

Maria Océlia Mota

**Entre a meritocracia e a equidade: O
Prêmio Escola Nota Dez na percepção e
atuação de agentes implementadores**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutora pelo Programa de
Pós-Graduação em Educação do
Departamento de Educação da PUC-Rio.

Orientadora: Prof.^a Alicia Maria Catalano de Bonamino

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2018



Maria Océlia Mota

Entre a meritocracia e a equidade: O Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela comissão organizadora abaixo assinada.

Prof.^a Alicia Maria Catalano de Bonamino

Orientadora

Departamento de Educação – PUC- Rio

Professora Cinthya Paes de Carvalho

Departamento de Educação – PUC- Rio

Prof.^a Isabel Oswaldo Monteiro Lelis

Departamento de Educação – PUC- Rio

Prof.^a Gabriela Spanghero Lotta

Universidade Federal do ABC

Prof.^a Sandra Maria Zákia Lian Sousa

USP

Prof.^a Monah Winograd

Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Maria Océlia Mota

Graduou-se em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF) em 2010. Em 20013 cursou o Mestrado em Educação, Comunicação e Periferias Urbanas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ). É pesquisadora na área de avaliação da educação do laboratório de Avaliação da Educação (LAED) da PUC-Rio.

Ficha Catalográfica

Mota, Maria Océlia

Entre a meritocracia e a equidade : o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores / Maria Océlia Mota ; orientador: Alicia Maria Catalano de Bonamino. – 2018.

297 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Prêmio Escola Nota Dez. 3. Agentes burocráticos. 4. Implementação de políticas públicas. 5. Accountability. 6. Equidade – educação. I. Bonamino, Alicia Catalano de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

Agradecimentos

Ao Pai, pelo dom da vida.

À Alicia, pela confiança depositada em mim, pela generosidade em compartilhar seu conhecimento, pela sabedoria em guiar o meu caminho.

À Cynthia Paes de Carvalho e Gabriela Lotta pelo apoio e colaboração na pesquisa.

À Isabel Lelis e Sandra Z. Sousa por aceitarem participar da banca final e pelas contribuições deixadas.

À Coorte 2014, pelo imensurável companheirismo e apoio psicológico e acadêmico. Juntos somos mais fortes!

Aos professores e professoras do departamento de Educação da PUC- Rio, com quem muito aprendi.

Aos funcionários da secretária do departamento de educação da PUC- Rio, pelos excelentes serviços prestados, em especial aos queridos: Marnie, Nancy, Eduardo e Geneci.

Aos meus filhos Diego, Ananias e Cícero, por me fazerem mãe.

Ao Diego Mota, pelo companheirismo e revisão detalhada na tese.

À Carla Avelar, pelos cuidados e afetos.

À Aparecida Souza, minha fiel escudeira.

Às amigas Marluce S. Andrade, Marta Maia, Naira Muylaert e Natália Gomes pelo apoio sempre presente.

Aos meus queridos companheiros do Laed (Lúcia, Andrielle, Adriana, Edson, Erisson, Otávio, Luis Souza e Juliana) pelas contribuições.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pelo apoio financeiro que possibilitou a realização da pesquisa.

Às equipes gestoras municipais e escolares, aos professores e coordenadores das escolas EP1, EP2, EP3, EP4, EA1, EA2, EA3 e EA4 pela generosidade com que me receberam e pelas grandes contribuições.

Aos gerentes do Paic de Crato, Assaré e Antonina do Norte, pelas grandes contribuições.

Às queridas Vanda Sampaio, Isabel Canuto, Tarciana Correia e Penha Moraes, que resgataram os primórdios do Paic e do PENDez na crede 18.

Às gestoras de Nova Olinda (Ana Fábria e Ana Célia) e Saboeiro (Rita e Toinha) pelo acolhimento e contribuições.

À minha família, (pai, irmãos, cunhada, sobrinhos e sobrinhas) pelo apoio incondicional.

Ao Espedito, pelo apoio e compreensão das/nas ausências.

Aos companheiros: Elisangela Assis, Fábio Salazar, Sônia Pegoral, Suze Quitanilha e Ezequias Amorim pelo carinho e apoio sempre presente.

