positivo a destacar, pois esta cooperação está inserida numa medida de premiação – com ranking e definição de metas – que, de regra, ainda não estão bem assimilados nos contextos educacionais brasileiros.

Acredita-se, portanto, que é relevante tomar este elemento potencialmente rico que está presente no fato de diretores escolares serem protagonistas nas ações que buscam elevar os resultados escolares. Esta ação

no âmbito do PAIC juntamente com as evidências geradas em estudos de experiências internacionais com trajetórias vigorosas nesta área inspiraram esta proposta. Em síntese, é a busca de qualificar este processo nobre que é a preparação de líderes escolares capazes de conduzir suas equipes para efetivar as mudanças em prol dos alunos e de sua escolaridade. Meta audaciosa e imprescindível para o avanço e sustentabilidade da melhoria educacional.

4.3.1 Breve caracterização dos contextos municipais

4.3.1.1 Sobral

Sobral é a 4ª rede municipal do Estado do Ceará, com uma matrícula de 12.533 alunos nas séries iniciais do ensino fundamental, equivalendo a 80% desta matrícula no âmbito do Município, e 10.495 alunos nas séries finais, que representa 61% do universo de estudantes atendidos nesta etapa.⁹²

O município de Sobral apresenta uma significativa evolução em seus indicadores educacionais a partir do início da década passada. Uma das evidências desta melhoria é o crescimento do IDEB⁹³ das séries iniciais que passa de 4,0 em 2005 para 7,3 em 2011, estando entre os mais altos índices municipais do País.

Tabela 20 – Evolução do IDEB – Município de Sobral-CE (2005 a 2011)

Município	Ideb Observado			
	2005	2007	2009	2011
SOBRAL	4.0	4.9	6.6	7.3

Fonte: INEP.

Além deste índice, que é calculado a partir da aprovação e da média dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, alguns outros importantes indicadores também revelam que o ritmo de crescimento supera a média brasileira.

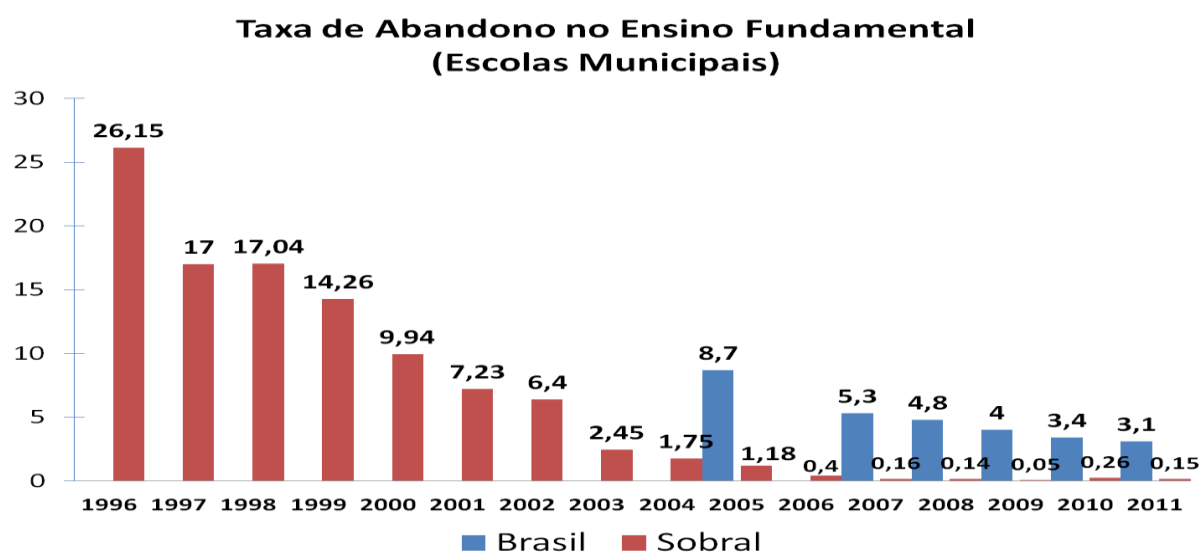
⁹² Fonte: INEP/2011.

⁹³ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>>.

O gráfico a seguir mostra a taxa de abandono que decresce do alto patamar de 26,15% em 1996 e cai a quase zero, bem abaixo da média nacional.

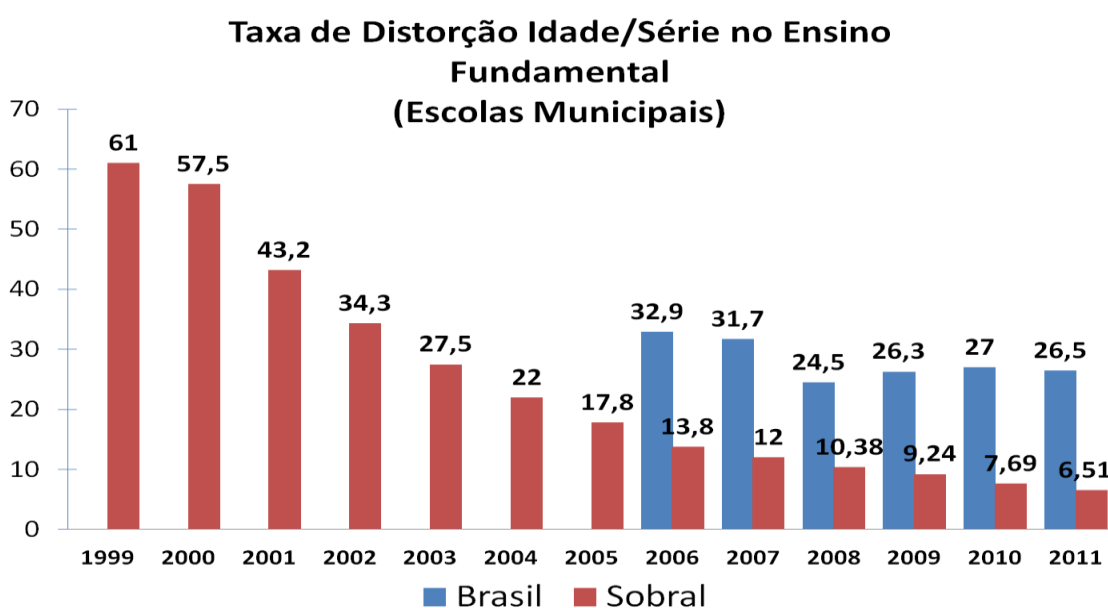
Comportamento semelhante é possível observar com relação à taxa de distorção idade-série. Em 99, atingia a mais de 60% dos alunos matriculados no ensino fundamental. Também decresce num ritmo vigoroso e regular, atingindo patamares bem abaixo da média brasileira.

