

3

Trajetórias das Políticas Educacionais Cearenses – da reforma da educação básica ao PAIC e PENDez

Este capítulo tem como objetivo traçar um panorama das políticas educacionais cearenses desde 1995, quando iniciaram as reformas na educação básica, fundamentadas no regime de colaboração entre estados e municípios até a criação do Paic e do PENDez. Nesse contexto, no primeiro tópico procuramos compreender como o princípio de colaboração desenvolvido nessa época, influenciou na formulação das políticas atuais. No segundo tópico abordamos as contribuições dos resultados das avaliações externas para a criação do Paic e nos subtópicos apresentamos o histórico do programa, seus eixos e os avanços da política. No último abordamos papel das redes de colaboração entre estado e município por meio de suas agências (Seduc, Copem, Crede, Cecom, SME e escola) e de seus agentes. O quarto tópico apresenta o PENDez por meio de suas leis e em seguida trazemos os resultados de alguns estudos realizados sobre a política. Por último discutimos os conceitos de meritocracia e equidade do PENDez à luz da teoria da justiça.

Dessa forma, procuramos conhecer os princípios e contexto em que o Paic e o PENDez estão fundamentados.

3.1

Marcos históricos na política educacional do Ceará – a aposta no regime de colaboração

A história de colaboração no Ceará, segundo Vieira e Vidal (2013, p.1080), “se articula a um caminho mais amplo e mais largo percorrido na direção do enfrentamento de condições de pobreza quase endêmica do estado”. A experiência do estado em políticas de colaboração remonta à década de 1980 com o programa de agentes comunitários de saúde, nascido no pequeno município de Jucás, sendo expandido para o estado e depois para todo o país. Por suas realizações na área da saúde, o Ceará foi o primeiro governo da América Latina a ganhar, em 1993, o prêmio Unicef *Maurice Pate*, para programas de assistência à infância.

Por suas experiências exitosas em políticas públicas com cunho colaborativo, o estado despertou a atenção da professora e pesquisadora Judith Tandler, do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), que realizou uma pesquisa de campo, contando com o auxílio de estudantes de pós-graduação de diversas partes do mundo. O estudo, que durou dois anos, deu origem a um livro que apresenta uma análise crítica da experiência de quatro políticas públicas cearenses bem-sucedidas (TENDLER, 1998).

Na área da educação, o Ceará antecipou-se às leis federais com a municipalização das séries iniciais, muito antes da Constituição Federal de 1988 (CF). De acordo com Vieira (2007, p. 4), o estado já contava com forte presença municipal na oferta do ensino fundamental, mas, a partir de 1995, foi aumentado o investimento em políticas de ampliação da municipalização, “passando em curto espaço de tempo a ser o estado com maior índice de matrículas na rede municipal no âmbito da federação” (VIEIRA, 2007, p.4). Nesse contexto, o estado atingiu, em 1998, a universalização do ensino fundamental, atendendo 98% da matrícula das crianças e jovens de 7 a 14 anos, além de ter superado as metas educacionais propostas no início da década de 1990 (NASPOLINI, 2001).

A cooperação técnica entre estado e municípios que, na prática, já vinha há muito tempo sendo exercida, foi consolidada na Constituição Estadual (CE) de 1989 quando a mesma instituiu que: “o Estado prestará assistência técnica e financeira aos municípios que mantenham o ensino fundamental, devendo decretar a medida de intervenção, ao verificar não haver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal (art. 227, § 1º)”. Nesse caso, a CE/89 procurava alinhar-se à CF de 1988, que traz em seu bojo o espírito das políticas de colaboração, como preconizam o Art. 205¹²: e o Art. 211¹³: Segundo Abrucio (2013), o artigo 211 da CF (1988) introduz o federalismo cooperativo proposto para a área educacional, reforçado depois por um parâmetro nacional, a LDB, aprovada em 1996.

Para enfrentar os desafios impostos na educação, o estado do Ceará adotou e apostou em um tipo de política baseada no princípio do regime de colaboração

¹² A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

¹³ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Ambos os artigos trazem a colaboração como um princípio a ser colocado em prática pela sociedade civil, União, Estados e Municípios.

entre estado, municípios, através da secretaria do estado e das secretarias municipais, escolas e sociedade civil (NASPOLINI, 2001).

. Nesse modelo¹⁴, as decisões transitam tanto a partir dos níveis hierárquicos superiores (como as secretarias municipais e estadual de educação), como a partir da base (conjunto de escolas). Embora o percurso possa parecer mais longo e demorado, Naspolini (2001) defende que este modelo se mostra mais resistente às pressões políticas e econômicas, o que mostra sua capacidade de garantir a sustentabilidade e adaptabilidade às mudanças.

A reforma de educação básica cearense, no período de 1995 a 2000, ancorou-se em três elementos fundamentais: a) o reconhecimento da necessidade de mudança, expressa nos planos de governo da década de 1990; b) o contexto econômico e político favorável, traduzido pelo saneamento das finanças do Estado e pela expressiva credibilidade de suas instituições e c) a existência de mecanismos efetivos de participação social, evidenciados pela modernização das formas de gestão pública e pela atuação organizada da sociedade civil. (NASPOLINI, 2001, p.169).

Essas reformas educacionais visavam à articulação de três conceitos básicos presentes na literatura e nas políticas educacionais, que envolvem a gestão da escola: autonomia escolar, descentralização e avaliação. Exigiam, também, investimento nos esforços para a implantação de um regime de colaboração entre estado e municípios que “além de consolidar o processo de descentralização, permitisse a definição de um sentido de atuação, a partir da fundação de um pacto que garantisse o desenvolvimento de políticas convergentes em torno de uma escola pública, democrática e de qualidade” (NASPOLINI, 2001, p.184). A proposta educacional cearense baseava-se, sobretudo, nos princípios de mobilização social e no regime de colaboração entre União, estado, municípios, escolas e sociedade.

Vieira e Vidal (2013) identificaram três etapas distintas na construção do processo de colaboração no estado do Ceará, que abrange um período de quase duas décadas, dos anos de 1995 a 2013 e compreende os mandatos dos governos de Tasso Jereissati (1995-2002), Lúcio Alcântara (2003-2006) e Cid Gomes (2007-2013).

¹⁴ Trata-se de um tipo de reforma baseado na imagem de uma espiral, em que são combinados os fluxos vertical e horizontal

A primeira etapa é a da *Instituição* do regime de colaboração, que se consolidou em 1995, no início do segundo mandato de Tasso Jereissati. A continuidade da gestão por dois mandatos consecutivos foi decisiva para a solidificação e irreversibilidade do processo de colaboração entre estado e municípios (VIEIRA E VIDAL, 2013).

O Fundef contribuiu para acelerar ainda mais o processo de municipalização no estado, que aconteceu sem muitos protocolos, com a transferência de matrículas, cessão de prédios e professores, alterando rapidamente o perfil da oferta do ensino fundamental. Para Abrucio (2013) a criação do Fundef foi o mais importante mecanismo criado pelo governo federal para a efetivação do regime de colaboração.

No governo de Lúcio Alcântara (2003-2006) ocorreu a fase de *organização* do pacto colaborativo, período que o estado atravessou grandes dificuldades financeiras, assim como outros estados do Nordeste, sendo necessários recursos emergenciais da União para honrar os compromissos da educação. Nesse contexto, outras formas de colaboração foram criadas com recursos do Banco Mundial, que subsidiou um projeto de formação de professores e gestores, além de diversos projetos visando à melhoria da qualidade da educação.

Com o fortalecimento e a ampliação do diálogo entre o estado e os municípios, “foi possível caminhar no sentido da construção de uma cultura de avaliação das redes escolares, de uma gestão integrada da escola e de apoio à elaboração de planos municipais de educação, entre outros” (VIEIRA E VIDAL, 2013, p.1084).

O *fortalecimento* do Pacto colaborativo, terceira etapa do processo de colaboração, aconteceu no governo de Cid Gomes (2007 -2013). A saúde financeira do estado dava sinais de recuperação com as mudanças da redistribuição dos recursos da União através do Fundeb, que criou condições favoráveis para a formação de novas parceiras que envolviam repasse de recursos aos municípios.

O resultado positivo da experiência das políticas educacionais desenvolvidas em Sobral foi colocado como “prioridade da nova gestão, generalizando-se para todos os municípios do estado inspirando a criação do Paic”. Posteriormente, outros mecanismos de indução com o objetivo de melhorar

a qualidade da educação também foram criados, como a vinculação do ICMS aos resultados das avaliações estaduais e o PENDez.

Ao mesmo tempo em que investia nas políticas de colaboração com o objetivo de melhorar os níveis educacionais, o estado investia também em políticas próprias de avaliação externa, criadas desde o início da década de 1990 e que foram evoluindo com o passar dos anos. Os resultados de avaliações externas como o Saeb e o Spaece, despertaram a atenção das autoridades e pesquisadores para o fraco desempenho do estado, ao mesmo tempo em que a sociedade clamava por mudanças. Fazia-se urgente que ações fossem tomadas.

As experiências desenvolvidas em políticas públicas fundamentadas no pacto de colaboração entre estado e município foram fundamentais para a formulação do Paic, planejado com a colaboração de diferentes atores e instituições, tendo o princípio da colaboração como um dos pilares. No próximo tópico abordaremos as avaliações externas nacionais e subnacionais e suas contribuições para a criação do Paic.

3.2

Avaliações externas e suas contribuições para a criação do Paic

O Ceará foi um dos estados escolhidos no Nordeste para realizar a primeira experiência de avaliação com instrumentos padronizados ainda na década de 1980, o *Projeto de Avaliação do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (Projeto Edurural)* (1982-1986). A avaliação foi realizada também em escolas do Piauí e Pernambuco. Em 1992, foi criado o sistema de avaliação do Ceará, inicialmente chamado de Avaliação do Rendimento Escolar dos alunos de 4^a a 8^a séries. Desde 1994, essa avaliação passou a ser realizada a cada dois anos, intercalada com os ciclos de aferição do Saeb. Os primeiros resultados do Saeb, iniciado em 1990, revelaram que o estado, em relação aos indicadores educacionais, tinha graves problemas a enfrentar, entre eles o acesso, a universalização do ensino básico e a qualidade do rendimento escolar.

Em 1996, na sua quarta edição, e abrangendo 27 municípios¹⁵, o sistema de avaliação passou a se chamar Sistema Permanente de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado do Ceará (Spaace). O Spaace caracteriza-se como avaliação externa em larga escala que avalia as competências e habilidades dos alunos do ensino fundamental e médio da rede estadual, em língua portuguesa e matemática. Em 2004, o Spaace passou por sua maior e mais importante mudança, com a incorporação de todas as redes municipais de ensino à avaliação estadual, que passou a avaliar o maior número de escolas e de estudantes de sua história.

Lima (2007, p.120), em estudo realizado sobre o Spaace, observou que seu modelo de avaliação é semelhante ao desenvolvido pelo Saeb, o que possibilita, grosso modo, uma leitura comparada dos resultados, aspecto relevante em avaliações dessa natureza. Segundo Vieira (2007, p. 51), “pela primeira vez no estado, trabalhou-se com instrumentos que auxiliavam a escola a enxergar seu próprio desempenho, identificando fraquezas e potencialidades”, o que representou, segundo a autora, importante subsídio para sua melhoria. Tratava-se de uma inovação com forte potencial para reverter a cultura vigente do fracasso escolar.