A vocês, queridos/as e caros/as amigos/as e parentes:

O meu muito obrigado!

Resumo

Mota, Océlia; Bonamino, Alícia Maria Catalão de. **Entre a meritocracia e a equidade: O Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores.** Rio de Janeiro, 2018, 297p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O principal objetivo desta tese é compreender a implementação do Prêmio Escola Nota Dez (PENDEz) em quatro pares de escolas parceiras do Estado do Ceará, a partir da percepção e atuação dos agentes implementadores. O PENDEz constitui o principal instrumento de indução estadual do Pacto pela Alfabetização na Idade Certa (Paic) e premia financeiramente, todo ano, desde 2007, as 150 escolas com melhor desempenho nas avaliações estaduais do 2º ano (Spaace-Alfa) e do 5º e 9º anos (Spaace) do ensino fundamental. Ao mesmo tempo, oferece auxílio financeiro às 150 escolas com menor desempenho, no valor de 50% do total dos recursos financeiros destinados às escolas premiadas. Esta pesquisa focalizou a implementação do PENDEz nos anos iniciais do ensino fundamental, fez uso dos dados do Spaace-Alfa na seleção dos quatro pares de escolas e envolveu análise documental, observação e entrevistas. Foram analisadas as normas, condicionalidades e incentivos presentes nos documentos relativos à formulação do PENDEz e, por meio de entrevistas, foram investigadas as percepções dos agentes implementadores (gerentes do Paic, diretores escolares e coordenadores pedagógicos) em uma dupla direção: a das pressões e condicionalidades que o Prêmio exerce sobre suas ações e sobre as relações estabelecidas nas parcerias, e a do papel dos agentes e o uso de sua discricionariedade na adequação, interpretação e ajuste local da própria política. Também foram considerados os contextos de implementação, por meio de visitas às oito escolas parceiras e às respectivas secretarias municipais de educação. Os roteiros de entrevistas e as análises foram construídas em interlocução com estudos sobre burocracia de nível de rua e de médio escalão (LIPSKY, LOTTA, OLIVEIRA), equidade escolar (DUBET), instrumentos da ação pública (LASCOUMÉS e LE GALÉS) e *accountability* (AFONSO; BARROSO). O que se constatou, nos quatro pares de escolas investigados, foi que as escolas apoiadas

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

Palavras-chave

Prêmio Escola Nota Dez; agentes burocráticos; implementação de políticas públicas; *accountability*; equidade - educação; meritocracia.

Abstract

Mota, Océlia; Bonamino, Alicia Maria Catalão de. (Advisor). **Between meritocracy and equity: The Prêmio Escola Nota Dez (Maximum Score School Award) through the perception of implementing agents.** Rio de Janeiro, 2018, 297p. Tese de Doutorado - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The goal of this doctoral dissertation is to investigate the implementation of the Prêmio Escola Nota Dez (PENDEz) - Maximum Score School Award - in four pairs of schools in Ceará state – Brazil. For this purpose this study seeks to understand how the implementation of policy occurs, based on the perception and performance of the implementing agents. PENDEz is the main instrument for state induction of the Pacto de Alfabetização na Idade Certa (Paic) - Pact for Literacy in the Right Age. Since 2007, the PENDEz has been awarding the 150 best performing schools in the Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Basic Education Permanent Assessment System of Ceará state) – Spaece-Alfa. This program also provides financial support to the lower performing schools. This resource is equal to half of the award of the schools that reached the best results. This research focused on the implementation of PENDEz in the initial years of elementary school. There were used of Spaece-Alfa data for the selection of four pairs of schools. The analysis was based on documentary exploration, observation and interviews with the implementing agents (teachers, education administrators and managers of the PAIC). The research intends to describe the pressures and conditionalities of the PENDEz on the schools and the relations established in the partnerships schools. This study also aims to show the role of the agents and the use of their discricionariety in the adequacy, interpretation and local adjustment of the policy itself. The interview scripts and analyzes were constructed in interlocution with studies of street and middle level bureaucracy (LIPSKY, LOTTA, OLIVEIRA), school equity (DUBET), public action instruments (LASCOUMÉS and LE GALÉS) and accountability AFONSO; BARROSO). The results show that the supported schools were able to improve their results, regardless of whether they received financial assistance from the state government or technical-pedagogical support from the award-

