

Eloisa Maia Vidal
Sofia Lerche Vieira
Iasmin da Costa Marinho
(Organizadoras)

**POLÍTICA EDUCACIONAL,
GESTÃO E APRENDIZAGEM:
ACHADOS DE PESQUISAS**



@npae

Eloisa Maia Vidal
Sofia Lerche Vieira
Iasmin da Costa Marinho
(Organizadoras)

**POLÍTICA EDUCACIONAL, GESTÃO E APRENDIZAGEM:
achados de pesquisas**

ANPAE

2021

ANPAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

PRESIDENTE Romualdo Luiz Portela de Oliveira	Candido Alberto Gomes, <i>Universidade Católica de Brasília (UCB).</i> Carlos Roberto Jamil Cury, <i>PUC de Minas Gerais / (UFMG).</i>
VICE-PRESIDENTES Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte) Andréia Ferreira da Silva (Nordeste) Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste) Itamar Mendes (Sudeste) Elton Luiz Nardi (Sul)	Célio da Cunha, <i>Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil.</i> Edivaldo Machado Boaventura, <i>(UFBA), Salvador, Brasil.</i> Fernando Reimers, <i>Harvard University, Cambridge, EUA.</i> Inés Aguerrondo, <i>Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina.</i>
DIRETORES Sandra Maria Zákia Lian de Sousa, <i>Diretora Executiva.</i> Pedro Ganzeli, <i>Diretor Secretário.</i> Adriana Aparecida Dragone Silveira, <i>Diretora de Projetos Especiais.</i> Emília Peixoto Vieira, <i>Diretora de Publicações.</i> Dalva Gutierrez, <i>Diretora de Pesquisa.</i> Luiz Fernandes Dourado, <i>Diretor de Intercâmbio Institucional.</i> Marcia Ângela da Silva Aguiar, <i>Diretora de Cooperação Internacional.</i> Maria Vieira da Silva, <i>Diretora de Formação e Desenvolvimento.</i> Maria Angélica Pedra Minhoto, <i>Diretora Financeira.</i>	João Barroso, <i>Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal.</i> João Ferreira de Oliveira, <i>Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil.</i> João Gualberto de Carvalho Meneses, <i>(UNICID), Brasil.</i> Juan Casassus, <i>Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.</i> Licínio Carlos Lima, <i>Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal.</i> Lisete Regina Gomes Arelaro, <i>Universidade de São Paulo (USP), Brasil.</i> Luiz Fernandes Dourado, <i>Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil.</i> Márcia Angela da Silva Aguiar, <i>Universidade Federal de Pernambuco, (UFPE), Brasil.</i> Maria Beatriz Moreira Luce, <i>(UFRGS), Brasil.</i> Nalú Farenzena, <i>Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.</i> Rinalva Cassiano Silva, <i>(UNIMEP), Piracicaba, Brasil.</i>
CONSELHO EDITORIAL Almerindo Janela Afonso <i>Universidade do Minho, Portugal</i> Bernardete Angelina Gatti <i>Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil</i> Carlos Roberto Jamil Cury, <i>PUC de Minas Gerais / (UFMG).</i>	Sofia Lerche Vieira, <i>Universidade Estadual do Ceará, Ceará, Brasil.</i> Steven J Klees, <i>University of Maryland (UMD), Maryland, EUA.</i> Walter Esteves Garcia, <i>Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil.</i>

A coleção Biblioteca ANPAE constitui um programa editorial que visa a publicar obras especializadas sobre temas de política e gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação. Seu objetivo é incentivar os associados a divulgar sua produção e, ao mesmo tempo, proporcionar leituras relevantes para a formação continuada dos membros do quadro associativo e o público interessado no campo da política e da gestão da educação.

Todos os arquivos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores, e pré-autorizados para publicação. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

Ficha Catalográfica

V648p

Política educacional, gestão e aprendizagem: achados de pesquisas.
Organizadoras: Eloisa Maia Vidal, Sofia Lerche Vieira e Iasmin da Costa Marinho. [Livro Eletrônico]. – 1ª Edição, Brasília, [DF]: ANPAE, 2021.

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-87561-12-7

Formato: PDF, 151 p:il., biog.

1.Educação. 2. Política Educacional. 3. Gestão 4. Aprendizagem
5. Pesquisa. I. Vidal, Eloisa Maia. II. Vieira, Sofia Lerche. III.
Marinho, Iasmin da Costa. IV. Título.

CDU 37.014/49

CDD 379

Serviços editoriais, planejamento gráfico, capa, arte e diagramação:

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar. – carlosaguiar48@gmail.com

Revisão ortográfica:

Eleonora Lucas

ANPAE

Associação Nacional de Política e Administração da Educação Fundação Universidade de Brasília –
Faculdade de Educação Campus Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília, DF 70410-900
anpae@anpae.org.br – publicacao@anpae.org.br - <http://www.anpae.org.br>