Os diversos ciclos realizados pelo Spaace revelaram a existência de sérios problemas na fase de alfabetização, que interferem nas aprendizagens posteriores dos alunos e são retratadas na 4ª série (atual 5º ano) nos baixos indicadores de qualidade e eficiência da Educação Básica. Os resultados do Saeb de 2003 vieram endossar esse diagnóstico, ao revelarem que mais de 70% das crianças do estado do Ceará apresentavam competência abaixo do nível desejado, conforme apresentado na tabela 3.

Tabela 3 - Percentual de estudantes nos estágios de construção de competências em língua portuguesa Saeb/2003

Estágio	Língua Portuguesa		
	4ª série		
	Brasil	Nordeste	Ceará
Muito crítico	18,7	29,32	30,4
Crítico	36,7	41,85	41,2
Intermediário	39,7	26,77	26,0
Adequado	4,8	2,06	2,4
Total	100,00	100,00	100,00

Elaboração própria. Fonte: Saeb (2003)

¹⁵ O estado possui um total de 184 municípios.

O Spaece, assim como as avaliações nacionais, evoluiu e se tornou complexo, passando a abranger outros níveis da educação básica. Em 2007, a alfabetização passa a ser considerada uma prioridade no estado, e ensejou a implementação do Paic. A Seduc ampliou a avaliação externa do Spaece para o 2º ano do ensino fundamental, criando assim uma avaliação da alfabetização - o Spaece-Alfa.

A idealização do Spaece-Alfa surge em 2007, em decorrência da prioridade do governo cearense na alfabetização das crianças, logo nos primeiros anos de escolaridade, expressa através do Paic. Consiste numa avaliação anual e censitária, para identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do ensino fundamental das escolas da rede pública (estaduais e municipais), e que possibilita a construção do IDE-Alfa, um indicador de qualidade envolvendo habilidades em leitura de cada aluno e que permite estabelecer comparações com os resultados das avaliações realizadas pelos municípios e pelo Governo Federal (CEARÀ, 2012).

Tendo como referência a experiência exitosa de Sobral e acreditando na possibilidade de melhorar os resultados, várias forças se uniram no combate ao analfabetismo escolar, realizaram pesquisas, planejaram intervenções e partiram para a ação. Nesse contexto surge o Paic.

3.2.1

Paic – um programa fundamentado no pacto de colaboração entre diferentes entidades

Vieira e Vidal (2013, p.1080) reconhecem que assim “como qualquer empreendimento humano, a colaboração é uma construção histórica, cujo sucesso implica confiança e cooperação mútuas”. A regulamentação e efetivação do regime de colaboração estado/municípios destacou-se como prioridade entre os desafios colocados no Plano de Educação Básica do estado do Ceará (2003-2006). A meta foi incorporada como programa pela secretaria de educação do estado. Trata-se de uma junção de esforços com o objetivo de reverter os baixos indicadores educacionais do estado revelados pelo Saeb e pelo Spaece (AGUIAR, GOMES E CAMPOS, 2006).

O Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) foi criado em 2004. Formado pela união de diversos órgãos de diferentes setores da sociedade¹⁶. O comitê envolveu um mutirão com mais de trezentas pessoas e quinze instituições públicas e privadas e tinha como objetivo mapear e diagnosticar as causas do analfabetismo escolar no estado, bem como de buscar soluções e apontar caminhos que possibilitassem uma mudança na educação, especificamente no ponto considerado mais frágil, a alfabetização das crianças.

Para isso, foram desenvolvidas três linhas de pesquisas que resultaram em um documento chamado “Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar”, que trazia resultados de três principais linhas de pesquisas desenvolvidas no estado:

- ✓ O diagnóstico da leitura e escrita dos alunos do 2^a ano de escolas da rede pública do estado do Ceará. Essa pesquisa abrangeu 48 municípios de todas as regiões do estado, 225 escolas, 405 turmas e 7.915 alunos.
- ✓ A identificação das condições e formas de organização do trabalho escolar e trabalho docente para garantir a alfabetização de crianças nas escolas cearenses. Essa linha de pesquisa investigou o ambiente alfabetizador que era oferecido pelas escolas públicas e secretarias municipais de educação.
- ✓ A avaliação de programas e instituições de formação de docentes para as séries iniciais do ensino fundamental. Nessa pesquisa foram investigados os cursos de Pedagogia e Letras de algumas Instituições de Ensino Superior (IES), os pesquisadores queriam conhecer como estavam sendo formados os professores alfabetizadores em cujas mãos estava a responsabilidade de ensinar as crianças a ler e escrever. (AGUIAR, GOMES E CAMPOS, 2006).

¹⁶ como a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece), a Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/CE), e contando com o apoio do Unicef e de universidades cearenses, como a Universidade Estadual do Ceará (Uece), a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), a Universidade Regional do Cariri - (Urca) e a Universidade de Fortaleza (Unifor).

Cinco universidades cearenses ficaram responsáveis por realizar a primeira pesquisa e selecionaram municípios cuja proximidade geográfica fosse favorável ao trabalho de campo. Para a segunda pesquisa foram selecionados 15 municípios¹⁷, entre os 184 do estado com base no Índice de Desenvolvimento Municipal - IDM e 36 escolas da rede pública municipal, 15 na zona rural e 21 na zona urbana. Da terceira pesquisa participaram todas as instituições públicas de formação de professores do Ceará (AGUIAR, GOMES E CAMPOS, 2006).

Os estudos chegaram às seguintes conclusões:

- ✓ A primeira pesquisa mostrou que, dos alunos avaliados, 39% sequer liam e, se adicionarmos esses aos que liam sem fluência (31%), serão 80% dos alunos abaixo das condições necessárias exigidas para um aluno alfabetizado. Segundo o diagnóstico, apenas 15% dos alunos foram considerados alfabetizados plenamente.
- ✓ Na segunda pesquisa, constatou-se que grande parte dos professores não possuía metodologia para alfabetizar, abusava de cópias na lousa e usava muito mal o tempo de aula, que era bastante reduzido, porque as aulas começavam tarde, terminavam cedo e tinham intervalos longos. As escolas funcionam com pouca ou nenhuma estrutura física e material, faltavam bibliotecas, livros e cartilhas, o ambiente da escola e das salas de aula não favorecia o aprendizado da leitura e da escrita.
- ✓ A terceira pesquisa chegou à conclusão de que a maioria das universidades não possuía estrutura curricular adequada para formar o professor alfabetizador; os estágios para os cursos noturnos não aconteciam e no diurno não eram obrigatórios, o aluno do curso de Pedagogia poderia se formar sem nunca ter entrado em uma sala de alfabetização. (AGUIAR; GOMES E CAMPOS, 2006).

¹⁷ Desses municípios, Crato, localizado na região do Cariri foi selecionado para a realização dessa pesquisa .

Ao término das pesquisas já havia uma grande mobilização social envolvendo o combate ao analfabetismo escolar. Nesse contexto, foi criado o Paic, Lei nº 14.026 de 17 de dezembro de 2007. A Lei tinha o objetivo de apoiar os municípios cearenses na melhoria da qualidade do ensino da leitura e da escrita nas séries iniciais do ensino fundamental.

O Paic contou, inicialmente, com a adesão de 60 municípios, através de um pacto de cooperação técnica e financeira entre secretaria de educação estadual e os municípios cearenses, universidades públicas e seus institutos ou fundações universitárias de pesquisa e pós-graduação e, ainda, com instituições de fomento à pesquisa. Uma das principais características do Paic é o seu regime de colaboração, princípio de política educacional previsto na CF de 1988.

Em cumprimento ao regime de colaboração do Paic, o estado fica responsável por prestar colaboração técnica e financeira aos municípios. Às Secretarias de Educação fica o encargo de firmar acordos de cooperação técnica e financeira com os municípios, universidades e instituições de fomento à pesquisa. Os municípios, por sua vez, se comprometem com as seguintes metas:

- 1) Priorizar a alfabetização de crianças, redimensionando recursos financeiros para os programas da área.
- 2) Estimular o compromisso dos professores alfabetizadores com a aprendizagem da criança, por meio da valorização e profissionalização docente.
- 3) Rever os planos de cargos, carreira e remuneração do magistério municipal, priorizando incentivos para a função de professor alfabetizador de crianças a partir de critérios de desempenho.
- 4) Definir critérios técnicos para a seleção de núcleos gestores escolares, priorizando o mérito.
- 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 crianças de quatro e cinco anos na pré-escola.
- 7) Adotar políticas locais para incentivar a leitura e a escrita. (CEARÁ, 2012)

O Paic surgiu com a meta prioritária de assegurar que todos os alunos do estado chegassem ao 5º ano do ensino fundamental sem distorção idade-série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequado à sua idade e ao seu nível de escolarização. A justificativa do Programa era combater um quadro educacional que, no ano de 2006, segundo dados do Censo Escolar, de

cada 100 alunos no estado do Ceará das escolas públicas das séries iniciais do ensino fundamental (1º ano 5º anos), 26 estavam com atraso escolar de dois anos ou mais.

Ainda segundo dados do Censo Escolar em 2006, a taxa de reprovação para as séries iniciais era de 14,7%, a taxa de abandono escolar de 8,8% e a taxa de aprovação de 76,5%. Os resultados eram uma denúncia viva das desigualdades educacionais no estado e revelaram a precariedade de um sistema de ensino que carecia de medidas para revertê-lo. O objetivo principal proposto pelo Paic foi o de alfabetizar todos os alunos da rede municipal até o 2º ano do ensino fundamental, ou seja, até os sete anos de idade.

O Paic reconhece que ter a alfabetização como prioridade exige planejar e executar ações sistêmicas e articuladas. Há também um compromisso do governo do Estado com os municípios, no sentido de garantir a oferta do ensino, apoiar a gestão municipal, a formação continuada para os professores da educação infantil ao 2º ano do ensino fundamental, e também com livros de literatura infantil para as salas de aula, e materiais didáticos para professores e alunos. (CEARÁ, 2012) A experiência do estado com políticas de cooperação contribuiu para o programa se firmar como um exemplo de política de colaboração (CEARÁ, 2012). Para melhor gerenciamento do programa ele foi dividido em eixos.

3.2.1.1 Os eixos de formação

A partir de 2007, o Paic tornou-se uma política prioritária para a Seduc, passando a compreender inicialmente cinco eixos: i) Alfabetização, ii) Gestão da Educação Municipal, iii) Educação Infantil; iv) Literatura Infantil e Formação do Leitor e v) Avaliação Externa. Em 2015 os eixos foram modificados e ampliados para seis eixos, a saber: i) Gestão da Educação Municipal; ii) Ensino Fundamental I; iii) Ensino Fundamental II e Educação Integral; iv) Educação Infantil; v) Literatura Infantil e Formação do Leitor e vi) Avaliação Externa.