Gráfico 4 – Taxa de abandono Sobral - Brasil



Fonte: Censo Escolar/INEP.

Gráfico 5 – Distorção idade/série – Sobral-Brasil



Fonte: Censo Escolar / INEP.

A “virada” dos indicadores municipais de Sobral teve início em 2001 com um esforço concentrado em duas metas prioritárias: a garantia da alfabetização de todas as crianças de 6 e 7 anos e a garantia da alfabetização dos alunos matriculados ao longo do ensino fundamental que ainda não sabiam ler com competência.

As principais estratégias de gestão podem ser assim sintetizadas: a definição de metas claras; fortalecimento da liderança do diretor e da autonomia da escola; acompanhamento e apoio; avaliação e incentivos.⁹⁴

A experiência de Sobral integra a pesquisa Redes de Aprendizagem, realizada pelo UNICEF, INEP, MEC e UNDIME, que teve o objetivo de descobrir quais as características de 37 redes municipais de escolas do ensino fundamental em que o direito de aprender de meninos e meninas está sendo assegurado, mesmo em contextos sócio-econômicos muito adversos.

Além de se destacar pela média adequada, a rede municipal de Sobral apresenta uma notável igualdade de resultados entre suas escolas. Considerando os resultados do SPAECE-Alfa, na série histórica do Prêmio Escola Nota 10, o perfil das 39 escolas de Sobral é apresentado no quadro a seguir.

Tabela 21 – Distribuição das escolas por intervalo de notas - IDE-Alfa

Intervalo de IDE-Alfa	2008	2009	2010*	2011**
6 a 6,9	5			
7 a 7,9	14			
8 a 8,9	15	3	3	2
9 a 9,9	5	16	8	26
10		20	26	10

* Em 2010 foram avaliadas 37 escolas

** Em 2011 foram avaliadas 38 escolas

Fonte: SPAECE-Alfa.

O município apresenta um resultado bastante regular no que diz respeito à igualdade de resultados. Aliás, esse é um dos destaques positivos dos resultados de Sobral. Vêm mantendo, em média, 95% de alunos alfabetizados e 0,2% de alunos situados nos dois intervalos mais rebaixados da escala de proficiência (não alfabetizado e alfabetização incompleta).

⁹⁴ Referências de leitura sobre a experiência de Sobral em Cella (2005) e Maia

Atualmente, a gestão municipal enfrenta os desafios de aperfeiçoar os avanços conquistados e, particularmente, responder com mais efetividade à necessidade de melhorar o ensino e aprendizagem da etapa de 6º a 9º ano.

4.3.1.2 Fortaleza

Fortaleza tem uma das maiores redes municipais do País, com uma matrícula de 105.789 crianças nas séries iniciais, equivalendo a 54% desta matrícula no Município, e 47.161 nas séries finais do ensino fundamental, que equivale a 30% da matrícula ⁹⁵.

Há um crescimento no IDEB desde 2005, mas não representa um ritmo vigoroso de evolução. A média da rede pública do Ceará parte de 2,8 em 2005 e alcança a média nacional pública em 2011, com um IDEB 4,7. O município de Fortaleza, no entanto, obteve IDEB 3,2 em 2005 (distanto 0,2 da média nacional naquele ano) e, pelo ritmo insuficiente de crescimento, aumenta a distância desta média em 2011.

Tabela 22 – Evolução do Ideb do município de Fortaleza-CE – 2005 a 2011

Município	Ideb Observado			
	2005	2007	2009	2011
FORTALEZA	3.2	3.4	3.9	4.2

Fonte: INEP.

As taxas de abandono e distorção idade-série, indicadores que sinalizam aspectos muito importantes sobre a eficiência do sistema, mostram o grande desafio que a rede municipal da capital cearense ainda precisa enfrentar.

Se, por um lado, registra-se, em anos mais recentes, uma ação de melhoria na estruturação de alguns aspectos da rede municipal ⁹⁶, os resultados das escolas municipais no SPAECE-Alfa de 2008 a 2011 evidenciam que não houve significativo impacto na aprendizagem dos alunos. O quadro a seguir mostra a distribuição das escolas de Fortaleza nos intervalos de proficiência na série histórica considerada. Um quadro generalizado de

⁹⁵ Fonte: INEP/2011 Está sendo considerado o ano de 2011 pois é o final do ciclo que está sendo considerado com relação aos resultados do Prêmio Escola Nota 10 (2008 a 2011).

⁹⁶ Como exemplos, a criação do Fundo de Educação, que garantiu mais autonomia à gestão; a criação dos Conselhos Escolares; a construção do Plano Municipal de Educação.

notas rebaixada com o agravante de não apresentar sequer uma tendência de reversão mais evidente.