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Distribuição Gratuita

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
❖ Sofia Lerche Vieira	
APRESENTAÇÃO	13
❖ Iasmin da Costa Marinho	
❖ Eloisa Maia Vidal	
CAPÍTULO I	18
GESTÃO EDUCACIONAL E RESULTADOS NO IDEB DEZ ANOS DEPOIS	
❖ Eloisa Maia Vidal	
❖ Sofia Lerche Vieira	
❖ Iasmin da Costa Marinho	
CAPÍTULO II	30
A ATUAÇÃO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE AVALIAÇÃO EXTERNAS: IMPLICAÇÕES EM UM TERRITÓRIO DE POBREZA	
❖ Willana Nogueira Medeiros Galvão	
❖ Eloisa Maia Vidal	
❖ Sofia Lerche Vieira	
CAPÍTULO III	44
ENSINO MÉDIO PÚBLICO NO CEARÁ: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 2007 A 2017	
❖ Eloisa Maia Vidal	
❖ Alexandre José Peres	
❖ Sofia Lerche Vieira	
CAPÍTULO IV	60
JUVENTUDES, TERRITÓRIO E DESIGUALDADE ESCOLAR: POR QUE OS JOVENS FREQUENTAM A ESCOLA?	
❖ Willana Nogueira Medeiros Galvão	
❖ Iasmin da Costa Marinho	
❖ Eloisa Maia Vidal	
❖ Sofia Lerche Vieira	

CAPÍTULO V	70
DIRIGENTES ESCOLARES: ENTRE O QUE SE EXIGE, O QUE SE FAZ E O QUE SE DESEJA PARA SUA FORMAÇÃO	
❖ Karla Karine Nascimento Fabel Evangelista	
❖ Sofia Lerche Vieira	
CAPÍTULO VI	83
POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA ESCOLA: O PAPEL MEDIADOR DOS DIRETORES	
❖ Eveline Andrade Ferreira Siqueira	
❖ Sofia Lerche Vieira	
CAPÍTULO VII	98
AUTONOMIA FINANCEIRA DA ESCOLA EM MUNICÍPIOS CEARENSES: ATORES, TEXTOS E TRAMA	
❖ Antônio Nilson Gomes Moreira	
❖ Sofia Lerche Vieira	
CAPÍTULO VIII	111
CAMINHOS DO IDEB EM DOIS MUNICÍPIOS CEARENSES: RESPONSABILIZAÇÃO E AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA	
❖ Ana Lídia Lopes do Carmo Monte	
❖ Eloisa Maia Vidal	
CAPÍTULO IX	124
O PECULIAR “EFEITO <i>ACCOUNTABILITY</i>” NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE FORTALEZA: QUESTÕES DESAFIADORAS E EMBLEMÁTICAS DO CONSELHO ESCOLAR	
❖ Esmeraldina Januário de Sousa	
❖ Eloisa Maia Vidal	
CAPÍTULO X	139
O RATEIO DA COTA-PARTE DO ICMS NO CEARÁ: RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL E INDUÇÃO AOS RESULTADOS	
❖ Anderson Gonçalves Costa	
❖ Eloisa Maia Vidal	
SOBRE AS ORGANIZADORAS E AUTORES	150

PREFÁCIO



PREFÁCIO

Sofia Lerche Vieira

*A vida só pode ser compreendida, olhando-se para trás;
mas só pode ser vivida, olhando-se para frente.*
(Soren Kierkegaard. Livro: Diário 1834 - 1855)

O livro **Política educacional, gestão e aprendizagem: achados de pesquisas** apresenta estudos diversos realizados por integrantes do Grupo de Pesquisa Política Educacional Gestão e Aprendizagem (GPPEGA), que integra o Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Assinalando seus 26 anos de criação, a publicação reúne resumos de dissertações de mestrado e teses de doutorado, assim como outros estudos que, por seu ineditismo, merecem ser conhecidos e difundidos.

Este prefácio focaliza alguns elementos da trajetória do grupo, registrando momentos e inflexões desse percurso, marcado pela permanência de sua liderança e pela passagem de outros membros, cuja participação restringiu-se à sua iniciação e/ou aperfeiçoamento na pesquisa, ou, ainda, por interesses relativos a determinados projetos. Na perspectiva sugerida pela epígrafe do texto, embora esta história tenha sido vivida numa caminhada para frente, é “olhando-se para trás” que se pode compreender o movimento do real em sua totalidade. Nesse sentido, ao mencionar diferentes produções resultantes do trabalho realizado, presta-se homenagem às pessoas que passaram pelo GPPEGA e contribuíram para sua construção. Para finalizar esse começo de conversa, são anunciados os artigos da coletânea deste livro, os quais serão tratados em maior detalhe na apresentação que dá seqüência à presente reflexão.

ELEMENTOS DE UMA TRAJETÓRIA

Algumas reflexões sobre o longo percurso do Grupo de Pesquisa Política Educacional Gestão e Aprendizagem são destacadas neste prefácio. Desde sua criação, o grupo passou por denominações e configurações diversas relacionadas a temas de investigação de interesse de seus pesquisadores, em particular Sofia Lerche Vieira e Eloisa Maia Vidal, e dos estudantes de iniciação científica, de mestrado e de doutorado que por ele passaram ao longo do tempo.

O grupo, foi originalmente criado como Núcleo de Política Social e Educacional (1995) na Universidade Federal do Ceará (UFC), tendo sido cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, por ocasião do primeiro registro dos grupos de pesquisa no país (1997). De início abrigou estudantes de mestrado e de doutorado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação (FACED) daquela universidade, com interesses no emergente campo da política educacional brasileira¹, sob a liderança de Sofia Lerche Vieira.

Alguns anos mais tarde (1998), foi transferido para a Universidade Estadual do Ceará (UECE), onde inicialmente esteve vinculado ao Centro de Educação (CED), como Grupo de Pesquisa Política, Planejamento e

¹ Um projeto de pesquisa comum em torno de temas relacionados ao Estado e Política Educacional no Brasil e no Ceará agregou estudos diversos, que resultaram em uma tese de professor titular (VIEIRA, 2008), teses de doutorado (VIDAL, 2000) e dissertações de mestrado (BEZERRA, 1996; ALBUQUERQUE, 1997; GARCIA, 1997 e outros). A iniciativa contou com apoio financeiro de uma Bolsa de Produtividade do CNPq.