Para o escopo desse trabalho, os eixos de Gestão da Educação Municipal, Ensino Fundamental I e Avaliação Externa são de extrema relevância, pois constituem a base do Prêmio Escola Dez.

O Eixo do Ensino Fundamental I tem como metas a alfabetização de 100% das crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental e alfabetização dos alunos não alfabetizados do 3º ao 5º ano do ensino fundamental, para isso conta com as seguintes ações:

- 1) Oferecer cooperação técnico-pedagógica aos municípios para a implantação e implementação de propostas didáticas de alfabetização.
 - 2) Produzir materiais didáticos estruturados para os professores e alunos do 1º ao e 2º anos e material de apoio pedagógico para professores e alunos do 3º ao 5º ano do ensino fundamental dos 184 municípios.
 - 3) Viabilizar a formação docente continuada e em serviço nos municípios, através de formadores do MAIS PAIC/ PNAIC das SME.
 - 4) Suscitar que nenhum aluno ainda não alfabetizado, independente da turma em que esteja matriculado, fique sem ler e escrever nos anos iniciais do ensino fundamental até o 5º ano.
 - 5) Realizar acompanhamentos pedagógicos nos municípios.
- Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br>. Acesso em janeiro de 2017

Em relação ao antigo eixo de Alfabetização, “eram realizadas formações e distribuição de material didático para o 1º e o 2º anos do ensino fundamental, incluindo um programa específico para os alunos que não foram alfabetizados, chamado Luz do Saber”. (SEGATTO, 2011, p.108). Ainda segundo a autora

Para o 1º ano, o material distribuído e as formações são únicos, elaborados pela Secretaria Estadual. Para o 2º ano, eles são selecionados pelas Secretarias Municipais, que escolhem editoras previamente definidas pela Secretaria Estadual. Além disso, a Secretaria produz a revista *Pense!* E concede um inventivo para a participação dos professores na Bial do Livro a fim de aumentar a sua capacidade alfabetizadora (SEGATTO, 2011, p.108).

O eixo da Avaliação Externa tem como primeira meta a realização de avaliações diagnósticas dos alunos do 2º ao 5º ano do ensino fundamental, das escolas públicas de todos os municípios cearenses. A avaliação, conhecida como *Provinha Paic*, é censitária o que significa que abrange todas as crianças matriculadas nessas etapas. A responsabilidade pela sua aplicação é de âmbito municipal e tem como um dos objetivos avaliar a alfabetização dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental e subsidiar o planejamento das intervenções pedagógicas pelos municípios e escolas (CEARÁ, 2012). A referida avaliação é de natureza interna, formativa e pretende, além de capacitar as unidades gestoras

dos sistemas municipais de ensino nas atividades de avaliação, promover intervenções pedagógicas e gerenciais com base nos dados coletados, pois fornece informações a respeito do estágio de desenvolvimento de cada criança.

O relatório com o resultado da avaliação da turma é disponibilizado aos professores com alto índice de detalhamento, o que propicia o acompanhamento individualizado de cada aluno. É com base nos resultados dessa avaliação que as escolas podem participar da seleção do PENDez. O eixo da avaliação externa tem como objetivo difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, de modo que estes tenham uma equipe do nas SME consciente dos seguintes fatores:

- 1) Importância de avaliar o processo de aprendizagem de seus alunos.
 - 2) Responsabilidade de conduzir o processo de avaliação de forma apropriada e responsável.
 - 3) Necessidade de utilizar os resultados das avaliações de forma apropriada, responsável e ética, sempre visando promover mudanças no processo de ensino e aprendizagem.
 - 4) Diagnosticar a situação de aprendizagem da leitura, da escrita e compreensão textual dos alunos das séries iniciais das redes municipais de ensino, comunicando os resultados da avaliação por município, por escola, por turma e por aluno.
 - 5) Oferecer subsídios para que as Secretarias de Educação desenvolvam uma gestão focada na aprendizagem dos alunos, fornecendo elementos para que, ao conhecer esta realidade, implemente políticas para elevar a qualidade do ensino ministrado nas séries iniciais
 - 6) Fornecer indicadores para efetuar a reenturmação dos alunos da rede municipal de ensino.
- Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br>. Acesso em janeiro de 2017

Além da Provinha Paic, também é aplicado no 2º ano do EF, o Spaece-Alfa, uma avaliação externa em que as equipes municipais da secretaria de educação não se envolvem, ficando todas as etapas sob responsabilidade do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed) da Universidade Federal de Juiz de Fora (Caed/UFJF). Segundo os documentos oficiais “o Spaece-Alfa avalia somente leitura e tem seus resultados expressos em níveis de proficiência, utilizando para isso a Teoria de Resposta ao Item e a escala de desempenho da Provinha Brasil, do MEC” Além disso, é por meio dos resultados dessa avaliação que “o governo do estado elabora o mapa da alfabetização e

calcula os índices que balizam a distribuição da cota-parte do ICMS e o PENDez” (CEARÁ, 2012, p. 119).

Para Fonseca (2013, p. 63), um dos diferenciais das avaliações do Paic “é a rapidez na consolidação e na devolução dos resultados, para que ocorram, o mais breve possível, as intervenções necessárias”. Os resultados são divulgados através de relatórios, especificados por município, escola, turma e aluno. A avaliação conta, ainda, com a disponibilização de um sistema informatizado, o SisPaic, que é *responsável* pela digitação dos dados das avaliações externas. Os resultados dessas avaliações são utilizados pelos municípios para a elaboração de políticas externas locais.

O eixo da Gestão Municipal tem como principal objetivo “promover o fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino, envolvendo assessoria técnica para a estruturação de modelo de gestão focado no resultado da aprendizagem” (CEARÁ, 2015). Ou seja, esse eixo é responsável por uma série de ações que faz com que os outros eixos aconteçam, por isso seus objetivos específicos abrangem uma gama de atividades que são imprescindíveis para o bom desenvolvimento do Paic. À gestão Municipal cabe:

- 1) Promover o assessoramento técnico às equipes de gestão do Paic nas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede) e nas Secretarias Municipais da Educação (SME).
- 2) Coordenar e monitorar o acompanhamento das ações de gestão do Paic.
- 3) Construir e difundir uma cultura de gestão de sistema e de gestão escolar, voltada para a aprendizagem dos alunos.
- 4) Fortalecer o gerenciamento dos sistemas municipais de ensino, a partir da formação das suas equipes técnicas.
- 5) Estabelecer indicadores de eficiência de gestão de sistema e indicadores de eficiência de gestão escolar, para permitir aos municípios e escolas o estabelecimento das suas metas.
- 6) Disponibilizar aos municípios, alternativas de procedimentos de escolha de gestores escolares, baseados fundamentalmente no mérito e vinculados à carreira.
- 7) Construir critérios para o estabelecimento de políticas de valorização do magistério, com ênfase no desempenho docente e na aprendizagem dos alunos.
- 8) Realizar a formação gerencial das equipes técnicas das SME, estabelecendo indicadores de eficiência de gestão de sistema e de gestão escolar.

Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br>. Acesso janeiro de 2017

As ações de gestão, segundo Gusmão e Ribeiro (2011, p. 19) são baseadas no “desenvolvimento de uma cultura de ação cíclica calcada em planejamento (...), intervenção, acompanhamento, monitoramento e avaliação, que apoie a estruturação e a implantação de uma política municipal”. Por meio de formações e promoção de encontros para troca de experiências, os autores ressaltam que a Seduc também coopera tecnicamente com os municípios para adotarem os seguintes processos: i) nucleação das escolas, ii) cumprimento do calendário legal de 200 dias letivos e 800 horas-aula e iii) fortalecimento da autonomia das escolas e elaboração de política de acompanhamento das escolas da rede.

O eixo da Gestão Municipal fica responsável por alinhar as ações da Crede com as das SME e as escolas por meio do gerente do Paic e de sua equipe, que fazem a intermediação entre as instâncias estadual e municipal. São eles que fazem as formações dos professores e acompanham se ações propostas nas formações estão sendo colocadas em práticas pelos professores.

O PENDez, foi criado no âmbito do Paic, como mais uma medida de incentivo e indução em busca da equidade entre as escolas do estado, isso promove uma interligação entre as duas políticas. Foram as ações do Paic que propiciaram um campo fértil para a implementação da política de premiação. Portanto, para compreender a implementação do PENDez, é necessário antes, compreender a sua profunda ligação com o Paic e seus agentes implementadores. Outra medida de incentivo criada para fortalecer o Paic foi a atrelação da distribuição do ICMS ao desempenho das avaliações do Spaeece nos municípios.

3.2.1.2 A criação da cota parte do ICMS

A fim de fortalecer ainda mais as relações do Paic, foi firmado, em 24 de maio de 2007, um pacto de colaboração entre os 184 municípios cearenses e a Secretaria de Educação do Estado: o documento foi denominado de “Protocolo de Intenções”. De acordo com este documento, a Seduc fica responsável por realizar a coordenação do Programa, prestar assistência técnica para o desenvolvimento das ações dos eixos nos municípios, observando os princípios de respeito nas relações institucionais e autonomia entre os entes, adequação à diversidade e à

realidade entre os municípios, descentralização, regionalização e democratização educacional do ensino público.

Os municípios são incumbidos da oferta do apoio logístico e material necessário para a realização das atividades do Paic e por disponibilizar as equipes técnicas para a implementação das ações propostas pelo programa. Outro aspecto relevante e inovador do Protocolo de Intenções relatado por Gomes (2013, p. 13) foi “a decisão de aprofundar o compromisso protocolar das administrações municipais com o combate ao analfabetismo escolar, introduzindo mudanças na distribuição do ICMS”. Segundo a autora

a nova regra atribuiu um peso significativo aos resultados do município na avaliação do nível de alfabetização dos alunos do 2º ano, realizada pelo Spaece-Alfa. Com essa decisão, o estado buscou induzir a prioridade que entendia ser necessária para o êxito do Paic. Buscava-se, assim, estimular a adoção de medidas práticas e consequentes em cada localidade. Sem esperar por uma lei complementar que regulamentasse o regime de colaboração entre os entes federados ou qualquer lei de responsabilidade educacional, o Ceará avançou na articulação entre estado e municípios, em que o primeiro assume a liderança e corresponsabilidade pela mudança (GOMES, 2013, p.13).

Essa decisão considerava a necessidade de estabelecer instrumentos operacionais que viabilizassem uma gestão pública por resultados e a importância da cooperação entre o estado e os municípios. Para isso, o governo do estado criou o decreto Nº 29.306, de 05 de junho de 2008, que altera a distribuição do ICMS com base nos seguintes critérios.

Art. 1º I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal (VAF);
II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE) de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;
III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;
IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental. (CEARÁ, 2008)

Com essa nova distribuição, baseada no desempenho dos alunos nas avaliações estaduais, o governo do estado buscava incentivar os municípios a participarem ativamente na busca pelo sucesso da alfabetização de suas crianças. O maior peso dos 18% do Índice Municipal de Educação (IME) é concedido aos resultados das avaliações do Spaece-Alfa no 2º ano do ensino fundamental, 12%. O restante, 6% são relativos aos resultados dos alunos do 5º ano (CEARÁ, 2012).