Tabela 23 – Distribuição das escolas por intervalo de notas - IDE-Alfa

Intervalo de IDE-Alfa	2008	2009	2010*	2011*
1 a 2,9	15	3	1	18
3 a 3,9	61	23	3	64
4 a 4,9	91	89	27	56
5 a 5,9	39	77	76	50
6 a 6,9	16	20	82	15
7 a 7,9	8	11	23	4
8 a 8,9	2	2	5	8
9 a 9,9		1	6	3
10			1	

Fonte: SPAECE-Alfa.

A rede ainda apresenta, nas avaliações mais recentes, 20% de alunos nos intervalos mais baixo de proficiência, com um agravante de que o percentual de alunos avaliados nos testes não alcança 80%. Por outro lado, o percentual de crianças com um nível desejável de alfabetização é de apenas 30%.

A rede municipal de Fortaleza, como referido anteriormente, apresentou um número crescente de escolas apoiadas ao longo destes anos, e uma situação insuficiente com relação ao alcance das metas. Além disso, no registro dos relatórios gerenciais, as manifestações de resistência à cooperação foram identificadas principalmente em alguns pares que envolviam escolas apoiadas de Fortaleza.

Os movimentos corporativos geraram uma perda muito grande de tempo letivo para os alunos da rede municipal da capital cearense. Em recente matéria divulgada na grande imprensa de Fortaleza, a perda contabiliza 1 1/5 ano letivo inteiro quando se considera as paralisações por greve ao longo dos últimos 5 anos.

4.3.2 Pontos de convergência entre os municípios indicados para o Piloto desta ação

Que argumentos justificam a escolha destas duas rede que diferem tanto em seus perfis e resultados, e que parecem ter trajetórias diversas com relação às práticas de gestão?

Em primeiríssimo lugar, a partir do início deste novo período de mandato executivo municipal ⁹⁷, elas apresentam convergência no perfil da liderança da rede (secretaria municipal de educação). Em diálogo com os dois secretários municipais, é possível identificar uma manifestação de adesão incondicional aos princípios da tomada de responsabilidade com relação aos resultados de todos os alunos, do foco na aprendizagem, do compromisso com metas claras e objetivas. Além disso, o que é muito relevante para a questão em foco, a visão sobre o papel absolutamente estratégico das(os) diretoras(es) escolares que, através de sua liderança, promovem a autonomia da escola para fazer frente aos desafios que lhe competem.

Em Sobral, pode-se considerar que há uma continuidade do projeto político municipal e, particularmente da educação, desde 1997. O atual secretário da educação, Júlio César Alexandre ingressou na rede municipal como diretor de escola no ano de 2001, a partir do primeiro processo seletivo realizado com a garantia de indicações por critério de mérito. Foi secretário adjunto e encontra-se no cargo de secretário há mais de 6 anos.

Em Fortaleza, o atual secretário da educação, Ivo Gomes, foi o secretário da educação de Sobral em 2001 e 2002, e liderou a implantação da política de alfabetização que colocou a rede municipal numa nova trajetória de resultados. Neste primeiro ano de sua gestão na rede municipal de Fortaleza (2013) foi realizado o primeiro processo seletivo para a escolha de diretores da história da capital cearense que, até então, era fortemente marcado por influências político-partidárias.

Outro fator relevante para este piloto é exatamente pelo perfil das redes permitir que esta modalidade de tutoria no processo de preparação e acompanhamento de diretores seja avaliada em redes de diferentes contextos e trajetórias.

Há outras especificidades que motivam a escolha destes municípios e que merecem ser mencionadas. Sobre Sobral, o fato de ocupar um certo lugar

⁹⁷ 2013 é o primeiro ano do novo mandato municipal a partir das eleições realizadas no final de 2012.

de referência com relação à política educacional no Ceará. Também já mencionado no capítulo inicial deste trabalho, a experiência de Sobral certamente está bastante identificada como inspiração e origem do PAIC. Sendo esta ação implementada com sucesso, é provável que reverbere para outras redes. No entanto, pode-se considerar também que muitos desafios ainda demandam atenção e medidas eficazes. A rede de Sobral precisa e requer melhorias.

Na visão do secretário Júlio César, em Sobral há um significativo nível de alinhamento entre a equipe central e os diretores com relação às metas que desafiam a rede (e cada escola) em cada ano letivo. Os resultados atestam esta visão. Os diretores parecem trabalhar com o sentido de responsabilidade de “nenhum a menos”. Como dito anteriormente, são selecionados por critério de mérito, através de um processo seletivo qualificado que, além das provas gerais de conhecimentos, insere também uma análise comportamental e um curso obrigatório com foco em novos paradigmas de liderança. A rede conta com um serviço de superintendência escolar, responsável pelo acompanhamento e monitoramento dos indicadores e processos das escolas, devendo manter uma interlocução respeitosa e firme com foco nas metas. Além disso, há um fluxo de comunicação razoavelmente consolidado do secretário e sua equipe central com os diretores.

No entanto, também é percebido, tanto pelo secretário quanto por outros atores que conhecem mais a fundo a experiência, a necessidade de avançar. Se, por um lado, importantes passos foram dados, o contexto é cada vez mais exigente e demanda a consolidação de processos que possam firmar os princípios de responsabilidade por resultados e da permanente busca de melhorias do currículo e da aprendizagem. Isso é possível com a preparação de lideranças bem orientadas. Ainda que o contexto tenha bases favoráveis, Alexandre fala sobre a percepção de que “os novos diretores ainda ficam muito por sua própria conta ao assumirem a escola”. Além do mais, mesmo os que são mais “tarimbados” no ofício merecem e precisam ser desafiados a crescer e aprender muito mais.