Gestão Educacional (1999-2002). Devido aos interesses em torno da história da política educacional, veio a chamar-se Grupo de Pesquisa Política Educacional, Docência e Memória (2003-2008). Em 2009, foi atualizado no CNPq como Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA), denominação que persiste até o presente.

Com a criação da pós-graduação *stricto sensu*² – o Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da referida instituição – o grupo de pesquisa passa a articular-se à linha de pesquisa Formação e Políticas Educacionais, constituindo o núcleo de Política e Gestão Educacional, que desenvolve estudos e pesquisas sobre política e gestão educacional, gestão escolar e avaliação de larga escala, articulados à formação docente, com ênfase na educação básica.

Em um momento em que a UECE ainda não tinha um programa de pós-graduação em Educação, o grupo representou um espaço de estudo e de aprendizagem para docentes e discentes, que nele vivenciaram práticas de pesquisa em Educação. Um primeiro projeto nessa direção teve como fio condutor temas relacionados à Política Educacional, Escola e Professores (2001 – 2003), iniciativa desenvolvida com apoio de uma bolsa de produtividade do CNPq. Alguns professores que posteriormente vieram a criar seus próprios grupos de pesquisa marcaram presença no grupo no período de vigência do projeto, a exemplo de Maria Marina Dias Cavalcante, João Batista Carvalho Nunes, Ana Ignez Belém Lima, Maria Gláucia Menezes Albuquerque (*in memoriam*) e Isabel Maria Sabino de Farias.

Além das pesquisas realizadas na UFC e do primeiro projeto na UECE apoiado com recursos do CNPq, outros projetos significativos para a trajetória do grupo contaram com apoio financeiro da referida agência de fomento. Uma dessas iniciativas foi o projeto “Desejos de Reforma: inventário da legislação educacional (Brasil e Ceará)”, que teve colaboração da professora Isabel Sabino de Farias e resultou em vários produtos. Além do relatório de pesquisa ao CNPq, merecem registro, dentre outros: duas coletâneas de CDs publicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (VIEIRA *et al.*, 2008), os livros *Política Educacional no Brasil: introdução histórica* (VIEIRA & FARIAS, 2004), *Desejos de reforma* (VIEIRA, 2007) e uma coletânea de sete livros das *Constituições do Estado do Ceará*, elaborada e publicada em parceria com o Instituto de Estudos e Pesquisas Sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em 2007. Foram desenvolvidos, em articulação com o referido projeto, três trabalhos de conclusão de curso de graduação (BEZERRA, 2006; MORAES, 2007 e COSTA, 2007) e quatro dissertações de mestrado (DINIZ, 2008; FEITOSA, 2008; MORAES, 2009 e DAMASCENO, 2010).

Ao concluir o projeto Desejos de Reforma, alguns redirecionamentos ocorreram na agenda do grupo, a partir de quando o GGPEGA passou a focalizar de forma mais intensa a temática da gestão educacional e escolar em sua agenda de pesquisa. Fato importante para o grupo foi a inserção da professora Eloisa Maia Vidal em sua vice-liderança, em 2007. Elemento desse ponto de inflexão foi a submissão de um novo projeto ao CNPq, denominado Gestão e Sucesso Escolar: um enigma a decifrar, aprovado pelo Edital MCT/CNPq nº 50/2006 - Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas (Processo nº 401510/2007-7) com vigência de setembro de 2007 a junho de 2009.

Na seqüência, projetos realizados em parceria com outras instituições de ensino superior fortaleceram o grupo de pesquisa como é o caso do *Observatório da Educação – Bons resultados do Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos (2009 – 2010)*, um estudo em rede, realizado por equipes de pesquisadores em educação da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da Universidade Estadual do Ceará (UECE). A pesquisa foi financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e tinha como objetivo buscar fatores que explicassem os bons resultados no Ideb em municípios brasileiros, destacando ações para a melhoria da qualidade do seu ensino fundamental.

Outro projeto de grande envergadura foi o *Observatório da Educação no Maciço de Baturité (2011 – 2013)*, desenvolvido com apoio de recursos financeiros do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo Edital/Chamada Universal nº 14/2011. Essa pesquisa foi realizada juntamente com pesquisadores da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e investigava a

² A primeira turma de mestrado em Educação da UECE foi ofertada em 2004 e a de doutorado em Educação, em 2013.

situação da política educacional e da gestão escolar em 15 (quinze) municípios da região do Maciço de Baturité - Ceará, onde está situada a Unilab.

Esse projeto teve inúmeros desdobramentos, incluindo a produção de dois livros – um deles contendo alguns estudos realizados pelo grupo de pesquisa e outro com indicadores de cada um dos municípios da região, visando subsidiar a elaboração de políticas educacionais para as unidades federadas mencionadas (VIDAL e VIEIRA, 2014; VIDAL, VIEIRA e MEDEIROS, 2014). Ao lado desses dois livros, é oportuno destacar a realização de um curso na modalidade à distância, realizado com apoio da Universidade Aberta (UAB) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), incluindo material de apoio impresso utilizado em curso de formação continuada para 80 gestores da região (VIDAL e VIEIRA, 2014a). Da agenda de pesquisa em torno do Observatório resultaram ainda os seguintes trabalhos discentes: dois trabalhos de conclusão de curso de graduação (DANTAS, 2012 e GALVÃO, 2015) e duas dissertações de mestrado (BARROS, 2014 e VASCONCELOS, 2014).