Burgos, Santos e Ferreira (2012), em pesquisa realizada sobre o Paic destacam que

além da responsabilização com consequência simbólica presente no regime de colaboração entre estado e municípios, conclamando toda a sociedade e demais instâncias governamentais na garantia da alfabetização na idade certa, o Paic apresenta uma responsabilização com consequências mais reais: a vinculação da distribuição do Imposto sobre o ICMS a indicadores municipais e o Prêmio Escola Nota Dez. (BURGOS, SANTOS E FERREIRA, 2012, p.40)

A distribuição do ICMS sofreu alterações em 2011, com a criação do decreto 30.796 que redistribuiu as parcelas relativas ao IQE. “A distribuição passou para 50% para alfabetização, 45% para o 5º ano e 5% relativo à aprovação”. Dois fatores são considerados como ajuste dos resultados: “o percentual de alunos avaliados e o de universalização do aprendizado, que valoriza quem tem maior número de crianças no nível adequado e penaliza quem tem o maior número de crianças nos níveis mais baixos de proficiência” (BRASIL, 2012, p. 87).

Para Segatto (2011, p.74) “a redistribuição de recursos não considera o nível socioeconômico dos alunos, ou seja, não visa reduzir desigualdades educacionais entre os municípios”. No entanto, a autora reconhece que essa medida de incentivo beneficiou os municípios de menor porte, a sua distribuição ocorre segundo o desempenho dos alunos. Antes da mudança, os recursos eram destinados segundo o número de matrículas e, portanto, as cidades mais povoadas com maior renda *per capita* recebia a maior parte dos recursos. As entrevistas realizadas pela autora “mostram que o ICMS não representa um grande incentivo às equipes das Secretarias Municipais para a melhoria do desempenho; nos municípios visitados, o Prêmio mobiliza mais as equipes” (SEGATTO, 2011, p.156).

Para que o município consiga aumentar sua arrecadação no ICMS, é preciso que consiga alcançar excelentes resultados nas avaliações do Spaece e do Spaece-Alfa realizadas pelas crianças matriculadas no 2º e 5º anos do ensino fundamental. A avaliação é um dos termômetros do nível de aprendizagem das

crianças. Nas entrevistas realizadas nas escolas da região do Cariri selecionadas nessa tese, foi possível constatar que tanto nas SME como nas escolas, pouco ou nada se sabia a respeito da cota parte do ICMS, os entrevistados mal sabiam das mudanças na Lei que o colocou como uma política de incentivos. Os próprios gerentes do Paic relataram que se dedicavam às questões pedagógicas e não se envolviam nessa parte.

3.2.1.3 Os avanços do Paic

Em 2007, o Spaece passou a atuar com três focos distintos: Avaliação da Alfabetização – Spaece-Alfa (2º ano do Ensino Fundamental); Avaliação do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) e Avaliação do Ensino Médio (1ª, 2ª e 3ª séries). O Spaece - Alfa teve sua primeira avaliação no primeiro semestre de 2006. A tabela 4 mostra a evolução dos dados do Spaece-Alfa, bem como o incremento da proficiência média na avaliação entre os anos de 2007 a 2010.

Tabela 4 - Evolução dos resultados do Paic – proficiência média e distribuição dos alunos por nível de proficiência

Ano	Média	Não alfabetizados	Alfab. Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável
% alunos agrupados por níveis de proficiência						
2007	118.9	32.8	14.6	12.71	9.9	29.9
2008	127.7	20.0	16.2	17.3	15.7	30.8
2009	142.5	14.4	14.0	15.7	14.5	41.5
2010	162.7	6.9	9.4	13.0	15.8	54.9

Elaboração própria; Fonte: Dados de Spaece-Alfa/Seduc-Ce. Disponível em: <http://www.seduc.ce.gov.br>) acessado em janeiro de 2016.

A tabela 4 permite observar que, em apenas quatro anos, o Ceará obteve um avanço significativo no nível de alfabetização de suas crianças: o percentual das não alfabetizadas caiu de 32.8% (2007) para apenas 6.9% em 2010, uma redução considerável de 25.9 pontos percentuais. Já a média no nível de proficiência dos alunos subiu de 118.9 em 2007, para 162.7 em 2010, um aumento de 43.8 pontos. O percentual de crianças com o nível de alfabetização dentro da faixa considerada desejável subiu de 29.9 pontos em 2007 para 54.9 em 2010.

Em 2011 foram divulgados os resultados da avaliação do Spaece Alfa-2º ano. Os números apontam que, em relação aos 184 municípios cearenses

avaliados pelo Spaece - Alfa, 178 atingiram médias de proficiência situadas no nível Desejável, seguidos de seis que estão no nível Suficiente. Na avaliação do 2º ano de língua portuguesa do Spaece-Alfa são considerados cinco padrões de desempenho, detalhados no quadro três:

A proficiência de 200 pontos é considerada como o limite superior na avaliação do Spaece-Alfa. Trata-se de um recorte na escala¹⁸ para a alfabetização, que representa o número de pontos que revelam as habilidades desejadas para a leitura no 2º ano pelos alunos avaliados. O limite inferior é zero, por ser uma série inicial.

Quando o Paic foi iniciado, apenas 14 municípios eram identificados pela cor verde, que faz referência ao nível de proficiência Desejável, e 136 municípios encontravam-se entre os níveis Intermediário e Não-Alfabetizado, ou seja, 70% dos municípios cearenses apresentavam níveis críticos de alfabetização.

Quadro 3 - Escala de interpretação pedagógica do Spaece-Alfa

Nível	Proficiência	IDE	Cores
Não Alfabetizado ¹⁹	<75	< 3,75	Vermelho
Alfabetização Incompleta ²⁰	75 - 100	3,75 - 5,00	Laranja
Intermediário ²¹	100 - 125	5,00 - 6,25	Amarelo
Suficiente ²²	125 - 150	6,25 - 7,50	Verde claro
Desejável ²³	>150	>7,50	Verde escuro

Elaboração própria: Fonte: Dados de Spaece-Alfa/Seduc-Ce. Disponível em: <http://www.seduc.ce.gov.br> acessado em janeiro de 2016.

¹⁸ A escala geral de avaliação do Spaece vai de 0 a 500. A escala de proficiência tem média de 250 e desvio padrão de 50.

¹⁹ Os alunos que apresentam esse padrão de desempenho não conseguem realizar praticamente nenhuma das tarefas propostas no teste, o que indica que seus conhecimentos sobre a escrita são bastante rudimentares. Esses alunos ainda não reconhecem, por exemplo, como as letras podem ser utilizadas na escrita.

²⁰ Os alunos que apresentam esse padrão de desempenho demonstram ter iniciado um processo de domínio e sistematização de habilidades consideradas básicas e essenciais à alfabetização. Já sabem que as letras são utilizadas para se escrever e sabem como a escrita se organiza na página. Além disso, leem com compreensão palavras formadas por sílabas no padrão consoante/vogal.

²¹ Os alunos que apresentam este Padrão de Desempenho demonstram um salto qualitativo em sua formação como leitores, pois conseguem ler com autonomia palavras que apresentam padrões silábicos mais complexos e, também, localizar informações em textos curtos, de vocabulário simples. Além disso, demonstram uma maior familiaridade com textos escritos, pois conseguem reconhecer a finalidade de alguns gêneros textuais de maior circulação.

²² Os alunos que apresentam este Padrão de Desempenho conseguem realizar tarefas que exigem habilidades de leitura mais sofisticadas, pois começam a desenvolver habilidades de compreensão global do texto. Esses alunos podem ser considerados alfabetizados, embora, ainda apresentem dificuldades para fazer leituras mais extensas.

²³ Alunos com este Padrão de Desempenho conseguem identificar o assunto de um texto, o que indica que já estabelecem ligações entre as suas partes para chegar ao sentido global. Esses alunos, provavelmente, apresentam uma leitura mais autônoma, o que é importante para o prosseguimento de sua trajetória escolar.

Para Gomes (2013, p.11), “os avanços obtidos na alfabetização de crianças transformaram o Ceará em referência nessa área”. A autora considera que o programa é uma iniciativa exitosa por ter revertido o quadro de baixos níveis de alfabetização identificado entre as crianças cearenses.

Na análise de Brooke e Cunha (2011, p.40), as mudanças no cenário da educação nacional estão “associadas à consolidação de instrumentos de avaliação que permitem fazer comparações – ao longo dos anos e entre os estados – e à criação de políticas educacionais para os resultados”. Essas políticas, segundo os autores, parecem estar produzindo efeitos em alguns estados, como no caso do Ceará, destacado por eles.

Nesses lugares, começam a surgir melhorias que podem ser atribuídas à qualidade da gestão pública e também sinais de que a população está pronta para priorizar a qualidade da educação e disposta a premiar os governantes que mostram avanços nessa direção. (BROOKE E CUNHA, 2013, p.40)

Dados mais recentes do censo escolar mostram as taxas de rendimento das escolas públicas rurais e urbanas nos anos iniciais no estado do Ceará, entre os anos de 2010 e 2013, como pode ser observado na tabela 5.

Tabela 5 - Taxas de Rendimento (2010 a 2013) – Anos Iniciais

Etapa Escolar	Reprovação	Abandono	Aprovação
2010	8,9% (59.291)	1,9% (12.406)	89,2% (592.920)
2011	7,4% (46.733)	1,6% (10.293)	90,9% (571.402)
2012	6,5% (38.944)	1,4% (8.155)	92,1% (548.206)
2013	4,7% (24.456)	1,0% (5.926)	94,3% (534.568)

Elaboração própria: Fonte: Qedu – Censo escolar, 2013

Analisando a tabela acima e comparando-a com os dados do censo escolar apresentados em 2006, podemos constatar que houve uma significativa redução nas taxas de reprovação e abandono escolar. A taxa de reprovação que em 2006 era de 14,17% foi reduzida em 2013 para 4,7% nos anos iniciais, uma diferença de quase dez pontos percentuais.

A taxa de abandono que em 2006 era de 8,88% chegou em 2013 a 1%, também aí os dados revelam uma redução considerável. Só o fato de a criança permanecer mais tempo na escola, sem abandoná-la precocemente como acontecia em 2006 e anos anteriores, mostra os avanços obtidos pelo Paic. No entanto, não podemos deixar de reconhecer que as desigualdades educacionais foram sendo

reduzidas de forma gradual e que mais de uma década foi necessária para que os avanços pudessem ser percebidos.

O Paic foi ampliado com o lançamento pelo governo do estado em maio de 2011, com o objetivo de estender as ações antes destinadas à educação infantil e à alfabetização até o 5º ano do ensino fundamental. O programa passou a se chamar Programa de Aprendizagem na Idade Certa²⁴ (Paic + 5) veio com as propostas de: mais apoio à gestão municipal; mais apoio à formação dos professores de 3ª, 4ª e 5ª ano em língua portuguesa e matemática; mais literatura; mais participação das famílias e mais reforço para alunos com dificuldades de aprendizagem em alfabetização.