Sobre Fortaleza, a grande necessidade de energia que gere movimento capaz de fazer frente a um determinado nível de cultura corporativa negativa, que tende a estabelecer cisão entre os professores e governo, a inverter as

prioridades da administração pública e a impedir a necessária adesão de todos ao projeto de elevar os resultados de aprendizagem. Esta ação, que mobiliza liderança e responsabilização, pode ser capaz de dar mais ritmo e vigor à melhoria dos resultados de escolaridade das crianças desta populosa metrópole com tão graves problemas sociais.

Um outro ponto de convergência é o fato de que ambos os municípios estão em processo de implementação de um mesmo programa de escola em tempo integral para a etapa de 6º a 9º ano.

Finalmente, a oportunidade promissora de criar uma rede de profissionais com foco na sistematização de conhecimentos e práticas voltadas para promover oportunidades aos alunos da rede pública as melhores realizações educacionais.

4.3.3 Caminhos para o desenvolvimento do plano: equipes, metodologia e ações

Definir um passo a passo a ser seguido para a implantação de um processo de preparação e desenvolvimento de líderes escolares não se mostra plausível. A complexidade do tema, a especificidade dos contextos e o imprescindível envolvimento das equipes na construção alertam para o risco de desconexões das propostas “de cima para baixo”.

A proposta considera, portanto, estes limites. Organiza-se através da indicação de 4 linhas de ação e abre possibilidades para a definição do plano a partir do envolvimento das equipes municipais: a mobilização inicial da equipe e atividades preparatórias; os processos a serem planejados; a metodologia de formação e os parceiros.

I) A mobilização do staff das secretarias para a definição da equipe: como premissa básica o envolvimento das equipes na construção da proposta a ser executada e a oportunidade de receberem capacitação profissional para isso

Ações envolvidas: apresentação do tema relacionado à preparação de diretores através da estratégia de tutoria, seleção de material a ser estudado,

aprofundamento através de metodologias de estudo em grupo, possibilidade de intercâmbio com alguma experiência de êxito.

O relatório Melhores Práticas de Ensino Médio no Brasil (INEP, 2010, p. 105) indica que as escolas analisadas:

[...] diferentemente das outras, foram capazes de construir, em maior ou menor grau, um ambiente marcado por: lideranças fortes; grande identidade de valores; normas claras para a convivência; objetivos comuns; planejamento claro; trabalho coletivo; expectativas de desempenho elevadas para alunos e professores; momentos e espaços reservados para atividades de reforço e recuperação de aprendizagem.

Ao tempo em que constata a posição central da liderança dos(as) diretores(as), o papel da supervisão escolar (ou afins) da secretaria de educação não é bem especificado e algumas das próprias escolas pesquisadas consideram que não contribui, como seria desejável, para a dinâmica da escola. A afirmação dos autores é de que há uma indicação clara sobre a necessidade de investir na formação de lideranças, incluindo os gestores e as equipes dos órgãos regionais. Este é um movimento bem evidenciado nas experiências internacionais aqui referidas.

É esta equipe que deverá se preparar para ser capaz de estabelecer uma interlocução qualificada, sendo propositiva e focada nas metas de melhorar o ensino e de desenvolver as equipes. A equipe da secretaria deve ser capaz de compreender bem os objetivos centrais da escola e dar *feedback* profissional aos diretores e a outros agentes do sistema mais diretamente relacionados, tornando as salas de aula e as práticas pedagógicas alvo de reflexão e debate.

Afinal, como já mencionado anteriormente, a atuação da equipe central tem um papel muito importante com relação ao sucesso da rede. Mas isso somente se realiza se abdica de um “papel predominantemente burocrático para o de parceria e apoio técnico, tornando-se apto a estabelecer um diálogo profissional mais simétrico com as escolas, sem perder, no entanto, a autoridade para assegurar as mudanças necessárias.” (INEP, 2010, p. 106).

São estas equipes que trabalharão diretamente com questões relacionadas ao desenho da ação: como iniciar, quais escolas, como selecionar

tutores, entre outras. É a este time que cabe organizar o importantíssimo processo de comunicação e participação da rede no sentido de conhecer e contribuir com o proposta. A exposição da idéias nas reuniões de trabalho, grupos focais sobre o tema, publicações sobre experiências de êxito e outros materiais podem ser utilizados. Todo cuidado é pouco para não cair na armadilha de deixar os principais atores de fora do processo.

Fortaleza e Sobral, em função das características de suas redes e da diversidade de trajetórias, certamente demandarão diferentes prioridades. Muito provavelmente, no entanto, a escola de tempo integral para alunos de 6º a 9º ano será um ponto em comum. Afinal, os diretores que assumirão estas escolas terão uma nova e desafiadora tarefa.

II) Processo inicial de implementação: que desenho mostra-se plausível para cada realidade

Baseado em modelos implementados em sistemas educacionais referenciados nos estudos citados, há basicamente 3 modelos de ação:

II.a) Identificação e preparação de novos líderes escolares: movimento proativo do sistema em buscar identificar e oferecer oportunidades de desenvolvimento para professores e outros atores de dentro da escola que mostram potencial para a liderança

Ações envolvidas: processo seletivo para novos líderes; programa de formação em serviço vivencial e focado nos desafios de exercer liderança em contextos de complexidade; programa de “residência” escolar com tutoria realizada pelo diretor da escola. A formação acontece ao longo de 14 meses, com carga horária distribuída em cursos no período não letivo, horas de residência e reuniões com tutores e superintendência. A seleção envolve a avaliação de competência de leitura, escrita e pensamento lógico; questões relacionadas à capacidade de resolução de problemas; competência para análise de dados; dinâmicas de grupo e entrevista.