winning schools, as advocated by PENDEZ standards. It was also noted the importance of the symbolic dimension of the Prize, which acts in a way that places awarding schools and their agents in a socially prominent condition, while supported schools and their agents are stigmatized, even though they have done a good job. The use of discretionarity was identified in the variation of the criteria used by each school to judge who among the different school agents should be considered fit to receive the bonus provided in the Award. Without breaching the rules, schools found loopholes to boost the agents considered 'most deserving' because they contributed to the learning of the class responsible for school awards. It was also verified that, in spite of the fact that PENDEZ aims to strengthen Paic actions, combat educational inequalities and improve school performance, its meritocratic component, which gives social prestige to the award-winning schools, has a negative impact on the agents school students and, especially, the students of the supported schools, as reported by the implementing agents.

Keywords

Prêmio Escola Nota Dez; Bureaucratic agents; Educational Policies; Accountability.

Sumário

1. Introdução	20
2. Federalismo, colaboração e responsabilização: novos modos de regulação na política educacional	27
2.1. Federalismo, descentralização e colaboração na educação brasileira	28
2.2. A ação reguladora do Estado por meio das reformas políticas	36
2.2.1. O debate no Brasil – Prós e contra as políticas de responsabilização	40
2.2.2. A expansão das políticas de responsabilização nos estados brasileiros	44
2.3. A regulação na educação por meio da instrumentação da ação pública	48
3. Trajetórias das Políticas Educacionais Cearenses – da reforma da educação básica ao PAIC e PENDez	54
3.1. Marcos históricos na política educacional do Ceará – a aposta no regime de colaboração	54
3.2. Avaliações externas e suas contribuições para a criação do Paic	58
3.2.1. Paic – um programa fundamentado no pacto de colaboração entre diferentes entidades	60
3.2.1.1. Os eixos de formação	64
3.2.1.2. A criação da cota parte do ICMS	68
3.2.1.3. Os avanços do Paic	71
3.3. O PENDez e suas características	75
3.3.1. A evolução da legislação do PENDez	78
3.3.2. Efeitos e impactos do Prêmio Escola Nota Dez segundo alguns estudos	83
3.3.3. Entre a meritocracia e a equidade: dilemas do PENDez à luz da Teoria da Justiça	88
4. A implementação do PENDez na perspectiva analítica e metodológica da burocracia de nível de rua e da burocracia de nível médio	95
4.1. Metodologia	105

4.1.1. A seleção das escolas	108
4.1.2. Visitas ao campo	108
4.1.3. A seleção dos agentes e a opção pelas entrevistas	110
4.2. Mobilizando as categorias de análise	111
5. Perfil, trajetória e atuação dos agentes implementadores	113
5.1. Diretores e coordenadores – perfil, trajetória e atuação	114
5.2. Os professores – perfil, trajetória e atuação	121
5.3. Gerente do Paic – perfil, trajetória e atuação	129
5.3.1. Das formações à atuação nas escolas	136
6. Fatores Institucionais e Organizacionais no contexto da implementação do PENDez	144
6.1. A região do Cariri e a Crede 18	144
6.2. Crato	152
6.3. Assaré	154
6.4. Antonina do Norte	156
6.5. Conhecendo as escolas parceiras – Contexto social e escolar	158
6.5.1. Parceiras nº 1	160
6.5.2. Parceiras nº 2 (EP2 e EA2)	168
6.5.3. Parceiras nº 3 (EP3 e EA4)	175
6.5.4. Parceiras nº 4 (EP4 e EA4)	183
7. Percepção e atuação dos agentes burocráticos na implementação do PENDez	189
7.1. O PENDez na percepção dos agentes implementadores	190
7.1.1. Premiada ou apoiada: como essa notícia repercute entre os agentes e as escolas?	195
7.1.2. Fatores e agentes que promovem a premiação e/ou o apoio	200
7.1.3. A reação após o resultado	203
7.1.4. Cobrança para uns, acompanhamento para outros	207
7.2. As visitas de cooperação técnico-pedagógicas	212
7.2.1. A elaboração das propostas das ações de cooperação técnico-pedagógica	214
7.2.2. As visitas: primeiras impressões	221
7.2.3. As contribuições das escolas parceiras na percepção de seus agentes	228