Quatro anos após, o programa foi novamente ampliado em 2015, com a finalidade de aumentar o trabalho de cooperação já existente entre estado e municípios, que atendia da educação infantil ao 5º ano. Com essa ampliação, o programa passou a atender também do 6º ao 9º ano. Uma das metas do programa é apoiar os alunos para que tenham uma melhor aprendizagem com melhores resultados e que estejam bem preparados para o ingresso no ensino fundamental. Assim foi criado o Mais Paic (CEARÀ, 2015).

Em 2015, segundo dados do Spaece, 86% dos alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental encontravam-se alfabetizados, ou seja, no padrão considerado Desejável, com uma proficiência de 181,2. Para que fosse possível a implementação dessa política, fundamentada essencialmente na cooperação entre estado, município e seus agentes internos e externos, a Seduc criou várias instâncias de intermediação entre ela, os município e as escolas:

O PENDez, cujo desenho será detalhado no próximo tópico, foi criado como mais um incentivo para uma maior responsabilização em direção à melhoria da educação, beneficiando escolas e professores que obtivessem os melhores resultados na alfabetização.

²⁴ O Paic foi criado em 2007 com o nome de Programa de Alfabetização na Idade Certa.

3.3 O PENDez e suas características

Criado em junho de 2009 como um dos principais mecanismos adotados pelo governo do Estado para estimular a priorização da alfabetização, o PENDez tem o objetivo de fortalecer, valorizar e ampliar o trabalho que vinha sendo realizado pelas escolas na área da alfabetização. Por se tratar de uma política de incentivo e bonificação, o PENDez valoriza e coloca em evidência o trabalho desenvolvido pelas Credes, SME, equipes do Paic e escolas. Segundo Coelho (2013), um aspecto importante do contexto em que se insere esta medida de incentivo e bonificação estudada é o fato de que

há um Programa em desenvolvimento que, através de suas linhas de ação, 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 desigualdades (COELHO, 2013, p. 61).

A autora chama atenção para o fato do PENDez está apoiado em uma rede de ações que são impulsionadas pelos eixos que compõem o Paic. Com base nas evidências da pesquisa de Coelho (2013), acreditamos que o PENDez depende da estrutura do Paic para promover a melhoria dos resultados da educação cearense. O Prêmio pode ser considerado um potencializador das ações do Paic. Os programas encontram-se de tal forma integrados uma ao outro, que se torna difícil pesquisar uma dessas políticas, sem relacioná-la a outra.

O PENDez tem por objetivo funcionar como política indutora para a melhoria dos resultados das escolas, como política de apoio às escolas com menores resultados, como subsídio a um modelo de aprendizagem institucional focado na disseminação de boas práticas de gestão pedagógica e, também, do fortalecimento da melhoria da qualidade na aprendizagem dos alunos do 2º e 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede pública.

O PENDez tem como base o IDE-Alfa, que considera o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas estaduais e municipais, na construção de um indicador de qualidade

sobre a habilidade em leitura dos alunos. O IDE-Alfa permite estabelecer comparações com os resultados das avaliações nacionais, como a Prova Brasil e a Provinha Brasil (CEARÁ, 2012). O seu cálculo está vinculado aos resultados das avaliações do Spaece-Alfa. Ele é formado por três elementos: a proficiência da escola convertida para uma escala de 0 a 10, a taxa de participação na avaliação e o fator de ajuste para universalização do aprendizado (CEARÀ, 2014).

Um dos diferenciais do Prêmio é o fato de se tratar de uma política de colaboração implementada no estado do Ceará por meio de um sistema de parceria ou apadrinhamento entre escolas premiadas e escolas apoiadas, pelo qual as 150 escolas que ficaram nas melhores posições do IDE-Alfa adotam as 150 escolas que ficaram nas últimas posições. As escolas devem desenvolver uma parceria, de até dois anos, envolvendo ações de cooperação técnico-pedagógica, com o objetivo de manter ou melhorar os resultados da aprendizagem de seus alunos. O PENDez se diferencia de outras políticas públicas de avaliação a nível nacional e subnacional. Ele se destaca por apresentar várias características que fazem dele uma política única.

- a) meta única (ponto de corte único);
- b) prêmio em forma de recursos para gasto da escola, parte dele pode ser destinado à bonificação da direção, aos professores e demais funcionários que contribuíram para a melhoria do desempenho no 2º, 5º e 9º anos;
- c) inclui premiação para escolas de alto desempenho e apoio para escolas de baixo desempenho;
- d) inclui escolas estaduais e municipais;
- e) leva em conta, além da proficiência média padronizada das escolas, a taxa de participação dos alunos na avaliação e a porcentagem de alunos em cada nível de proficiência (equidade);
- f) tem como condicionantes: a escola ter no mínimo 20 alunos matriculados na série em questão e pelo menos 90% destes avaliados;
- g) o município onde se localiza a escola tem de ter pelo menos 70% dos alunos do 2º ou 5º ano no nível “Desejável” da escala Spaece;
- h) valoriza a gestão educacional com foco na aprendizagem do aluno.

- i) está focado na disseminação de boas práticas de gestão e pedagógica.

O PENDez é constituído por várias, e às vezes, contraditórias faces. É uma política que ao mesmo tempo em que promove a meritocracia, traz na equidade a busca do equilíbrio. Premia os melhores, mas também ampara as escolas de menor desempenho. Deixa a critério da escola e de seus agentes uma parcela na escolha dos agentes a serem bonificados, assim, promove a participação da comunidade escolar nas decisões do uso da bonificação.

A maior parte do recurso é destinado à escola como um todo, e seu uso, embora tenha critérios a ser seguidos, deixa uma boa margem de autonomia para a escola decidir qual a melhor forma de aplicá-lo. Nesse caso, a escola toda acaba sendo beneficiada com a compra de livros de literatura, material pedagógico e melhorias na infraestrutura da unidade escolar, entre outros benefícios.

Há também uma série de condicionalidades para que uma escola seja premiada. Elas buscam levar os municípios e Credes a investirem na rede de escolas como um todo. Nesse caso, todas as escolas de um município devem estar no nível Desejável para que uma determinada escola possa ser premiada. Essa medida tem o objetivo de estabelecer a equidade entre as escolas de um mesmo município, obrigando os gestores a dedicar atenção a todas as escolas.

Outra medida que busca a equidade é a exigência de no mínimo 90% de participação do total de alunos de cada turma nas avaliações do Spaece e Spaece-Alfa, caso o total de participação seja inferior, a escola é impedida de concorrer ao prêmio. Essa medida causa muita polêmica entre os agentes escolares e é também uma das responsáveis por promover vários efeitos indesejáveis na implementação da política e nos agentes implementadores²⁵. Essa questão será abordada nas análises das entrevistas.

A disseminação de boas práticas pedagógicas também é uma característica de destaque no PENDez. Essa estratégia tem o objetivo de promover a troca e circulação de experiências exitosas entre as escolas, município e seus agentes, ela ocorre principalmente nas formações do Paic, onde o professor tem o momento de relatar suas experiências de sucesso. Dessa forma o conhecimento passa a ser

²⁵ Essa questão será abordada no capítulo oito.

compartilhado com um maior número de pessoas. Essa prática também conhecida como disseminação de conhecimentos é reconhecida por Barroso (2011) com um dos principais instrumentos da ação pública, que será discutida posteriormente. Abordaremos a seguir as mudanças e evolução da legislação do PENDez.

3.3.1 A evolução da legislação do PENDez

A lei que criou o prêmio em 2009 sofreu várias alterações na sua redação. Originalmente, o PENDez era apenas destinado as 150 escolas públicas com melhor resultado expresso pelo IDE-Alfa das avaliações do Spaece- Alfa. Em igual número, as escolas com os menores desempenhos recebiam um auxílio financeiro.

Em 2011²⁶, o Prêmio passou a contemplar também o 5º ano do ensino fundamental, beneficiando, assim, em igual número de premiadas, escolas públicas que tivessem obtido os maiores resultados nas avaliações do Spaece do 2º e 5º anos escolares. A Lei também alterou de um para até dois anos o período de desenvolvimento das ações de cooperação técnico pedagógica entre as escolas parceiras, além de ter aumentado a meta para elevação dos resultados das escolas apoiadas para 7,0 (CEARÁ, 2014).

Outra modificação importante ocorreu em 2015²⁷ com a ampliação do prêmio para o 9º ano do ensino fundamental. É importante ressaltar, que nesse ano, todos os municípios do estado alcançaram o nível Desejável de alfabetização, o que significa que a política alcançou seu objetivo de alfabetizar todas as crianças do estado na idade certa. Dessa forma, passou a não existir mais escolas que precisassem ficar como apoiadas no 2º ano do EF, encerrando-se assim o auxílio destinado a essa fase. No entanto a premiação continuou para as escolas com melhores desempenhos no 2º ano. O auxílio financeiro passou a ser destinado para as escolas com menores desempenhos no 5º e 9º anos do EF.

Além de definirem as escolas aptas a receberem o prêmio, os índices de desempenho, IDE- Alfa para o 2º ano, IDE-5 para o 5º ano e IDE-9, para o 9º ano passam a fornecer também critérios para a seleção das escolas a serem apoiadas,

²⁶ Lei Estadual 15.052 de 2011.

²⁷ Lei 15.923 dezembro de 2015

permitindo o acompanhamento da evolução das escolas de acordo com a proficiência e com a frequência escolar de seus alunos ao longo do tempo.

O IDE é formado por três elementos: a proficiência média da escola convertida para uma escala de 0 a 10, a taxa de participação na avaliação e o fator de ajuste para universalização do aprendizado.

Taxa de Participação da Avaliação

- A taxa de participação é um incentivo para que se busque a participação plena dos alunos na avaliação. É definida como:
Participação = Total de alunos que participaram da avaliação: (dividido) pelo Total de alunos matriculados nas turmas avaliadas.

O Fator de Ajuste de Universalização do Aprendizado

- A utilização deste fator de ajuste tem por finalidade estimular as escolas a incluírem um maior percentual de alunos nos níveis Adequados.

Isto se faz necessário pelo fato da média de proficiência da escola não expressar devidamente o grau de universalização do aprendizado.

(CEARÁ, 2015)

O cálculo do IDE-Alfa está vinculado aos resultados das avaliações do Spaece-Alfa realizadas no 2º ano do ensino fundamental e representa o desempenho do processo de alfabetização de cada escola. Já o IDE- 5 e o IDE-9 estão vinculados aos resultados das avaliações de língua portuguesa e matemática realizadas no 5º e 9º anos do ensino fundamental, respectivamente. Suas notas são compostas pelos resultados das avaliações do Spaece, específicas do 5º e 9º anos.

O Prêmio consiste no valor de R\$ 2.000,00²⁸, multiplicado pelo número de alunos avaliados no ano escolar premiado (2º, 5º e 9º anos). As escolas apoiadas também recebem apoio financeiro no valor de 50% do total por aluno definido para as escolas premiadas. Trata-se de uma contribuição/auxílio financeiro para implementação do plano de melhoria dos resultados de alfabetização de seus alunos.