A realidade praticamente generalizada nos sistemas e rede educacionais em nosso País aponta para a inexistência de processos bem consolidados de preparação de novos diretores. Por um lado, ainda existe a prática da indicação através de influências político-partidárias, que torna a escola refém das

motivações do “chefe político de plantão”. Por outro, há processos, mais presentes nas redes estaduais e grandes cidades, que envolvem a eleição de diretores pela comunidade escolar. Além de evidências que apontam a não efetividade desta modalidade para a melhoria dos resultados, há sinais de que há subprodutos indesejáveis decorrentes desta prática na dinâmica das escolas. Mesmo as redes que utilizam processos bem estruturados de seleção de diretores ⁹⁸ por critério de mérito, não garantem a suficiente condição de preparação prévia para que as pessoas assumam este desafiador lugar com mais auto-confiança, competências e bom direcionamento para as metas. O objetivo imediato é formar um banco de profissionais mais preparados para assumir o cargo de direção de escola. Além disso, há a possibilidade real de que a boa formação de quadros dentro das escolas possa contribuir com uma melhor dinâmica.

II.b) Tutoria para diretores em exercício: identificação de escolas de risco para um apoio específico através de processos de tutoria e *coaching*⁹⁹

Ações envolvidas: Identificação de escolas de risco; oferta de apoio de tutoria e/ou *coaching*; oportunidade de realizar intercâmbio com outras experiências escolares; avaliação. O tempo estimado para esta ação é de 12 meses.

Outra constatação empírica acerca da realidade dos diretores diz respeito à insuficiência dos processos de acompanhamento. A pesquisa etnográfica citada anteriormente dá evidências sobre isso, sugerindo que as(os) diretoras(es) ficam “às suas próprias custas”, perseverando modelos ineficientes e pouco republicanos sem que o sistema central consiga “dar conta” do que se passa.

A incapacidade do sistema enxergar as escolas em sua fragilidade e intervir positivamente faz com que os baixos resultados escolares se repitam ano após ano, “normalizando” uma situação que condena gerações ao fracasso escolar.

⁹⁸ Pode-se considerar que é o caso do município de Sobral, que já desenvolve um modelo de seleção desde 2001.

⁹⁹ processo de tutoria que garante um acompanhamento privado e mais personalizado.

Daí a importância do envolvimento das equipes centrais, além dos diretores, para que novos pactos sejam afirmados no âmbito da rede. De uma maneira geral, os diretores manifestam o desejo de ter uma boa interlocução e apoio em seu trabalho. A rede precisa garantir a eles esta oportunidade.

II.c) Seleção de tutores: identificação de diretores com perfil e experiências de êxito para desempenharem a função de tutores e equipe para *coaching*

Ações envolvidas: a definição do perfil do tutor; a rigorosa seleção de diretores que exercerão o papel de tutores em escolas de risco; formação e preparação desses diretores para o desempenho do papel; sistema de acompanhamento dos diretores/tutores para a troca de experiências e avaliação. Estes diretores permanecem na direção de sua própria escola e prestam serviço de tutoria. Eles podem contar com o apoio de sua própria equipe nas atividades desenvolvidas. O tempo de apoio à outra escola é estimado em 1 a 2 anos.

O grande diferencial para o sucesso desta ação é a qualidade da formação em serviço oferecida aos profissionais. A eles não cabe resolver os problemas das escolas que irão apoiar e, sim, fazer as perguntas certas e estimular a equipe a descobrir o que precisam mudar para obter melhores resultados.

Esta ação abre um espaço de desenvolvimento para os bons diretores, especialmente para aqueles que gostam (e precisam) sentir-se mobilizados por novos desafios para continuar crescendo profissionalmente.

III) Os processos de formação e suas metodologias

O processo de formação em serviço é uma das bases de sustentação para a implementação destas novas estratégias de preparação de diretores capazes de liderar processos de mudanças em prol dos resultados escolares. É necessário superar os modelos acadêmicos muito teóricos e que não mostram nenhuma efetividade para quem está “com a mão na massa” e precisa de aprendizagens que estejam organicamente relacionadas ao seu ofício. Há modelos e experiências que podem ser utilizados como boas

referências na definição destas linhas de formação. Afinal, não é necessário inventar quando é possível copiar, de forma adaptativa, boas experiências, especialmente quando há evidências de bons resultados.

Como indicação de alternativas, pode-se considerar um modelo que vem ganhando espaço em sistemas educacionais nos Estados Unidos que é a PLC – *Professional Learning Communities at Work*. Consiste em um processo de formação em serviço em que educadores trabalham colaborativamente em circuitos que envolvem a identificação de questões relevantes e pesquisa-ação com objetivo de alcançar melhores resultados para os estudantes que eles atendem (DUFOR et al, 2010).

A essência de uma comunidade de aprendizagem é o foco e o comprometimento com a aprendizagem de cada aluno. A PLC é composta de times colaborativos em que os membros trabalham de forma interdependente para alcançar objetivos comuns que são objeto de prestação de contas entre eles. Os membros da equipe de uma PLC se engajam em investigações coletivas sobre melhores práticas de ensino e de aprendizagem. Eles também tomam a sua própria realidade como objeto de investigação, inclusive as suas práticas e os níveis de desempenho de seus alunos.

Os membros de uma PLC são orientados pela prática. É o princípio de “aprender fazendo” que promove de forma mais rápida a transição entre o desejo e a ação, assim como entre a visão e a realidade. Os autores citam Mintzberg sobre o poder da prática na construção da aprendizagem:

Henry Mintzberg's (2005) observation about training leaders applies here: deep learning requires experience, which requires taking action. It “is as much about doing in order to think as thinking in order to do” (p.10). In fact, the very reason that teachers work together in teams and engage in collective inquiry is to serve as catalysts for action. (DUFOR et al, 2010, p. 12).

Em síntese, a metodologia de formação das PLCs, que envolve o princípio “*learning by doing*”, pretende agir exatamente na tão propalada cisão entre teoria e prática, que faz com que tantos investimentos em processos de formação não tenham força transformadora de práticas e resultados escolares.

