

1

Introdução

É verdade que as coisas não se constroem por passe de mágica, nem da noite para o dia, pois “devagar é que o escuro se faz claro”. Se tal movimento não é captado a olho nu, é preciso, pois, afastar-se para melhor ver e, assim, se aproximar. (VIEIRA E VIDAL, 2013, p.1089)

As desigualdades sociais e educacionais ainda expulsam, por meio das reprovações, muitas crianças da escola pública. Segundo dados do censo escolar, a taxa de reprovação escolar no 3º ano do ensino fundamental em 2016 era de 12,5 % e a de abandono 1,1%%. Isto significa que 341. 134 alunos foram reprovados no final do ciclo de alfabetização nas escolas públicas de ensino regular em todo o país e mais de 30 mil crianças abandonaram a escola. A distorção idade-série no 3º ano foi de 14%. De cada 100 alunos, 14 estão com atraso escolar de um ano ou mais. Esse pode ser considerado, o “Calcanhar de Aquiles” da educação.

É verdade que o país conseguiu universalizar em quase 100% o atendimento ao ensino fundamental. Porém ainda não conseguimos manter as crianças na escola pelo menos para garantir que concluam o ensino fundamental. A repetência e a não aprendizagem causadas pelas desigualdades sociais e educacionais provocam a evasão escolar. Muitos alunos saem precocemente da escola.

Os indicadores da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) de leitura e escrita, realizada em 2014 mostram um panorama do desempenho dos estudantes no final do ciclo de alfabetização (3º ano), fase na qual os alunos deveriam estar plenamente alfabetizados. A tabela 01 apresenta os resultados da ANA de leitura e escrita em 2014.

Tabela 1 Resultado da proficiência em Leitura dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental por regiões (ANA- 2014)

	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Adequado
Brasil	22,2	34	32,6	11,2	77,8
Norte	35,1	37,5	22,6	4,8	64,9
Nordeste	35,6	36,8	22,1	5,5	64,4
Sudeste	13,1	30,3	39,9	16,8	86,9
Sul	11,9	33,6	40,6	13,9	88,1
Centro-oeste	16,1	36,2	37,2	10,6	83,9

Fonte: LIMA, 2016, p. 81.

Tabela 2 Resultado da proficiência em Escrita dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental por regiões (ANA- 2014)

	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Adequado
Brasil	11,6	15	7,8	55,7	9,9	65,5
Norte	19,4	27,4	10,4	38,8	4,1	42,9
Nordeste	19,9	22,5	11,4	42,5	3,7	46,3
Sudeste	6,1	8,8	5	64,6	15,4	80,1
Sul	5,1	8,1	5,3	67,5	14	81,5
Centro-oeste	7,8	11,1	8,5	65,1	7,5	72,6

Fonte: LIMA, 2016, p. 81.

Segundo os resultados da tabela, apenas 77,8% dos alunos brasileiros estão no nível adequado de aprendizagem em leitura. Na região nordeste, o percentual é de 64,4%. Isto significa que mais de 35% dos alunos ainda não estão alfabetizados adequadamente no 3º ano do ensino fundamental. Na escrita, os dados são ainda mais críticos. Os resultados da avaliação revelaram que no Brasil apenas 65,5% dos alunos estão no nível adequado. Na região Nordeste, menos de 50% das crianças conseguem escrever adequadamente. Na região Norte, 42,9% dos estudantes entram nessa estatística.

Os resultados apresentados revelam que o quadro de não aprendizagem ainda é muito grave no país. Crianças entram, passam anos na escola e desistem dela sem estarem plenamente alfabetizadas. Freitas (2007), há dez anos já alertava para a gravidade da evasão de crianças e jovens da escola.

Com o objetivo de reverter esse quadro, o governo federal e estadual vem investindo na formulação e implementação de políticas públicas no país. A Constituição Federal (CF) de 1988 foi um marco para o avanço de novas formas de regulação na educação. Ao trazer o federalismo e o sistema de colaboração entre os entes federados, possibilitou a descentralização dos serviços públicos e deu mais autonomia a estados e municípios.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) veio consolidar o regime de colaboração. Com isso assegurou o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino. Seu objetivo era definir prioridades e melhorias na qualidade de ensino.

Às avaliações externas, coube a tarefa de fornecer os dados do desempenho dos estudantes brasileiros em língua portuguesa e matemática. Com base nos resultados das avaliações, o governo pôde conhecer e mapear o desenvolvimento da educação no país, regiões, estados, municípios e escolas. A

Prova Brasil, cuja aplicação é censitária, possibilitou o acesso a informações mais precisas sobre o desempenho dos alunos do 5º e do 9º ano.