Um dos objetivos do Prêmio é beneficiar escolas e alunos especificando o destino a ser dado aos recursos obtidos. Até 70% do prêmio pode ser utilizado em obras, reformas, materiais permanentes e de consumo, acervo literário, formação e aulas de reforços; até 20% destinam-se à bonificação do professor da turma

²⁸ Na Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009, que criou o Prêmio, o valor da bonificação era de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por aluno nas escolas premiadas e R\$ 1.250,00 (mil e duzentos e cinquenta reais) por alunos nas escolas apoiadas.

premiada e outros profissionais considerados responsáveis pelos resultados e até 10% para transporte, alimentação e hospedagem. Há, também, algumas restrições com relação ao uso do prêmio, como aquelas relativas ao pagamento de água, luz, telefone e gás de cozinha, materiais de limpeza e higiene pessoal, festividades, gêneros alimentícios; pagamentos de diárias a servidores públicos, construção ou qualquer tipo de reparo em prédio que não seja público.

O Prêmio é dividido em duas parcelas, a primeira de 75% e a segunda de 25% para as escolas premiadas. Já as escolas apoiadas recebem a metade do auxílio financeiro na primeira parcela e o restante na segunda parcela. A transferência da segunda parcela do prêmio para as escolas premiadas está condicionada à manutenção dos bons resultados e ao alcance das metas de melhoria das escolas apoiadas, que devem atingir nota 7,0 no IDE-Alfa e 5,0 no IDE- 5, no ano subsequente àquele em que constou como escola apoiada. Outra condição para recebimento da segunda parcela do prêmio é a comprovação da execução da ação de cooperação técnico-pedagógica, que é atestada pela crede responsável pela região onde se encontram as escolas participantes²⁹.

A contribuição/auxílio financeiro para as escolas apoiadas é entregue em duas parcelas, sendo a primeira correspondente a 50% do valor total a ser transferido para a escola. A regra para o recebimento da contribuição/auxílio financeiro para as escolas apoiadas é que tenham, pelo menos, 20 alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular e que, no ano anterior, tenham tido um mínimo de 50% (cinquenta por cento) de alunos avaliados pelo Spaece-Alfa.

Com o tempo, as premiações das escolas passaram a obedecer a critérios mais rígidos visto que cada vez mais um número maior de escolas se encontravam aptas a receber o prêmio. Os requisitos para o recebimento do prêmio³⁰ são: i) ter, no momento da avaliação do Spaece, pelo menos alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular; ii) ter obtido média no IDE-Alfa situada no intervalo entre 8,5 e 10,0, inclusive; e entre 7,5 e 10,0 para o 5º e 9º ano; iii) ter, no mínimo, 90% dos alunos no 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental avaliados pelo Spaece.

²⁹ Decreto nº 30.797/11

³⁰ Art. 2º da Lei 15.520/2011

Em caso de empate, a precedência seria da escola que atendesse aos critérios abaixo relacionados, na seguinte ordem:

- a) ter o maior percentual de alunos no nível “Desejável”, de acordo com a escala de alfabetização Spaece;
- b) ter o menor percentual de alunos no nível “Não Alfabetizado”, de acordo com a escala de alfabetização Spaece;
- III ter o menor percentual de alunos no nível “Alfabetização Incompleta”, de acordo com a escala de alfabetização Spaece;
- c) ter a maior proficiência no 2º ano do Ensino Fundamental, de acordo com a escala de alfabetização Spaece;
- d) ter o maior número de alunos no 2º ano do Ensino Fundamental avaliados;
- e) ter a rede municipal, da qual a escola faça parte, a maior proficiência no 2º ano do Ensino Fundamental, de acordo com a escala de alfabetização SPAECE. (CEARÁ, 2011)

Com tantas condicionalidades, muitas escolas, mesmo apresentando bons resultados, terminam ficando fora da competição, visto que não conseguem atingir todos os pré-requisitos exigidos. Muitas escolas sequer podem concorrer ao prêmio, por não terem a quantidade mínima de alunos exigido pelo PENDez. Isso acontece por que muitas escolas ficam na zona rural e funcionam em turmas multisseriadas com uma quantidade reduzida de alunos em cada ano de escolaridade.

Dessa forma, essas escolas não atendem aos critérios estabelecidos para a concessão do Prêmio. Esse é dos um dos fatores de constrangimento gerado pelas regras do PENDez, que faz com que muitas escolas que poderiam ser consideradas Nota Dez pelo desempenho alcançado por seus alunos, não possam participar da concorrência ao prêmio. Essas especificidades fazem do PENDez uma política com contradições, que embora busque estimular a parceria e equidade entre escolas com maiores e menores desempenhos, também, tira de muitas, a oportunidade de participação.

Na realização das visitas entre as escolas, alguns documentos são considerados essenciais para que as ações sejam registradas, justificadas e tenham intencionalidade. Todas as ações de cooperação devem ser registradas pelos diretores no “Roteiro de Levantamento de Dados para a Elaboração do Relatório de Visita da Ação de Cooperação Técnico-Pedagógica”. Neste documento, os diretores devem informar dados como: objetivos do Plano de Ação, ações realizadas e não realizadas, atores envolvidos entre outras tantas informações que

constam no questionário. Há também os registros realizados pela coordenadoria a partir das visitas feitas às escolas e de reuniões realizadas com gestores e técnicos municipais.

Tanto as escolas que são premiadas como as que recebem a contribuição financeira devem elaborar o Plano de Ação para uso dos Recursos Financeiros (PARF), contendo as seguintes informações: dados cadastrais; diagnóstico da escola; ações e justificativa; anexo das especificações do PARF, orçamento do engenheiro responsável (no caso de obras); bonificação e declaração de lotação dos profissionais bonificados. O PARF deve, ainda, ser assinado obrigatoriamente pelo Presidente de sua Unidade Executora – Uex, pelo diretor e o seu superior hierárquico.

Segundo as regras do Prêmio, tanto as escolas premiadas como as apoiadas não podem concorrer no ano subsequente aos mesmos prêmios ou contribuições financeiras com os quais já foram contempladas.

O caso do PENDez se destaca exatamente por suas peculiaridades regionais e locais que são traduzidas de determinadas formas:

- a) das condicionalidades envolvidas no desenho da política;
- b) das condições institucionais e das relações estabelecidas entre as escolas e com as secretarias de educação;
- c) das formas de controle e de responsabilização das decisões tomadas pelas escolas;
- d) da influência de outras camadas burocráticas, como a atuação dos gerentes do Paic que, localizados nas secretarias municipais de educação, afetam a atuação dos diretores e professores no processo de implementação;
- e) dos resultados de incentivos à atuação dos diferentes agentes escolares envolvidos na implementação e das possíveis alterações do exercício da discricionariedade de diretores e professores ou, ainda,
- f) das respostas desses agentes às pressões do estado e dos beneficiários da política.

Essas questões serão problematizadas nos capítulos das entrevistas.

Apesar de ser uma política considerada recente, porém com resultados que chamam a atenção, o PENDez tem sido alvo de várias pesquisas. No próximo

tópico, na revisão de literatura apresentaremos os principais resultados das pesquisas sobre o PENDez.

3.3.2

Efeitos e impactos do Prêmio Escola Nota Dez segundo alguns estudos

O PENDez vem se destacando entre as políticas públicas educacionais por reunir no seu desenho diferentes concepções. Esse modelo de política com vistas à equidade de desempenho entre escolas, baseado num sistema de colaboração e responsabilização é único no Brasil e apresenta características muito peculiares de implementação. Por isso, tem chamado a atenção de pesquisadores de várias universidades do país, que desenvolveram estudos quantitativos e qualitativos com o intuito de conhecer e compreender as várias faces da política.

Para conhecermos essas pesquisas, realizamos uma revisão de literatura no Banco de Teses da Capes e das principais universidades, além de buscas nos principais periódicos do campo educacional e da administração. Como se trata de uma política implementada há menos de uma década, poucos foram os estudos encontrados a respeito dos efeitos e impactos da implementação da política. Tomando como base os estudos já realizados a respeito do PENDez e as conclusões levantadas pelos autores, pretendemos trazer do campo, resultados que venham contribuir ainda mais para a compreensão da política.

A pesquisa realizada por Brooke e Cunha (2011) teve como objetivo analisar os diversos usos das avaliações em larga escala no Brasil e, o PENDez configurou entre as políticas analisadas pelos autores. Para o estudo, criaram sete categorias de análises dos usos dessas políticas: a) avaliação de programas, monitoramento, planejamento e pesquisa; b) informações às escolas sobre a aprendizagem dos alunos e subsídios para definição de estratégias de formação continuada; c) informações ao público em geral; d) alocação de recursos; e) promoção de políticas de incentivo salarial; f) para compor a política de avaliação docente; e g) certificação de alunos e escolas.

Dessas sete categorias, eles consideraram que o PENDez pode se enquadrado em três: a) *como uma ferramenta de controle e gestão*, pois a premiação está vinculada aos resultados da prova de língua portuguesa do Space-Alfa, com o objetivo de fortalecer, valorizar e ampliar o trabalho realizado pelas

escolas na área da alfabetização; b) *para alocação de recursos*, um dos aspectos que mais expressa a relação entre avaliação e gestão educacional no Prêmio Escola Nota Dez; c) *como política de incentivo salarial*, que pode induzir uma maior preocupação do professor com os resultados dos alunos e também contornar o risco das escolas focarem seus esforços nas séries que serão premiadas, descuidando das demais.

O relatório final de Brooke e Cunha (2011) sobre a avaliação externa como instrumento de gestão nos estados levanta algumas questões sobre o PENDez que merecem ser pesquisadas mais profundamente. Uma delas é o fato de que metade das escolas premiadas em 2009 não conseguiu mostrar o mesmo desempenho no ano seguinte, o que leva a crer, segundo os autores, que uma parte dos prêmios se deve a flutuações aleatórias.³¹

Outra questão levantada é “o fato de algumas das escolas identificadas como de desempenho mais baixo em 2009 conseguirem melhorar, a ponto de receberem prêmios como Escolas Nota Dez no ano seguinte” (BROOKE e CUNHA, 2011, p. 165). Para os autores, isto causa estranhamento, na medida em que dificilmente uma escola pode cumprir essa trajetória em um único ano escolar, mesmo com a assistência técnica de uma escola de excelência. Situações como essa, entre outras, serviram de motivação para que o desenho do Prêmio fosse sendo aprimorado a fim de gerar resultados positivos para os sistemas municipais como um todo e não apenas para uma escola isoladamente.

Coelho (2013) desenvolveu uma pesquisa com o objetivo de analisar e buscar evidências a respeito das potencialidades da relação de colaboração entre equipes de escolas parceiras do PENDez, em especial seus diretores. O trabalho procurou compreender se essas relações resultavam (ou podiam resultar) em um ambiente de aprendizagem entre escolas, capaz de gerar mais compromisso, melhores práticas e, conseqüentemente, melhores resultados de desempenho. A pesquisa realizada em dois pares de escolas foi definida como um estudo de caso que envolveu análise documental, dados de escolas, resultados de avaliação externa, entrevistas e a construção de um plano de ação educacional, por se tratar de uma pesquisa realizada em um programa de mestrado profissional.