Está em fase de conclusão o projeto *Política educacional e diversidade territorial: expedição escolas do Brasil (2016 – atual)*, financiada pelo Edital Universal nº 01/2016 (Processo nº 404952/2016-0) que contou com equipe composta por pesquisadores da Universidade Estadual do Ceará (UECE), da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, da Universidade Nacional de Brasília (UnB), da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal do Pará (UFPA). O estudo procura aprofundar as interfaces entre política educacional, cidadania global e diversidade territorial em uma amostra de escolas brasileiras localizadas em diferentes unidades da federação, tomando como fio condutor da análise a política de avaliação de larga escala.

O projeto tem como objetivo analisar os nexos entre a formulação e a implementação de políticas educacionais focalizando escolas públicas com características diferenciadas localizadas em uma amostra de 22 unidades localizadas nos seis biomas brasileiros (Mata Atlântica, Pampa, Cerrado, Caatinga, Amazônia e Pantanal). Desse projeto já foram defendidas duas teses: *Escolas Invisíveis: as extensões de matrícula de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará*, de Ana Lea Bastos Lima (2020), e *A sobrevivência de escolas do Centro de Fortaleza em cenário de transformações urbanas*, de Maria Eliane Maia Sousa (2021). Encontram-se em andamento *Gestão das desigualdades escolares nos anos finais do ensino fundamental*, de Iasmin da Costa Marinho, e *Escola e formação para a cidadania: a experiência de protagonismo estudantil no Ceará*, de Willana Nogueira Medeiros Galvão. Um artigo sobre “O impacto das transformações urbanas sobre escolas públicas no centro de Fortaleza” de Sousa, Vieira e Vidal (2020) também foi publicado e mais dois submetidos a revistas científicas nacionais.

Os dez capítulos apresentados neste livro, tiveram por denominador comum o olhar sobre a política educacional brasileira e cearense em suas diferentes manifestações e, sempre que pertinente, suas repercussões na escola. Dos textos aqui reunidos, dois foram elaborados a partir de teses de doutorado: 1) “Políticas educacionais na escola: o papel mediador dos diretores”, de Eveline Andrade Ferreira Siqueira e 2) “Autonomia financeira da escola em municípios cearenses: atores, textos e trama”, de Antônio Nilson Gomes Moreira. Quatro outras produções, resultam de dissertações de mestrado, a saber: 1) “Dirigentes escolares: entre o que se exige, o que se faz e o que se deseja para sua formação”, de Karla Karine Nascimento Fabel Evangelista; 2) “Caminhos do Ideb em dois municípios cearenses: responsabilização e avaliações de larga escala”, de Ana Lúcia Lopes do Carmo Monte; 3) “O peculiar ‘Efeito *accountability*’ na Rede Pública Municipal de Fortaleza: questões desafiadoras e emblemáticas do Conselho Escolar”, de Esmeraldina Januário de Sousa e 4) “O rateio da cota-parte do ICMS no Ceará: responsabilização educacional e indução aos resultados”, de Anderson Gonçalves Costa. Os demais textos foram elaborados com base em recortes de pesquisas do grupo, quais sejam: 1) “Gestão educacional e resultados no Ideb: quem disse que era fácil?”, de Eloisa Maia Vidal, Sofia Lerche Vieira e Iasmin da Costa Marinho; 2) “A atuação dos secretários municipais de educação em tempos de avaliação externas: implicações em um território de pobreza”, de Willana Nogueira Medeiros Galvão, Eloisa Maia Vidal e Sofia Lerche Vieira; 3) “Ensino médio público no Ceará: uma análise do período 2007 a 2017”, de Eloisa Maia Vidal, Alexandre José Peres e Sofia Lerche Vieira e 4) “Juventudes, território e desigualdade escolar: por que os jovens frequentam a escolar?”, de Willana Nogueira Medeiros Galvão, Iasmin da Costa Marinho, Eloisa Maia Vidal e Sofia Lerche Vieira.

Os artigos da coletânea deste livro sinalizam elementos da agenda de pesquisa que alimentou o grupo durante seus 26 anos de existência. Para melhor conhecer seus percursos teóricos e metodológicos, por certo, é

oportuno aprofundar os relatórios de pesquisa resultantes dos estudos realizados com apoio do CNPq e de outras instituições financiadoras (Banco Mundial, Inep/Capes, Fundação Brava, Cenpec, Instituto Votorantim e Banco Interamericano de Desenvolvimento), assim como os estudos que resultaram em trabalhos de conclusão e curso de graduação, dissertações de mestrado e teses de doutorado que não constam da presente publicação mas integram a história e a produção do GGPEGA.

Outro elemento relevante da produção do grupo são os artigos publicados ao longo de sua trajetória que figuram em periódicos nacionais e podem ser acessados *online*. Também os capítulos de livros elaborados ao longo do percurso de sua existência representam significativa contribuição ao aprofundamento da política educacional, da gestão e da aprendizagem no Brasil e no Ceará. Fazemos, pois, deste prefácio um convite à leitura da rica produção aqui apresentada ou indicada.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. G. M. T. **Políticas de ensino médio: tendências no Brasil e no Ceará**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Ceará, 1997.