7.2.4. Sobre diferenças e dificuldades entre as escolas parceiras	232
7.3. Premiação x auxílio financeiro – a discricionarietà dos agentes burocráticos	238
7.3.1. Parceiras nº 1 – Usos e aplicação da premiação e do auxílio financeiro	240
7.3.2. Parceiras nº 2 – Usos e aplicação da premiação e do auxílio financeiro	245
7.3.3. Parceiras nº 3 – Usos e aplicação da premiação e do auxílio financeiro	250
7.3.4. Parceiras nº 4 – Usos e aplicação da premiação e do auxílio financeiro	254
7.4. Usos de estratégias em busca de resultados – A face <i>High Stake</i> do PENDEz	258
7.4.1. Da busca pelos 100% de participação	261
7.4.2. Sobre o uso dos simulados	267
7.4.3. Dos incentivos aos alunos	272
8. (In) Conclusões	275
9. Referências bibliográficas	288

Lista de gráficos

Gráfico 1 Proficiência média do Spaece-Alfa - Crato - 2007 a 2015	154
Gráfico 2 Proficiência média de Assaré - 2007 -2015	155
Gráfico 3 Proficiência média do Spaece-Alfa (2007 a 2015)	158
Gráfico 4 Proficiência Média - Spaece-Alfa - EP1- 2007 a 2015	162
Gráfico 5 Proficiência Média - Spaece-Alfa - EA1- 2007- 2015	164
Gráfico 6 Desempenho no Spaece Alfa EP1 e EA1 - 2007-2015	165
Gráfico 7 Proficiência Média Spaece-Alfa -EP2 - 2007 a 2015	169
Gráfico 8 - Proficiência Média Spaece-Alfa- EA2 -2007 a 2015	172
Gráfico 9 - Desempenho do Spaece Alfa - EP2 e EA2 - 2007 a 2015	174
Gráfico 10 - Proficiência Média- Spaece-Alfa - EP3 - 2007 a 2015	176
Gráfico 11 Proficiência média Spaece-Alfa EA3 -2007 a 2015	180
Gráfico 12 Desempenho do Spaece-Alfa - EP3 e EA3 - 2007 a 2015	181
Gráfico 13 – Proficiência Spaece – Alfa – 2007 a 2015 – EP4	184
Gráfico 14 - Proficiência Spaece-Alfa -2007 a 2015 - EA4	186
Gráfico 15 - Desempenho Spaece-Alfa -EP4 EA4 - 2007 a 2015	187

Lista de quadros

Quadro 1- Estados com políticas de responsabilização - 2012	45
Quadro 2 - Avaliação Educacionais Estaduais no Ciclo de Alfabetização	46
Quadro 3 - Escala de interpretação pedagógica do Spaece-Alfa	72
Quadro 4 - Diretores e coordenadores das escolas premiadas	116
Quadro 5 - Diretores e Coordenadores das escolas apoiadas	119
Quadro 6 - Burocratas de Nível de Rua das escolas premiadas (professores)	122
Quadro 7 - Burocratas de Nível de Rua das escolas apoiadas (professores)	125
Quadro 8 - Gerentes do Paic – Escolas premiadas e apoiadas	131
Quadro 9 - Rotina da equipe do Paic	134
Quadro 10- IDH, PIB e população das cidades pesquisadas	146
Quadro 11 - Especificações das escolas parceiras da Crede 18 em 2014	159
Quadro 12 - EP1 – Valor da 1ª parcela: 88.500,00-2014	241
Quadro 13 - Planilha de bonificação dos profissionais da EP1 - 2014	242
Quadro 14 EA1 – Auxílio financeiro 2014	244
Quadro 15 - EP2 –Premiação -2013	246
Quadro 16- Planilha de bonificação dos profissionais da EP2 - 2013	247
Quadro 17 - Auxílio financeiro – EA2 -2013	249
Quadro 18 EP3 - Premiação -2014	251
Quadro 19 - Planilha de bonificação dos profissionais da EP3 - 2014	251