³¹ Resultados imprecisos, difíceis de definir [conforme definição dos autores].

Apesar de apontar algumas dificuldades nas relações de cooperação entre as escolas, a autora sinaliza as potencialidades da política, destacando especialmente o papel de “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” (COELHO, 2013, p.156).

As conclusões da autora levaram-nos a indagar não apenas a respeito das influências das políticas de responsabilização nas práticas dos gestores, mas, principalmente sobre sua influência nas práticas dos professores e na aprendizagem dos/as alunos/as, segundo a percepção de professores e alunos.

Mota (2015), em estudo realizado a respeito do perfil de 172 diretores nas escolas parceiras do Prêmio Escola Nota Dez, com base nos dados dos questionários contextuais da Prova Brasil de 2011, concluiu que, nas escolas apoiadas, em que o desempenho dos alunos é inferior, mais da metade dos diretores está lá por indicação política. Já quando os diretores acessam o cargo a partir de outras formas de provimento, mediante processos de seleção, que é o caso da maioria dos diretores das escolas premiadas, há evidências de influência positiva no desempenho da escola e dos alunos. (MOTA, 2015, p. 18).

O estudo de Mota (2015) também destacou que o tempo de experiência do diretor na área da educação e na direção, assim como a permanência do gestor na mesma instituição foram características que impactaram positivamente e contribuíram para o sucesso das escolas. Esses resultados vão ao encontro de outras pesquisas a respeito da influência da gestão na escola (FERREIRA E TORRES, 2012; SOUZA E GOUVEIA, 2010; PAES DE CARVALHO et al, 2012).

A pesquisa de Carneiro e Irfi (2014) de abordagem quantitativa, sobre o efeito marginal do “Prêmio Escola Nota Dez” do estado do Ceará, comparou o desempenho das escolas beneficiárias e das não beneficiárias. Os autores empregaram duas metodologias econométricas de avaliação, o modelo em diferenças e o modelo diferenças em diferenças.

A análise considerou se as escolas premiadas pelo desempenho no 2º ano do ensino fundamental apresentaram melhoria nas notas da avaliação do 5º ano. Os resultados da pesquisa apontaram: a) Impacto positivo nas escolas premiadas e em escolas com desempenho próximo às premiadas. b) Ausência de impacto ou

pequeno impacto negativo para escolas apoiadas. Segundo os autores, o apoio dado pelo Prêmio nos anos iniciais do ensino fundamental tem efeito prolongado até o 5º ano. Assim eles acreditam que parte da melhoria no quadro educacional do Estado, se deve a essa política de responsabilização.

Calderón, Raquel e Cabral (2015, p. 524) realizaram um estudo sobre o PENDez no qual procuraram “compreender e analisar as práticas educativas resultantes das ações de cooperação técnico-pedagógicas (fragilidades, potencialidades e estratégias de aprimoramento) realizadas entre as escolas premiadas e as escolas apoiadas”. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, dentro de uma abordagem empírico-indutiva em oito escolas premiadas com elevado IDE-Alfa e oito escolas apoiadas, com baixo IDE-Alfa, em um total de 16 escolas, contempladas pelo PENDez, no ano de 2010. Foram entrevistados 16 diretores, oito de escolas premiadas e oito de escolas apoiadas. A pesquisa encontrou um denominador comum entre as escolas premiadas e apoiadas. Para os autores, as escolas “estavam focadas no pragmatismo das ações de cooperação direcionadas objetivamente para a superação das fragilidades apresentadas pelos alunos das escolas apoiadas” (CALDERÓN, RAQUEL E CABRAL, 2015, p.535).

Trata-se

de um conjunto de ações instrumentais, organizadas de forma diferenciada dentro de uma lógica afinada e sequencial, pautadas no nivelamento dos alunos em termos de aprendizagem (as aulas de reforço escolar), na familiarização dos alunos com as estruturas das avaliações externas e no alinhamento das avaliações externas com as avaliações internas (uso de simulados), na adoção das matrizes de avaliação como referência para o trabalho pedagógico influenciando o currículo (uso de descritores) e, finalmente, na superação do ensino tradicional, sustentado numa relação vertical professor-aluno, na qual o professor fala e o aluno ouve e repete, com a adoção de metodologias e práticas pedagógicas ativas em sala de aula. (CALDERÓN, RAQUEL E CABRAL, 2015, p.535)

Os mesmos autores identificaram vinte e seis ações de cooperação técnico-pedagógica implantadas pelas oito escolas premiadas nas oito escolas apoiadas, ao longo de 2011. A pesquisa permitiu constatar que, na visão dos diretores entrevistados de ambos os tipos de escolas, todas as ações de cooperação foram consideradas bem-sucedidas, sendo que elas se concentravam nas seguintes atividades: a) aulas de reforço escolar; b) uso de descritores e simulados; e c) adoção de metodologias e práticas pedagógicas ativas em sala de aula.

De todas as fragilidades apontadas, os autores destacaram a resistência encontrada nas escolas apoiadas em relação à presença da escola premiada para implantar as ações de cooperação (CALDERÓN, RAQUEL e CABRAL, 2015, p. 536). Concluem, também, que um dos grandes diferenciais do Prêmio é a sua capacidade de induzir relações de cooperação por meio da transferência de experiências e conhecimentos entre as escolas parceiras, com alto e baixo desempenho, na busca pela redução das desigualdades de aprendizagem e de desempenho entre as escolas do estado.

De fato, um dos efeitos produzidos pelo PENDez é a tensão que pode ser gerada entre os pares de escolas diante das visitas de cooperação técnico pedagógica. Para os autores, o apoio financeiro e técnico-pedagógico para as escolas apoiadas com baixo desempenho pode causar maior pressão no sentido da melhoria dos resultados e da redução das desigualdades escolares, mas também pode gerar efeitos negativos, como a estigmatização das escolas e perda de motivação de atores escolares.

Oliveira (2016) também realizou estudos sobre os impactos do Prêmio Escola Nota Dez no desempenho das escolas premiadas e apoiadas, nos três primeiros anos de vigência da política, de 2008 a 2010. A pesquisa utilizou análises bivariadas para traçar o perfil dos municípios e escolas e pareamento de escolas por escore de propensão para observar o impacto da política sobre o desempenho das escolas a partir do PENDez nas escolas premiadas e apoiadas para o 2º ano do ensino fundamental.

Os resultados da pesquisa de Oliveira (2016) mostram vários resultados: a) um impacto positivo no desempenho das escolas premiadas e similares não premiadas, no entanto não foi observado impacto no desempenho das escolas apoiadas; b) as escolas premiadas não estão localizadas especificamente em municípios de grande porte e maior renda per capita, mas nos municípios que apresentam maior taxa de atendimento à educação infantil; c) as escolas premiadas apresentam menor estrutura e maior índice de liderança, enquanto que as escolas apoiadas apresentavam maior infraestrutura, maior porcentagem média de alunos avaliados e seus diretores que tinham menos de um ano de experiência no cargo; d) em ambas as situações, premiadas ou apoiadas, as escolas aumentaram o percentual de alunos nos níveis Suficiente e Desejável no Spaece-

Alfa. e) houve uma diminuição do desvio padrão, ou seja, da desigualdade de desempenho dos estudantes dessas escolas, em especial nas escolas premiadas.

A autora conclui o trabalho apontando a necessidade de pesquisas que abranjam um período histórico maior do PENDez, para averiguar a consistência dos resultados encontrados.

Considerando às investigações comentadas anteriormente, pretendemos acrescentar novas questões e focalizar outros aspectos dessa política de responsabilização, procurando conhecer seus desdobramentos não apenas na atuação do BME (gestor escolar), mas também sua influência nas práticas pedagógicas do BNR (professor) e nos resultados da escola, refletido no desempenho dos alunos.

Nas pesquisas realizadas e na literatura sobre o tema, dois conceitos-chaves se destacaram no PENDez – a meritocracia e a equidade, que se apresentam como princípios nos quais a política está sustentada. Assim, os estudos de Dubet e Rawls sobre a teoria da justiça possibilitaram analisar a política de novos ângulos.

3.3.3

Entre a meritocracia e a equidade: dilemas do PENDez à luz da Teoria da Justiça

Podemos dizer que um dos diferenciais do PENDez é o de ser uma política sustentada em princípios de: colaboração entre estado e municípios e entre escolas, responsabilização, discriminação positiva das escolas mais frágeis e meritocracia, o que permite inseri-la no debate acerca do projeto de uma escola mais justa, na perspectiva desenvolvida por François Dubet no livro “O que é uma escola justa? – A escola das oportunidades”.

O que é uma escola justa? Ou melhor, “uma escola a menos injusta possível?”, se pergunta o autor (DUBET, 2008, p.9).

Dubet critica a relação existente entre o princípio da igualdade de oportunidades e o de valorização do mérito. Trata-se, segundo o autor (2008, p. 19), de princípios aptos a gerar consenso em torno do suposto de que as desigualdades refletem a competência e a capacidade individual de cada um,

criando uma ficção capaz de justificar as desigualdades sociais e escolares. O autor considera que

não se pode ignorar que as provações do mérito, mesmo justas, são de uma grande crueldade para os que fracassam, principalmente quando esse fracasso é necessário ao funcionamento do mérito e da igualdade das oportunidades. Apesar da crítica, considera que “seria muito difícil imaginar um princípio de justiça escolar alternativo à igualdade meritocrática e tão forte quanto ela.” (DUBET, 2008, p. 47)

Nessa perspectiva, mesmo questionando o impacto social e escolar da valorização do mérito nas sociedades modernas, Dubet (2008) busca ampliar o alcance do princípio de igualdade de oportunidades, derivando, dessa tentativa, seu conceito de equidade, definido como “dar mais e, sobretudo, melhor, aos que têm menos.” (DUBET, 2008, p.60), bem como sua defesa a favor da formulação de políticas de discriminação positiva, voltadas tanto aos indivíduos quanto às instituições escolares mais frágeis.³²

Trata-se, assim, de questionar não somente o modelo de justiça construído sob o imperativo do mérito, mas também de considerar “outras figuras da justiça”, dentre elas, a apropriação por todos, e cada um, dos bens escolares, garantindo um limiar de aprendizagem a todos os indivíduos, independentemente de seu desempenho escolar.

O autor vai, assim, além da igualdade distributiva, para propor o que ele chama de “igualdade social das oportunidades”, ponto de vista a partir do qual, “a igualdade escolar deve ser ponderada por um princípio de garantia comum, pela criação de um bem escolar partilhado com todos, independentemente do êxito de cada um” (DUBET, 2008, p. 11).