BARROS, C. C. M. **A gestão escolar e sua relação com o Ideb: estudo de caso em dois municípios do maciço de Baturité/Ce**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Ceará, 2014.

BEZERRA, J. E. B. **A intenção e o gesto – mudancismo e educação no Ceará (1987 – 1990)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Ceará). 1996.

BEZERRA, M. do S. S. F. **Financiamento da Educação no Ceará: do Império ao início da República**. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Pedagogia). Universidade Estadual do Ceará, 2006.

CARMO, A. D.; CYSNE, F. P.; VIEIRA, S. M. de L. Leitura e internet na escola. In: VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. (orgs). **Gestão escolar no Maciço do Baturité**. Módulo 3, Fortaleza, Design Editorial, 2014a.

COSTA, P. H. **Educação Superior no Ceará: do Império ao início da República**. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Pedagogia) - Universidade Estadual do Ceará, 2007.

DAMASCENO, A. D. D. **Escolas Nocturnas no Ceará: ações de combate ao analfabetismo adulto na Primeira República**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Ceará, 2010.

DANTAS, L. M. **A Política Educacional no Chão da Escola: estudo de caso em dois municípios cearenses**. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Pedagogia) - Universidade Estadual do Ceará, 2012.

DINIZ, D. M. F. **E o que é um professor, na ordem das coisas? Docência de primeiras Letras no Ceará imperial**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Ceará, 2008.

FEITOSA, A. M. dos S. **Escola Primária na Província do Ceará: Organização e Formação Docente**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Ceará, 2008.

GALVÃO, W. N. M. **Secretários municipais de educação e IDEB: um estudo sobre fatores associados ao desempenho escolar em municípios do Maciço de Baturité**. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Pedagogia) - Universidade Estadual do Ceará, 2015.

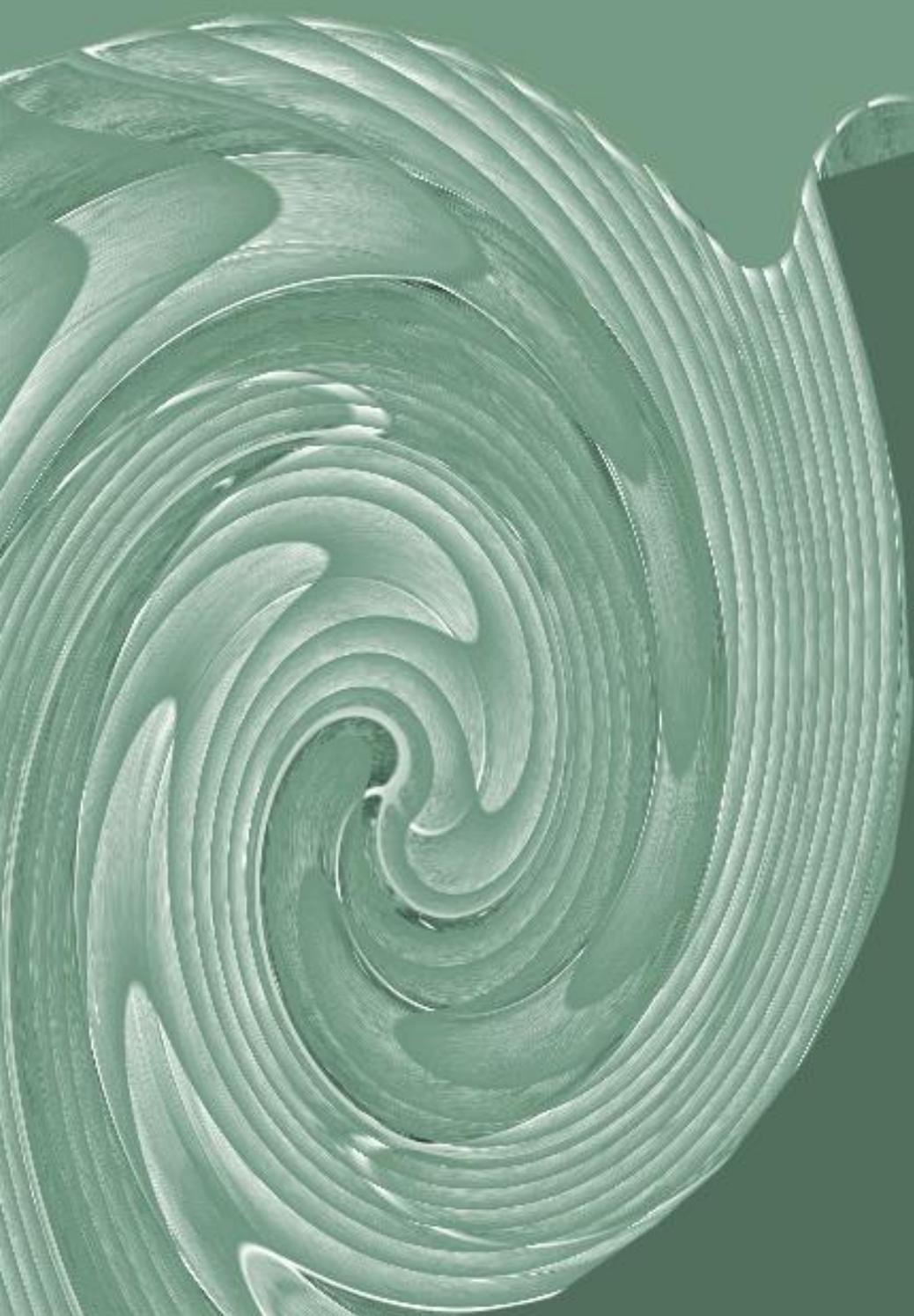
GARCIA, T. C. M. **Estado e descentralização da educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Ceará, 1997.