Quadro 20 - Planilha de uso do auxílio financeiro – EA3 -2014	253
Quadro 21 - EP4 – 1ª parcela da premiação - 201	255
Quadro 22 - Planilha de bonificação – EP4 -2014	256
Quadro 23 - Auxílio financeiro –EA4 -2014	257
Quadro 24 – Características Institucionais e Organizacionais das escolas premiadas e apoiadas	280

Lista de tabelas

Tabela 1 Resultado da proficiência em Leitura (ANA- 2014)	20
Tabela 2 Resultado da proficiência em Escrita (ANA- 2014)	21
Tabela 3 - Percentual de estudantes construção de competências Saeb/2003	59
Tabela 4 - Evolução dos resultados do Paic	71
Tabela 5 - Taxas de Rendimento (2010 a 2013)) – Anos Iniciais	73
Tabela 6 - Ideb do Ceará - Anos Iniciais	146
Tabela 7 - Proficiência média dos municípios da Crede 18 - 2007-2015	148
Tabela 8 - Escolas premiadas e apoiadas - Crede 18	150
Tabela 9 - Quantidade de municípios por nível de proficiência - 2007 a 2014	150
Tabela 10 - Evolução do Ideb - Anos Iniciais - Crato	153
Tabela 11 Evolução do Ideb - Anos Iniciais - Assaré	155
Tabela 12 Evolução - Ideb -Anos Iniciais Antonina do Norte (2007 a 2015)	157
Tabela 13- Ideb - Anos Iniciais – EP1	161
Tabela 14 - Ideb- Anos Iniciais - EA1	164
Tabela 15 - Ideb- Anos Iniciais - EP2	170
Tabela 16 - Ideb Anos Iniciais - EA2	173
Tabela 17 Ideb Anos Iniciais - EP3	176
Tabela 18 Ideb anos iniciais - EA3	181
Tabela 19 - Ideb - Anos iniciais - EP4	184
Tabela 20 - Ideb - Anos Iniciais - EA3	186

Lista de siglas

Alece- Assembléia Legislativa do Estado do Ceará
Aprece - Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará
ANA - Avaliação Nacional de Alfabetização
Cecom - Células de Cooperação com os Municípios
Caed - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CCEAE - Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar
CE - Constituição Estadual
CF - Constituição Federal
Copem - Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
Crede - Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação
ENC - Exame Nacional de Cursos
Enem - Exame Nacional do Ensino Médio
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAP - Instrumentação da Ação Pública
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDM - Índice de Desenvolvimento Municipal
IME - Índice Municipal de Educação
IQE - Índice Municipal de Qualidade Educacional
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MIT - *Massachussetts Institute of Tenology*
NCBL - *No Child Left Behind*
NRCOM - Núcleos de Cooperação com os Municípios
Paic - Programa de Alfabetização na Idade Certa

Paebes - Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PAR - Plano de Ação Articuladas
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PENDez - Prêmio Escola Nota Dez
PER - *Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar*
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB - Produto Interno Bruto
PIP - Programa de Intervenção Pedagógica
Pnaic - Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE - Plano Nacional de Educação
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático
PROEB - Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica em Minas Gerais
Sabe - Sistema de Avaliação Baiano da Educação -Avaliação Externa da Alfabetização (Avalie-Alfa)
Saeb- Sistema de Avaliação da Educação Básica
Sadeam - Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas
Saego - Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás
Saems - Sistema de Avaliação da Educação da rede Pública de Mato Grosso do Sul
Saepe - Sistema de Avaliação Educacional do Pernambuco
Saers - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
Saep - Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau
Saero - Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia
Saresp - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIMCE - *Sistema de Medición de la Calidad Educativa*
SME - Secretaria Municipal de Educação
Spaeece- Sistema Permanente de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Ceará

Spaee- Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará

Uece - Universidade Estadual do Ceará

UFC - Universidade Federal do Ceará

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

Undime - União dos Dirigentes Municipais de Educação

Unifor - Universidade de Fortaleza

Urca - Universidade Regional do Cariri

UVA - Universidade Estadual Vale do Acaraú