Ao mesmo tempo alguns estados do Brasil também desenvolveriam sistemas próprios de avaliação externa com objetivos quase idênticos àqueles das avaliações nacionais. Eles buscavam obter informações mais pontuais de seus sistemas educacionais a fim de traçar intervenções mais precisas, se antecipando à Prova Brasil. Os resultados das avaliações nacionais e subnacionais apontavam que um grande número de alunos chegava no 5º ano sem dominar a leitura e a escrita adequadamente.

Em 2001, a cidade de Sobral no Ceará realizava as primeiras experiências de avaliação na alfabetização. Com base no resultado dessas avaliações, o município conseguiu planejar intervenções para enfrentar os fracos resultados apresentados nas avaliações e conseguiu em poucos anos reverter esse quadro.

No Ceará, os outros municípios também enfrentavam os mesmos problemas de Sobral. Dessa forma, o governo do estado, baseado na experiência desse município, implementou o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic). O programa foi criado com base no princípio de colaboração entre estado e municípios. Com a criação do Spaece-Alfa, também estendeu as avaliações externas para a alfabetização. A partir de 2007, começou a avaliar os alunos das escolas públicas municipais e estaduais do 2º ano do ensino fundamental.

No interior do Paic, o governo estadual criou o Prêmio Escola Nota Dez (PENDez) com o objetivo de incentivar ainda mais os gestores públicos e municipais no empenho da melhoria dos resultados educacionais do estado, na alfabetização. A meta era alfabetizar todas as crianças do estado na idade certa, isto é, até os oito anos de idade.

O Paic apresentou resultados impressionantes em quatro anos de implementação. O estado, na primeira avaliação do Spaece-Alfa-2007, teve apenas 14 dos seus 184 municípios no nível Desejável de alfabetização. Em 2014, na quarta avaliação do Spaece-Alfa, esse número saltou para 141 municípios no nível Desejável e 42 no nível Suficiente. Naquele ano, apenas um município ficou no nível Intermediário de alfabetização.

Por seus resultados exitosos, o Paic inspirou a criação do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic)¹ em 2012. Uma política do governo federal desenvolvida em conjunto com estados e municípios, que busca também melhorar os resultados educacionais, alfabetizando todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental. O Pnaic tem o objetivo de reverter o quadro de reprovação e evasão nas séries iniciais que ainda se apresentam como os grandes desafios para a melhoria da educação no país.

A realidade educacional da alfabetização no país, as políticas desenvolvidas no estado do Ceará e os resultados apresentados por meio destas nos instigaram a realizar o presente estudo, com a finalidade de conhecer mais de perto, por meio de uma investigação qualitativa, a implementação do PENDez. Trata-se de uma política de bonificação que chama a atenção por apresentar várias peculiaridades que a diferenciam da maioria das políticas de *accountability* já implementadas no país, por estar sustentada nos princípios de colaboração, equidade, responsabilização e meritocracia.

Diante dos fatos apresentados, acreditamos que estudar o PENDez a partir da percepção e atuação dos agentes implementadores é um caminho oportuno para compreender como foram produzidos os avanços no campo educacional.

Dessa forma, o presente estudo analisa a implementação do PENDez criado em junho de 2009 pelo governo do estado do Ceará. O PENDez busca operar como política indutora da melhoria dos resultados das escolas e, ao mesmo tempo, como política de apoio às escolas com menores resultados. Além disso, também funciona como subsídio a um modelo de aprendizagem institucional focado na disseminação de boas práticas de gestão pedagógica e de fortalecimento da melhoria da qualidade na aprendizagem dos alunos do 2º e 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede pública. Esta tese focaliza especificamente o PENDez voltado para o 2º ano do ensino fundamental.

Um dos diferenciais do PENDez é o fato de se tratar de uma política de colaboração implementada no Estado do Ceará por meio de um sistema de apadrinhamento entre escolas premiadas e escolas apoiadas. As 150 escolas que ficaram nas melhores posições do IDE-Alfa adotam as 150 escolas que ficaram

¹ Trata-se de um conjunto integrado de programas tendo como eixo principal a formação contínua dos professores alfabetizadores. Essa ação é complementada por outros eixos de atuação: materiais didáticos e pedagógicos, avaliações, controle social e mobilização.

nas últimas posições. As escolas devem desenvolver uma parceria por até dois anos, envolvendo ações de cooperação técnico-pedagógica, com o objetivo de manter ou de melhorar os resultados da aprendizagem de seus alunos.