Um dos recursos utilizados para a implementação de PLCs é o “estudo de caso” que está totalmente identificado com esta abordagem que enfatiza tão especialmente a reflexão sobre a prática.

Além desta modelagem, há experiências internacionais muito interessantes que promovem a aprendizagem institucional nesta área de formação de diretores através de redes de aprendizagem. O relatório McKinsey destaca a experiência de New York City como uma das mais robustas.

Caberá às equipes das secretarias envolver-se no mapeamento das boas práticas.

IV) Parcerias: apoio para a implementação e busca de sustentabilidade

Três questões básicas são mobilizadas por este tema. A primeira delas diz respeito à possibilidade de cooperação para a identificação de boas práticas e de instituições que possam prestar assessoria ao processo de formação das equipes. De nada vale iniciar um novo processo sem buscar o que de melhor possa iluminar este importante momento de implementação da idéia. A Embaixada Americana e o Conselho Britânico, por exemplo, são canais que podem ser utilizados para contatos com experiências de distritos educacionais dos EUA e com a robusta experiência do *National College for Leadership of Schools and Children's Service* que, inclusive, já tem experiências de cooperação com alguns países.

O outro aspecto é a perspectiva do desejável apoio financeiro para a implementação de algumas das ações, especialmente aquelas em que as regras da administração pública erguem barreiras imobilizadoras. Não é nada trivial poder realizar uma contratação de serviço de agência internacional, por exemplo. A participação de institutos e fundações no fomento de boas práticas na educação brasileira está se ampliando cada vez mais e isto é promissor. Pode representar, inclusive, um elemento de sustentabilidade da política.

Ao final, conclui-se exatamente com a questão relacionada à dimensão de sustentabilidade. Do contrário, as mudanças de projeto político, numa cultura ainda fragilizada no que diz respeito à continuidade de políticas públicas e de efetivo controle social, desmontam processos. Em Sobral, desde 2005, a

Escola Permanente de Formação do Magistério, organização social de declarada utilidade pública, presta serviços à rede municipal no que diz respeito às demandas de formação em serviço dos professores, entre outros. Este processo de preparação de diretores pode ser ancorado na ESFAPEM¹⁰⁰, através de legislação municipal, de modo a tornar esta imprescindível estratégia da gestão educacional bem firmada como política da educação. Com relação ao município de Fortaleza a questão deve ser analisada pela secretaria de educação no sentido de encontrar a melhor alternativa.

4.4 Considerações finais

Chega o momento de retomar os fios que suportam os elementos mobilizadores deste trabalho. Do caso escolhido para análise, houve o interesse imediato pela potencialmente fértil relação de cooperação entre equipes escolares, conduzida pelas(os) diretoras(es), com o objetivo de melhorar as práticas e elevar resultados de aprendizagem.

A “aposta” no potencial deste caso deveu-se também ao fato de estar inserido num Programa que tem metas claras, um nível significativo de envolvimento institucional e um repertório de ações de formação de equipes, acompanhamento e avaliação. Ou seja, indícios de um movimento mais sistêmico, imprescindível quando se trata da pretensão de elevar resultados de aprendizagem de todos os alunos.

O diálogo com o caso em questão desvelou outras linhas que deram corpo à tecitura deste estudo e que inspiraram a proposta de ação educacional, objeto e compromisso desta empreitada. Trata-se da análise do contexto de responsabilização por resultados e suas medidas de incentivo/sanção, em estreita articulação com a 'certeza' de que é possível operar na instância das estruturas escolares e promover significativas mudanças nos resultados dos estudantes. No final das contas, fala-se aqui de uma mudança de cultura organizacional que, tudo indica, está diretamente relacionada com uma

¹⁰⁰ Disponível em: <<http://esfapem.org.br>>.

realidade de metas institucionalmente vivas e com o rompimento da imobilidade da escola frente aos contextos sociais adversos. As evidências dos estudos referenciados, especialmente com relação ao efeito-escola e às práticas de êxito em escolas e redes que superam adversidades, apontam para isso.

A pergunta mobilizadora foi “desta relação institucional entre escolas que, simultaneamente, aprendem e ensinam resulta (ou pode resultar) um ambiente de aprendizagem capaz de gerar mais compromisso, melhores práticas e, conseqüentemente, melhores resultados de aprendizagem?” As evidências apontam que sim, a ação é potente. O ambiente gerado pelo encontro entre diretores e suas equipes para realizar intercâmbio de práticas pedagógicas e de gestão, especialmente quando investidos de um sentido de responsabilização por resultados, é fértil e pode propiciar uma significativa aprendizagem organizacional, inclusive no que diz respeito à mudança de cultura.

O discurso de um diretor de escola apoiada, aqui analisada, evidencia que houve, especialmente, a possibilidade de rever atribuições de seu papel na escola, na medida em que supera a visão do papel do diretor como “administrativo” e constata que “o diretor tem que estar interagindo sempre, tem que estar sempre engajado por dentro das turmas; [...] tem que estar atento aos desafios, aos compromissos e às melhorias”. Um outro discurso é bastante ilustrativo do lugar desta liderança: “Logo no início que nós soubemos (do fato de estar entre as escolas apoiadas) foi um impacto. [...] Alguns funcionários da escola nem acreditavam no melhoramento por parte da turma. Mas nós acreditamos. Com o pé no chão a gente traçou uma meta a ser alcançada e com o apoio de todo o núcleo gestor, dos professores e também da secretaria, a gente superou o desafio; foi difícil [...] ser uma escola apoiada, muito apontada, mas eu sinto como um estímulo para que a escola pudesse crescer.” Denota a possibilidade de transformar a situação difícil numa oportunidade, sendo capaz de contagiar e mobilizar a equipe para isso. O diretor como um catalisador das mudanças.