LIMA, A. L. B. **Escolas Invisíveis: as extensões de matrícula de ensino médio da rede estadual de ensino do Ceará**. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2020.

MORAES, R. R. A. **Formação de Professores no Ceará: do Império a primeira República**. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Pedagogia) - Universidade Estadual do Ceará, 2006.

- MORAES, R. R. A. **Organização do ensino e do magistério: o alvorecer do século XX no Ceará.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Ceará, 2009.
- SIQUEIRA, E. A. F.; MOREIRA, A. N. G.; EVANGELISTA, K. K. N. F. Planejamento e gestão no cotidiano da escola. In: VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. (orgs). **Gestão escolar no Maciço do Baturité.** Módulo 2, Fortaleza, Design Editorial, 2014a.
- SOUSA, M. E. M.; VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. O impacto das transformações urbanas sobre escolas públicas no centro de Fortaleza. **Revista Cocar.** V.14 N.30 Set./Dez./2020 p. 1-20.
- THERRIEN, J.; FILHO, J. O. V.; AMORIM, P. M. S.; MEDEIROS, W. N. Os parceiros na gestão escolar. In: VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. (orgs). **Gestão escolar no Maciço do Baturité.** Módulo 4, Fortaleza, Design Editorial, 2014a.
- VASCONCELOS FILHO, J. O. **Políticas de avaliação externa no cotidiano da escola: um olhar sobre a gestão escolar no Maciço de Baturité.** Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Educação) - Universidade Estadual do Ceará, 2014.
- VIDAL, E. M. **Alfabetização científica e tecnológica no Ensino Fundamental: um estudo de caso em escolas de Fortaleza – CE.** Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2000.
- VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. **Educação e território:** contribuição para o debate na região do Maciço de Baturité, Ceará. Volume 1. Fortaleza: Liber Livro, 2014.
- VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L.; MEDEIROS, W. N. **Educação e território:** subsídios ao planejamento de políticas municipais na região do Maciço de Baturité, Ceará. Volume 2. Fortaleza: Liber Livro, 2014.
- VIDAL, E. V.; MOREIRA, A. N. G. Os números ajudam a pensar. In: VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. (orgs). **Gestão escolar no Maciço do Baturité.** Módulo 5, Fortaleza, Design Editorial, 2014a.
- VIEIRA, S. L.; MORAIS, R.; DANTAS, L. M. Fatores associados ao sucesso escolar. In: VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. (orgs). **Gestão escolar no Maciço do Baturité.** Módulo 1, Fortaleza, Design Editorial, 2014a.
- VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição.** 2. ed. Brasília: Editora Liber Livro, 2008

APRESENTAÇÃO



APRESENTAÇÃO

Iasmin da Costa Marinho
Eloisa Maia Vidal

Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar.
(Paulo Freire).

O livro *Política educacional, gestão e aprendizagem: achados de pesquisas* apresenta coletânea de artigos de integrantes do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA) do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), incluindo dissertações, teses e pesquisas realizadas com instituições parceiras nos últimos dez anos. Em 2021, o grupo faz 26 anos de trajetória na produção de estudos e de pesquisas no campo da Política e Gestão Educacional, sob a mesma liderança, conduzidos por iniciativa própria ou por solicitação de instituições diversas.

Conforme destaca Souza (2019), o campo de conhecimento da política e gestão da educação é um potente espaço de aprimoramento das políticas educacionais vigentes e das relações entre Estado e sociedade na luta pela garantia do direito à educação de qualidade. Dessa forma, nosso papel enquanto investigadores é indicar caminhos possíveis à política e à gestão da educação, do nacional ao local. Este livro apresenta parte das produções decorrentes de pesquisas dos seus membros nos últimos dez anos. Os autores apresentam recortes de achados de pesquisa acerca da política e gestão educacional no estado do Ceará, com foco em questões como a gestão municipal e escolar, avaliação e indicadores educacionais, *accountability*, ensino médio profissional, juventude, efeito-território, financiamento e desigualdade.

O primeiro capítulo intitulado **Gestão educacional e resultados no Ideb dez anos depois**, de Eloisa Maia Vidal, Sofia Lerche Vieira e Iasmin da Costa Marinho, tem como objetivo atualizar informações sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em dez municípios do Ceará que integraram a amostra do projeto do *Observatório da Educação - Bons resultados do Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos (2009 – 2010)*. O artigo ressalta o surgimento de políticas locais importantes como o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (Spaece) e o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), desdobrando-se em políticas de bonificação e responsabilização de gestores e professores das redes municipais de ensino pelo sucesso escolar. O estudo atualiza as informações de cinco municípios cearenses que apresentaram maior evolução do Ideb entre 2005 e 2007 e os que conseguiram maior Ideb em 2007, analisando o período 2007 – 2019. A partir da atualização dos dados do Ideb, as autoras mostram que tanto os municípios do primeiro quanto do segundo grupo não conseguiram manter suas posições no *ranking* anterior, fato que pode estar associado a um conjunto de iniciativas de *accountability* desenvolvidas pelo governo do estado, que induziram uma corrida por resultados por parte das redes municipais.