A pesquisa tem com referência estudos anteriores, os quais focalizam as políticas educacionais cearenses, particularmente o PENDez. Esta investigação propõe a avançar na compreensão do funcionamento da política, focalizando sua implementação, em quatro escolas parceiras. Concentra-se, também, no papel das burocracias educacionais neste processo e, mais especificamente, nas relações estabelecidas entre as escolas parceiras, no grau de discricionariedade dos atores envolvidos nessa parceria, nas influências da política nas ações e percepções dos agentes burocráticos (professores, coordenadores, diretores e gerentes). Também destaca a influência destes agentes no desenho da própria política. A pesquisa tem, ainda, o objetivo de avançar no conhecimento das relações entre o PENDez e o Paic, política cearense da qual o PENDez constitui um dos eixos que a estruturam.

Nessa perspectiva, a análise do processo de implementação leva em consideração alguns fatores do PENDez, entre os quais destacamos três que serão analisados na pesquisa: a) a formulação da política (leis, portarias, decretos relacionados ao Prêmio); b) a organização do aparato administrativo responsável pela implementação (Credes, Cecom, Secretarias Municipais e Escolas) e c) as ideias, os valores e as percepções dos atores (diretores, coordenadores, gerentes do Paic e professores).

Para realizar as análises nos referenciamos em estudos de Dubet (2008) sobre a escola; de Afonso (2009) e Barroso (2011) sobre *accountability*; de Gofman (2004) sobre estigmas; de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível e de Lotta e Oliveira (2015) sobre a burocracia de médio escalão. Os estudos de Lascoumés e Legalés (2012) sobre instrumentos da ação pública contribuíram para a ampliação da implementação do PENDez.

De um modo geral este estudo está ancorado em conceitos como: meritocracia, justiça como equidade, *accountability*, instrumentos da ação da pública, estigmas e colaboração.

Como objetivo principal a pesquisa procura compreender a implementação do PENDez em quatro pares de escola parceiras, por meio da percepção e atuação dos agentes burocráticos.

Como objetivos secundários procuramos analisar a influência da política na percepção e atuação dos agentes implementadores e também a influência da percepção e atuação dos agentes na implementação da política.

Incluindo a introdução e a conclusão final, este trabalho está organizado em oito capítulos.

O segundo aborda os conceitos de federalismo e responsabilização como constituidores dos novos modos de regulação da política educacional brasileira. Os tópicos que constituem o capítulo também abordam a ação reguladora do estado por meio das reformas políticas e suas repercussões nas políticas educacionais; também discutimos o conceito de *accountability* em nível nacional, os debates prós e contra a política e a expansão dessas políticas no país. A regulação na educação é abordada por meio da teoria dos instrumentos da ação pública.

No capítulo seguinte apresentamos um panorama das políticas educacionais cearenses desde 1995, quando foram iniciadas as reformas da educação básica no estado. No primeiro tópico procuramos compreender como o princípio de colaboração desenvolvido nessa época, influenciou na formulação das políticas atuais, como o Paic e o PENDez. No segundo tópico abordamos as contribuições dos resultados das avaliações externas para a criação do Paic. Apresentamos ainda, o histórico do programa, seus eixos e os avanços da política. No último tópico apresenta a legislação do PENDez e, por último, os resultados de alguns estudos sobre a política.

O quarto capítulo traz o referencial metodológico da pesquisa; a seleção das escolas, as visitas a campo, a seleção dos agentes e a opção pelas entrevistas.

No quinto capítulo abordamos o perfil, trajetória e atuação dos burocratas de nível de rua (BNR) e dos burocratas de médio escalão (BME), na burocracia educacional considerando os níveis ocupados e a classificação das escolas como premiada ou apoiada.

No sexto capítulo apresentamos o contexto e os fatores institucionais e organizacionais das escolas e secretarias de educação selecionadas na pesquisa. Esta dimensão envolve a análise de uma parcela abrangente de leis, portarias, decretos, documentos escolares e instituições, a nível municipal e estadual.

No sétimo capítulo analisamos as percepções e atuações dos BNR e BME na implementação do PENDez. O capítulo está organizado em quatro tópicos: o

primeiro trata das percepções dos agentes a respeito do PENDez e das influências exercida no trabalho dos professores, gestores escolares e alunos. O segundo investiga como acontecem as visitas de cooperação técnico-pedagógica entre as escolas parceiras, segundo a percepção dos agentes envolvidos. No terceiro investigamos o uso dos recursos financeiros pelas escolas premiadas e apoiadas e os critérios de escolha dos agentes bonificados. No quarto, analisamos as estratégias utilizadas pelos agentes para conseguirem melhorar o desempenho em suas escolas e garantir o recebimento da segunda parcela do prêmio.

As considerações finais foram elaboradas com base na articulação entre a pesquisa de campo e os referenciais que suportam esta tese.