Obviamente que para dimensionar o “efeito cooperação” na explicação dos resultados no universo das escolas envolvidas na ação seria necessário uma pesquisa com maior envergadura e aprofundamento. As desconexões

que geram impactos negativos na implementação assim como a convergência com as ações gerais do PAIC exigiriam isto. No entanto, reconhecer estes limites não invalida os achados potencialmente significativos e inspiradores para a proposição de uma ação educacional.

Se, por um lado, o estudo do caso não permitiu afirmações sobre os resultados líquidos da ação (e declaradamente esta não era a pretensão), fortaleceu evidências da visão da liderança do(a) diretor(a) como estratégia fundamental para organizar a escola, promover o desenvolvimento das equipes e dar o direcionamento instrucional em prol do sucesso dos alunos e de cada um deles. É a constatação de que se, por um lado, o diretor sozinho não é capaz de resolver tudo, sem ele fica praticamente impossível pôr a instituição escolar na rota de mudanças republicanas.

Um tipo de aprendizagem que mobiliza uma mudança de paradigma não é trivial. Não se realiza “por decreto” ou através de programas acadêmicos que terminam por resultarem apartados da prática, da “vida real”. Tudo indica que a vivência de uma experiência de aprender com quem foi capaz de fazer num contexto de prática tem um potencial a ser bem aproveitado.

Não por acaso, o fio que mais especialmente se conectou com a proposta para um plano de ação educacional aqui apresentada foi puxado através do diálogo com experiências internacionais que utilizam tutoria e coaching como estratégias de preparação de diretores para exercer a liderança com compromisso e foco nos resultados de aprendizagem dos alunos. Como regra, estes sistema reconhecem – e afirmam isso na realidade de seus processos de gestão – o absolutamente imprescindível papel da liderança para a melhoria dos processos escolares e dos seus resultados. Além disso, guiam-se por evidências de que “aprender fazendo” com o apoio de alguém experiente, que está “no mesmo barco” e que tem perfil e preparo para a tarefa, pode ser um grande diferencial para os que ingressam nesta função ou para os que enfrentam grandes dificuldades.

A proposta para a formulação de um plano de ação educacional não se vinculou diretamente à intenção de trazer melhoramentos à ação de cooperação entre as escolas, tal como se apresenta, como subcomponente do PAIC. Além do fato de, no âmbito da coordenadoria da gestão estadual, haver indicações de que já vem sofrendo alterações no sentido de responder às

fragilidades e desconexões identificadas, pesa também a ação de natureza temporária, inserida na agenda de um Programa sob a responsabilidade de um projeto político estadual.

A intenção da proposta é trazer para a rede pública, iniciando com um piloto em dois municípios cearenses – Fortaleza e Sobral – importantes para o Estado em função de suas especificidades e históricos, um modelo de seleção e formação de diretores baseado nesta estratégia de cooperação entre diretores. Como regra, mesmo em contextos que apresentam uma forma de escolha de diretores mais avançada, como é o caso do município de Sobral ¹⁰¹, os diretores ainda são deixados “à sua própria sorte” no enfrentamento dos desafios de seu ofício. Amadorismo na gestão, insegurança e visão limitada sobre os objetivos institucionais não são incomuns nos contextos de gestão escolar e repercutem negativamente nos resultados dos alunos.

Além disso, esta proposta mobiliza diretamente o envolvimento da equipe central, as secretarias de educação. A elas cabe tarefas muito importantes na elaboração da ação, na definição de seu escopo e progressividade, na construção de perfis, preparação e formação dos profissionais envolvidos, busca de parcerias, acompanhamento, avaliação e prestação de contas sobre os resultados da rede. Pertinente esta presença em função das evidências de que o envolvimento desta instância da gestão promove ações de equidade e elimina, progressivamente, as desigualdades das escolas e do sistema.

Projeta-se, como visão de futuro, a consolidação do processo de escolha de diretores baseado em critérios de mérito, o incremento de mais competências e saberes nos quadros de gestores e a “blindagem” contra indesejáveis interferências político-partidárias na política da educação.

Como síntese, a gestalt ¹⁰² manifesta no discurso da diretora de uma escola situada na zona rural de um pequeno município cearense: “Embora a Escola Dulcinéia seja Escola Nota 10, nós temos a consciência que tinha 5 crianças que não estavam alfabetizadas no ano de 2008. Estas crianças estão

¹⁰¹ Como referido anteriormente, o Município realiza seleção por mérito desde o ano de 2001, através de um processo que envolve avaliação das competências linguísticas e lógico-matemáticas, avaliação comportamental, curso obrigatório sobre novos paradigmas de liderança e entrevista.

¹⁰² Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Gestalt>>.

sendo agora, no 3º ano, acompanhadas com atividade de contraturno para que eles possam concluir o 3º ano com sua aprendizagem na idade certa, como é o ideal.”

Declaração feita de forma “despretensiosa” e, ao mesmo tempo, detentora de uma certa carga “revolucionária”. Sem deixar de ter em mente a nobreza dos objetivos que as melhores realizações educacionais exigem, é promissor o que se pode apreender desta declaração. Uma diretora que assume o comando no acompanhamento das metas de aprendizagem; que chama para si e para a escola a obrigação de garantir as aprendizagens; que parece conduzir os necessários planos de ação para fazer frente às necessidades dos alunos e, fundamentalmente, que realiza o sentido de missão institucional frente ao compromisso da aprendizagem de “nenhum a menos”.