Na busca por compreender os desafios no âmbito da gestão municipal no desenvolvimento de estratégias de melhoria do desempenho educacional, o artigo **A atuação dos secretários municipais de educação em tempos de avaliação externas: implicações em um território de pobreza**, de Willana Nogueira Medeiros Galvão, Eloisa Maia Vidal e Sofia Lerche Vieira, utiliza dados da pesquisa *Observatório da Educação do Maciço de Baturité (2011 – 2013)*. O estudo tem como objetivo analisar a atuação de dirigentes municipais de educação e as suas implicações em territórios cearenses marcados pela vulnerabilidade social. Nos municípios foram realizadas visitas

de campo junto à Secretaria Municipal de Educação e duas escolas municipais, a instituição de maior e menor Ideb, contabilizando um total de 15 secretarias e 30 escolas.

Tendo como pano de fundo a questão sobre o contexto de pobreza, as autores fomentam reflexões acerca da relação entre nível socioeconômico e educação, deixando claro que não é possível observar o fenômeno da escola pública de forma isolada, necessitando refletir acerca do contexto em que ela se insere, compreendendo que o efeito território, a ausência de equipamentos públicos, recursos que busquem dirimir as desigualdades observáveis em contextos de pobreza, acabam por ultrapassar os muros das escolas, interferindo em sua dinâmica de funcionamento e em sua organização. Assim, reproduz-se enquanto desafios também na gestão municipal. O estudo destaca, dentre outros fatores, que a experiência e liderança dos dirigentes municipais da educação têm influenciado na dinâmica de trabalho voltado ao sucesso escolar e à melhoria dos indicadores educacionais.

Avançando a compreensão das políticas e estratégias de gestão educacional na educação básica, o estudo **Ensino médio público no Ceará: uma análise do período 2007 a 2017** de autoria de Eloisa Maia Vidal, Alexandre José Peres e Sofia Lerche Vieira, analisa dados sobre a oferta de ensino médio na rede estadual do Ceará no período 2007 a 2017, considerando a emergência de novas condições como o financiamento, o comportamento da matrícula e a diversificação da oferta. O artigo está associado à pesquisa *Ensino médio: educação profissional e desigualdades socioespaciais: avanços e desafios*, financiado pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), que envolvia os estados do Ceará, de Goiás, de Pernambuco e de São Paulo. Os dados mostram mudanças ocorridas na rede entre os anos de 2007 e 2017, impactadas pela implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e que, apesar do crescimento dos investimentos nessa etapa de ensino, os resultados do Saeb e do Ideb não atingiram as metas projetadas. O estudo constatou também que a diversificação da oferta do ensino médio público tem provocado o crescimento da desigualdade interna na rede.

Em consonância ao debate sobre a desigualdade educacional, o artigo **Juventudes, território e desigualdade escolar: por que os alunos frequentam a escola?** de Willana Nogueira Medeiros Galvão, Iasmin da Costa Marinho, Eloisa Maia Vidal e Sofia Lerche Vieira, analisa os motivos que levam os jovens inseridos em diversos e, muitas vezes, desiguais contextos sociais e escolares a frequentarem a escola. O estudo ampara-se em dados coletados na *Política Educacional, Cidadania Global e Diversidade Territorial: expedição escolas do Brasil (2016 – atual)*, tendo como recorte amostral as escolas da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo, do Mato Grosso do Sul, do Pará, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte e de São Paulo. Os relatos de professores, gestores, familiares e representantes de etnias indígenas destacam a importância da escola pública como espaço de oportunidades às camadas populares, possibilitando crescimento pessoal e profissional para o público jovem. As instituições observadas demonstram os esforços empreendidos para a formação política e cidadã dos jovens, construindo saberes e valores para a vida em sociedade. As famílias enfatizam a crença nos estudos como forma de ascensão social, possibilitando aos jovens melhores postos de trabalho.

As produções até aqui organizam resultados apreendidos em pesquisas de cuja equipe do GPPEGA/UECE participou como coordenação ou na condição de colaboradores. Os textos subsequentes são frutos de produções acadêmicas no âmbito do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE/UECE), num conjunto de quatro dissertações e duas teses de doutorado.

O texto **Dirigentes escolares: entre o que se exige, o que se faz e o que se deseja para sua formação** de Karla Karine Nascimento Fahel Evangelista e Sofia Lerche Vieira, aborda reflexões sobre as formações necessárias ao exercício da gestão escolar, uma investigação feita para uma dissertação de mestrado. O trabalho apresenta resultados de pesquisa documental junto a 35 editais de seleção para gestores escolares, compreendendo o período de 2005 a 2015, discutindo os conteúdos encontrados e as exigências formativas para assumir a função de diretor escolar. Em segundo plano, as autoras confrontam as informações dos levantamentos bibliográficos e documentais realizados com a visão de doze diretores de escolas públicas sobre sua formação (inicial e continuada).

Os sujeitos da pesquisa destacam que a experiência docente, embora não expressa na legislação como requisito ao cargo de direção, encontra-se como requisito desejado nos editais de seleção de gestores. Em relação à formação continuada de gestores, os entrevistados destacam a importância dos momentos de troca de experiências

enquanto processos formativos que enriquecem a prática no cargo e auxiliam na aprendizagem colaborativa dos diretores.