Para o autor, “uma escola mais justa não pode se limitar a selecionar os que têm mais mérito, ela deve também se preocupar com a sorte dos vencidos” (DUBET, 2008, p. 10). Ou seja, que “a equidade de um sistema escolar pode

³²No Brasil, esse tipo de políticas educacionais são conhecidas como ‘ações afirmativas’ e têm sido tipicamente desenhadas de modo a propiciar o acesso ao ensino superior de indivíduos provenientes da escola pública, negros e indígenas, de portadores de deficiência, de quilombolas, de estudantes com baixa renda familiar per capita e de assentamentos de reforma agrária. Nesse contexto, o fato de o PENDez constituir uma política de discriminação positiva de escolas de ensino fundamental e não de acesso de indivíduos ao ensino superior lhe confere também um caráter inovador.

também ser julgada pela maneira como os mais fracos são tratados” (DUBET, 2008, p.13). Para ele, “as desigualdades engendradas por uma competição equitativa e aberta para acessar recursos e vagas são aceitáveis desde que não degradem ainda mais a condição dos menos favorecidos” (DUBET, 2008, p. 73).

O pensamento de Dubet remete o leitor à teoria da equidade de Rawls (2003), que defende a igualdade de direitos e deveres e admite a desigualdade quando o ganho maior de um implicar em benefício do outro. Segundo Rawls, “não há injustiças nos benefícios maiores conseguidos por uns poucos desde que a situação dos menos afortunados seja com isso melhorada” (Rawls, 2003, p. 16).

A ideia de justiça como equidade de Rawls (idem, p, 3), propõe uma política de igualdade na diversidade, que é retomada e defendida por Dubet.

A partir dessas referências, Dubet oferece uma chave de leitura privilegiada para a análise dos componentes principais e mais originais do PENDez.

Dentre esses elementos conta-se a forma *sui generis* de incentivos financeiros e técnico-pedagógicos proposta no desenho do PENDez, que procura articular meritocracia e discriminação positiva das escolas com piores resultados, numa perspectiva que amplia o conceito de igualdade, aproximando-se da noção de equidade e da visão de Dubet do que seria uma escola justa.

Este é um dos componentes do PENDez que pode ser considerado inovador, no âmbito mais geral das políticas de responsabilização. De fato, a maioria das políticas de responsabilização adotadas pelos estados brasileiros focaliza a premiação e/ou a bonificação de escolas e de agentes escolares que conseguem obter melhores resultados nas avaliações externas. Neste sentido, na perspectiva proposta por Dubet, estas ações poderiam ser interpretadas como políticas que valorizam o mérito sem se preocupar com a “sorte dos vencidos”, isto é, com aqueles alunos ou com aquelas escolas que tiveram os piores resultados. De outro lado, as parcerias e os incentivos financeiros e técnicos propostos pelo PENDez para as escolas de mais alto e mais baixo desempenho, bem como a tentativa de regular a competição entre escolas por recurso de forma a coibir a degradação da condição das escolas com menores resultados, aproximam o desenho da dessa política à tentativa de articulação dos princípios de mérito e equidade propostos por Dubet.

Em termos de incentivos financeiros, essa inovação é assim tratada Art.2º pela lei que regula o PENDez³³. Relativamente aos resultados de alfabetização, a cada ano, serão premiadas até 150 escolas, dentre as que atendam às seguintes condições:

I - ter, no momento da avaliação de alfabetização do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará - SPAECE, pelo menos 20 (vinte) alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental regular;

II – ter obtido média de Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-Alfa) situada no intervalo entre 8,5 e 10,0, inclusive;

III – ter no mínimo 90% (noventa por cento) de alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental avaliados pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará- SPAECE.

Art.5º Também serão beneficiadas com contribuições financeiras, em igual número ao das premiadas, as escolas públicas que obtiverem os menores resultados nas avaliações do SPAECE de 2º ano do Ensino Fundamental, expressos pelo IDE-Alfa, para implementação de plano de melhoria dos resultados de aprendizagem de seus alunos.

§1º - Para fazerem jus à contribuição financeira, prevista no caput, as escolas deverão atender, ainda, as seguintes condições:

I - ter, no momento das avaliações do SPAECE, pelo menos 20 (vinte) alunos matriculados, respectivamente, no 2º e 5º anos do Ensino Fundamental regular;

II - ter no mínimo 90% (noventa por cento) de alunos matriculados no 2º e/ou 5º ano avaliados pelo SPAECE. (CEARÁ, 2009)

Já os incentivos técnico-pedagógicos presentes no desenho do PENDez se constituem a partir de uma rede de colaboração entre escolas com os maiores e os menores resultados, que objetiva promover a melhoria da aprendizagem dos alunos. Em relação a estes incentivos, a lei estabelece o seguinte:

Art. 8º Cada uma das escolas premiadas em decorrência dos resultados obtidos no 5º e 9º anos fica obrigada a desenvolver no período de até 2 (dois) anos, em parceria com uma das escolas contempladas com contribuição financeira, ações de cooperação técnico-pedagógica com o objetivo de manter ou melhorar os resultados da aprendizagem de seus alunos.

³³ Esta legislação foi ampliada, em 2011, com a inclusão na premiação do 5º ano do ensino fundamental e, em 2015, com a inclusão do 9º ano. A inclusão do último ano do ensino fundamental se deu num contexto em que a maior parte das escolas municipais ter atingido, no 2º ano, o padrão de alfabetização classificado como Suficiente, de acordo com os critérios da política.

Art. 9º A transferência da segunda parcela da contribuição financeira, de que trata esta Lei, está condicionada ao atingimento das metas de melhoria de resultados das escolas com baixo desempenho no IDE-5 e IDE-9, respectivamente, definidas a cada ano pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará. (CEARÁ, 2015)

Com base nas condicionalidades criadas, mérito e equidade se entrelaçam no PENDez. De um lado, ao condicionar o recebimento da segunda parcela do prêmio, das escolas apoiadas e das escolas premiadas, à elevação dos resultados das primeiras e à manutenção ou elevação dos resultados das segundas, a política desenvolve formas *sui generis* de incentivos, que podem atenuar o que Dubet chama dos “efeitos mais brutais de uma competição pura” (DUBET, 2008, p. 12). De outro lado, ao dobrar o valor/aluno³⁴ do repasse das escolas premiadas em relação ao valor das apoiadas, essa política passa a reconhecer financeiramente o mérito das escolas com melhores resultados.

Também o fato de o desenho do PENDez envolver o tema da colaboração entre escolas remete ao pensamento de John Rawls, cuja concepção de cooperação social é um dos princípios sobre o qual o autor desenvolve sua teoria da justiça como equidade. Para Rawls (2003), na justiça como equidade

a sociedade é interpretada como um empreendimento cooperativo para a vantagem de todos. A estrutura básica é um sistema público de regras que definem um esquema de atividades que conduz os homens a agirem juntos no intuito de produzirem uma quantidade maior de benefícios e atribuindo a cada um certos direitos reconhecidos a uma parte dos produtos. (RAWLS, 2003, p. 91)

Este princípio se relaciona, para Rawls, com o aspecto da justiça distributiva, com a ordenação das instituições para a estrutura básica, num esquema unificado de cooperação social equitativo, eficiente e produtivo, que possa se manter no transcurso do tempo, que proporcione o maior benefício aos

³⁴ Segundo o art. 5º da Lei 15.923, as escolas premiadas com IDE-Alfa, IDE-5 e IDE-9, receberão prêmio em dinheiro correspondente à multiplicação do valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) pelo número de alunos matriculados no 2º, 5º e/ou 9º anos, avaliados respectivamente. Também serão beneficiadas com contribuições financeiras, as escolas públicas que obtiveram os menores resultados nas avaliações do 5º e 9º anos, no montante correspondente à multiplicação do valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) pelo número de alunos avaliados no 5º e/ou 9º anos do ensino fundamental regular (Arts. 6 e 7 Lei 15.923).

membros mais desfavorecidos da sociedade, distribuição de recursos materiais; e acesso à educação, à saúde, principalmente para os menos favorecidos.

De acordo com o autor, a cooperação social possibilitaria a todos uma vida melhor do que teriam se cada um dependesse de seus próprios esforços. A estrutura básica da sociedade, segundo Rawls (2003), seria organizada por um princípio de cooperação em que as principais instituições políticas, sociais e econômicas da sociedade se articulariam para formar um sistema único de cooperação social. Assim, as instituições sociais, atuariam de forma concertada para distribuírem direitos e deveres básicos, bem como determinariam a divisão das vantagens provenientes da cooperação social, para que se obtenham vantagens mútuas.

De acordo com Rawls (2003, p. 8-9), um sistema equitativo de cooperação social significa que a colaboração entre os cidadãos se guia por regras e procedimentos públicos reconhecidos; que cada participante aceita a ideia de cooperação, num sentido de reciprocidade ou mutualidade, consistente em que cada cidadão que contribua para a sociedade deve se beneficiar da cooperação, segundo as regras e procedimentos estabelecidos.

A ideia de cooperação social de Rawls também se constitui numa chave de leitura apropriada à análise das parcerias entre escolas previstas pelo PENDez.

Numa pauta restrita à parceria entre escolas, o PENDez remete à noção de cooperação social defendida por Rawls. Na perspectiva dessa política, a parceria entre escolas deveria possibilitar principalmente às escolas mais frágeis um desempenho melhor do que teriam se cada uma dependesse de seus próprios esforços.

A parceria entre escolas, no âmbito do Prêmio, supõe estar orientada tanto por um princípio de cooperação, que envolve reciprocidade e mutualidade, como pelo princípio de atuação concertada, com a finalidade de distribuir as vantagens provenientes dessa cooperação, na perspectiva da obtenção de vantagens mútuas para as escolas parceiras, premiadas e apoiadas.

Uma das finalidades desta tese é analisar a percepção que têm deste tipo de princípios e como os mesmos são postos em prática por agentes diretamente envolvidos com a implementação da política em escolas parceiras.

Nessa perspectiva, Ribeiro (2012, p. 61) defende que “a equidade não é um resultado que se alcança facilmente e nem é algo que, uma vez alcançado,

permanece a despeito de como as escolhas continuam a ser realizadas”. Ao contrário, a equidade na percepção dela “é fruto de ações que se decidem e se implementam em meio a conflitos entre diferentes critérios de justiça, que representam distintos interesses” (RIBEIRO, 2012, p. 72).

Com base em Dubet, Ribeiro (2012) adverte que mesmo que uma política educacional tenha como fundamento a concepção de justiça como equidade, não há garantias de resultados *a priori*, pois os jogos de interesse sempre podem desvirtuar os objetivos traçados inicialmente.

Para Dubet (2008, p.10), “a meritocracia e a igualdade de oportunidades têm o seu lugar numa escola justa. Mas os atores desse debate são corresponsáveis pelas distâncias entre os princípios e as práticas, entre as palavras de ordem e os fatos”. Aqui o autor destaca a importância da atuação dos atores na implementação da política; são eles que estabelecem a distância entre a norma prescrita e a sua implementação concreta.

Mais especificamente, no caso do PENDez, existem dois tipos de atores corresponsáveis pelas distâncias entre a formulação da política e a sua implementação. Por um lado, estão os burocratas de médio escalão, que desde alguma posição nas secretarias municipais de educação atuam como mediadores entre a política e a escola. Por outro lado, estão os burocratas de nível de rua, que desde algum lugar na gestão direta da escola atuam na articulação da política no nível interno à unidade escolar e também nas parcerias entre escola premiada e escola apoiada.

Este é o tema da próxima seção.