Os sistemas brasileiros, de maneira geral, ainda precisam responder com mais efetividade à convocação para a preparação de diretores competentes e comprometidos com o desempenho dos alunos. Considera-se que o Ceará pode ser um terreno fértil para boas experiências nesta importante tarefa. Lideranças são imprescindíveis para a construção de sistemas educacionais mais justos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Rui; GOMES, Ivo; CAMPOS, Márcia (Orgs). **Educação de qualidade: começando pelo começo** – relatório final do comitê cearense para a eliminação do analfabetismo escolar. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **As pesquisas sobre o efeito das escolas**: contribuições metodológicas para a sociologia da educação. Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 2, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922007000200008>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **O efeito das escolas no aprendizado dos alunos**: um estudo com dados longitudinais no ensino fundamental. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 34, p. 527-544, set./dez. 2008.

BARBER, Sir Michael; WHELAN, Fenton; CLARK, Michael. **International review of school leadership, undertaken by McKinsey&Company in collaboration with National College for Leadership of Schools and Children's Services**. Capturing the leadership premium: how the world's top school systems are building leadership capacity for the future. London: McKinsey&Company, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Vencendo os desafios da aprendizagem nas séries iniciais**: a experiência de Sobral/CE. Brasília, DF: Inep, 2005. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B433D2A7F-4CFF-4D11-BA9C-1C701CF4C714%7D_Livro_Vencendo%20Desafios_Sobral.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2013.

BROOKE, Nigel. **Marcos históricos da reforma da educação**. 2011. No prelo. _____. Responsabilização educacional no Brasil. Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa, v. 1, n. 1, p. 94-109, 2008. Disponível em: <<http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7port.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BURGOS, Marcelo et al. **O cotidiano de quatro diretoras de escolas públicas**: uma abordagem etnográfica. Relatório final da pesquisa. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011.

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

_____. Secretaria da Educação do Ceará. **Manual de Orientação para o acompanhamento das ações do PAIC**: município. Fortaleza, 2008a.

Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/biblioteca>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

CEARÁ. Secretaria da Educação do Ceará. **Manual de Orientação para o acompanhamento das ações do PAIC**: regional. Fortaleza, 2008b. Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/fique-por-dentro/biblioteca>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. Secretaria da Educação do Ceará. **Cartilha da Cota Parte do ICMS 2009**. Fortaleza, 2009.

_____. Secretaria da Educação do Ceará. **Roteiro Integrado de Acompanhamento dos Municípios pela COPEM**. Fortaleza, 2010.

_____. Secretaria da Educação do Ceará. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem**: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Fortaleza: Unicef, 2012.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA (CENPEC). **Processos velados de seleção e evitação de alunos em escolas pública**. São Paulo, 2012. (Informe de Pesquisa, 7).

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. New York: Prentice-Hall; Englewood Cliffs, 2009.

DUFOUR, Richard et al. **Learning by doing: a handbook for professional learning communities at work**. 2. ed. USA: Solution Tree, 2010.

ELMORE, Richard. *Getting to scale with good educational practice*. **Harvard Education Review**, v. 66, n. 1, spring, p. 1-27, 1996.

_____. *The development and implementation of large-scale curriculum reforms*. **American Association for the Advancement of Science**. Cambridge-MA: Harvard Graduate School of Education; Center for Policy Research in Education, 1993.

FARIA, Ernesto; MADALOZZO, Faria Regina (Coords.). **Excelência com equidade**: as lições das escolas brasileiras que oferecem educação de qualidade a alunos de baixo nível socioeconômico. [S.l]: Fundação Lemann; Itaú BBA, 2012.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (Unicef) et al. **Redes de aprendizagem**: boas práticas que garantem o direito de aprender. Brasília, DF: Inep; MEC; Undime, 2008.

GOULART, Orosinda Maria Taranto. Apresentação. In: BRASIL. Ministério da Educação. **Vencendo os desafios da aprendizagem nas séries iniciais**: a experiência de Sobral/CE. Brasília, DF: Inep, 2005. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B433D2A7F-4CFF-4D11->

BA9C-1C701CF4C714%7D_Livro_Vencendo%20Desafios_Sobral.pdf >.
Acesso em: 2 ago. 2013.

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

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

LEITHWOOD, Kenneth et al. *Learning from leadership project. Review of Research: How leadership influences student learning*. New York: Wallace Foundation, 2004.

MITANG, Lee. **The making of the principal: five lessons in leadership training**. New York: Wallace Foundation, 2012.

NEUBAUER, Rose; SILVEIRA, Ghisleine Trigo. Gestão dos sistemas escolares: quais caminhos perseguir? In: SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián. **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. São Paulo: 2008.

_____. (Coord.). **Melhores práticas em escolas de ensino médio no Brasil**. Brasília-DF: Inep, 2010.

OLIVEIRA, João Batista Araujo; Simon Schwartzman. **A escola vista por dentro**. Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2002.

PADILHA, Frederica et al. **Os municípios e a qualidade das escolas na segunda etapa do ensino fundamental**: as regularidades e as exceções do desempenho do IDEB. São Paulo: Cenpec, 2011. (Informe de Pesquisa, 1).

PEREGRINO, Mônica. **Trajetórias desiguais**: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

SETÚBAL, Maria Alice. Equidade e desempenho escolar: é possível alcançar uma educação de qualidade para todos? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 228, p. 345-366, maio/ago. 2010.

SOARES, José Francisco; ALVES, M^a Teresa Gonzaga. **Escola eficaz**: um estudo de caso em três escolas da rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais. Resultados do projeto do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME), financiado pela Fundação Ford. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

_____. Avaliação da qualidade da educação escolar brasileira. In: SCHWARTZMAN, Luisa Farah et al (Orgs.). **O sociólogo e as políticas públicas**: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 215-242.

SOARES, José Francisco; ANDRADE, Renato Júdice de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-126, jan./mar. 2006.

SPIRO, Jody et al. ***Getting principal mentoring right: lessons from the field***. New York: Wallace Foundation, 2007.

WEISS, Carol. ***Evaluation***. 2. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.