No adensamento dos estudos sobre os diretores escolares na perspectiva de seu papel na condução das políticas educacionais ao chão da escola, o artigo **Políticas educacionais na escola: o papel mediador dos diretores**, de Eveline Andrade Ferreira Siqueira e Sofia Lerche Vieira, apresenta recortes de resultados de pesquisa de doutorado sobre o tema. O estudo mapeia os saberes e fazeres do gestor escolar na mediação das políticas públicas na escola e destaca o trabalho do gestor como mediador que interpreta e reinterpreta as políticas públicas, influenciados pelo Poder Executivo, pelos resultados de desempenho educacional dos estudantes e pelo território em que se inserem as escolas. As estratégias da mediação dos gestores escolares às políticas públicas podem variar de acordo com a forma de ingresso ao cargo de gestão, o grau de autonomia da direção escolar, bem como sua visão acerca dos processos de responsabilização que envolvem sua prática.

Compreendendo a dimensão da gestão financeira da escola, Antônio Nilson Gomes Moreira e Sofia Lerche Vieira apresentam o estudo **Autonomia financeira da escola em municípios cearenses: atores, textos e trama**. O estudo debruça-se sobre processos de implementação da política de autonomia financeira da escola em quatro municípios cearenses: Aquiraz, Fortaleza, Sobral e Maracanaú e observou que são implementados suportes diversos para garantir que as escolas efetivem a sua política de autonomia financeira.

Dois mudanças foram destacadas pelo estudo. A primeira está relacionada às condições de melhoria das instalações e dos equipamentos, dentre outras questões de infraestrutura. A segunda refere-se ao processo de construção da autonomia das escolas, que está associado à maior abertura para tomar decisões e solucionar problemas cotidianos, ampliando a participação e a cooperação de todos os que fazem a escola para experiências cada vez mais democráticas no espaço institucional público.

Dando sequência aos estudos sobre a gestão municipal e sua atuação frente à influência das avaliações em larga escala, o artigo de Ana Lídia Lopes do Carmo Monte e Eloísa Maia Vidal intitulado **Caminhos do Ideb em dois municípios cearenses: responsabilização e avaliações de larga escala** verifica como duas redes municipais, Canindé e Russas, elaboram políticas públicas para melhoria dos resultados de aprendizagem. Os dados levantados mostram duas realidades distintas em termos de implementação de políticas de avaliação de larga escala, associadas à continuidade de propostas político-administrativas no município, à criação de sistema próprio de avaliação, à resistência docente às práticas avaliativas, ao porte do município, à infrequência dos docentes, ao monitoramento dos resultados de aprendizagem, bem como de responsabilização dos gestores e professores, na busca por melhores resultados.

O capítulo **O peculiar ‘efeito *accountability*’ na rede pública municipal de Fortaleza: questões desafiadoras e emblemáticas do Conselho Escolar**, de Esmeraldina Januário de Sousa e Eloísa Maia Vidal, aprofunda o debate sobre os efeitos da política de *accountability* na rede municipal de Fortaleza e suas interferências ao funcionamento e organicidade do Conselho Escolar. Observou-se, na pesquisa, que o município desenvolve políticas que ampliam a autonomia financeira local e institucional, alterações no regulamento dos conselhos escolares, reformas no âmbito da gestão educacional associadas aos sistemas e aos usos das avaliações externas como instrumentos de organicidade do sistema e das escolas, bem como a gestão por e para resultados e ampla divulgação dos resultados de aprendizagem à comunidade interna e externa à rede municipal.

O último capítulo, **O rateio da cota-parte do ICMS no Ceará: responsabilização educacional e indução aos resultados**, de Anderson Gonçalves Costa e Eloísa Maia Vidal, aborda um dos componentes da política de *accountability* no estado do Ceará, o rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) vinculado aos resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee) e sua relação com as mudanças na concepção de qualidade educacional. Os autores descrevem as modificações realizadas na lei estadual que determina a distribuição da cota-parte do ICMS junto aos municípios e sua vinculação a indicadores de qualidade educacional, de saúde e de meio ambiente, e aprofunda os impactos decorrentes de tais modificações na política educacional municipal. Ao avançar sobre a criação de mecanismos de responsabilização, criando vinculação financeira a resultados educacionais, o estado não inclui nessa formulação variáveis que impactam o desempenho das redes escolares, como quantidade de escolas, matrículas, localização dos

estabelecimentos de ensino etc., o que pode acarretar vieses no processo de distribuição dos recursos, quando se observa conceitos associados à justiça social e equidade.

No conjunto, os capítulos apresentam compreensões do cenário educacional do estado do Ceará, elucidando questões associadas às experiências de gestão municipal no fortalecimento da melhoria dos resultados e indicadores de aprendizagem, e esforços no sentido de desenvolver iniciativas que contribuam para a melhoria da gestão escolar e seus resultados.

Os estudos trazem contribuições relevantes ao campo da política educacional a partir de suas condições de implementação em municípios e em escolas, na percepção de sujeitos distintos como secretários municipais, gestores escolares, professores e alunos, ao mesmo tempo que aponta lacunas e desafios que podem vir a se consubstanciar em novas pesquisas para o GPPEGA, como:

- Em que medida a diversidade na oferta de ensino médio provoca iniquidades no interior da rede escolar estadual?
- Como os atores educacionais implementam as políticas educacionais no chão da escola e de que forma são afetados pelos mecanismos de gestão por resultados?
- Quais são os efeitos das políticas de *accountability* em municípios mais pobres do estado e seus impactos na garantia de igualdade de oportunidades educacionais para todos?
- Existe relação entre autonomia de gestão financeira nas escolas e melhoria dos indicadores de desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala?
- Em que medida os reordenamentos das redes físicas municipais impactaram os resultados alcançados pelas escolas no Space e Ideb?

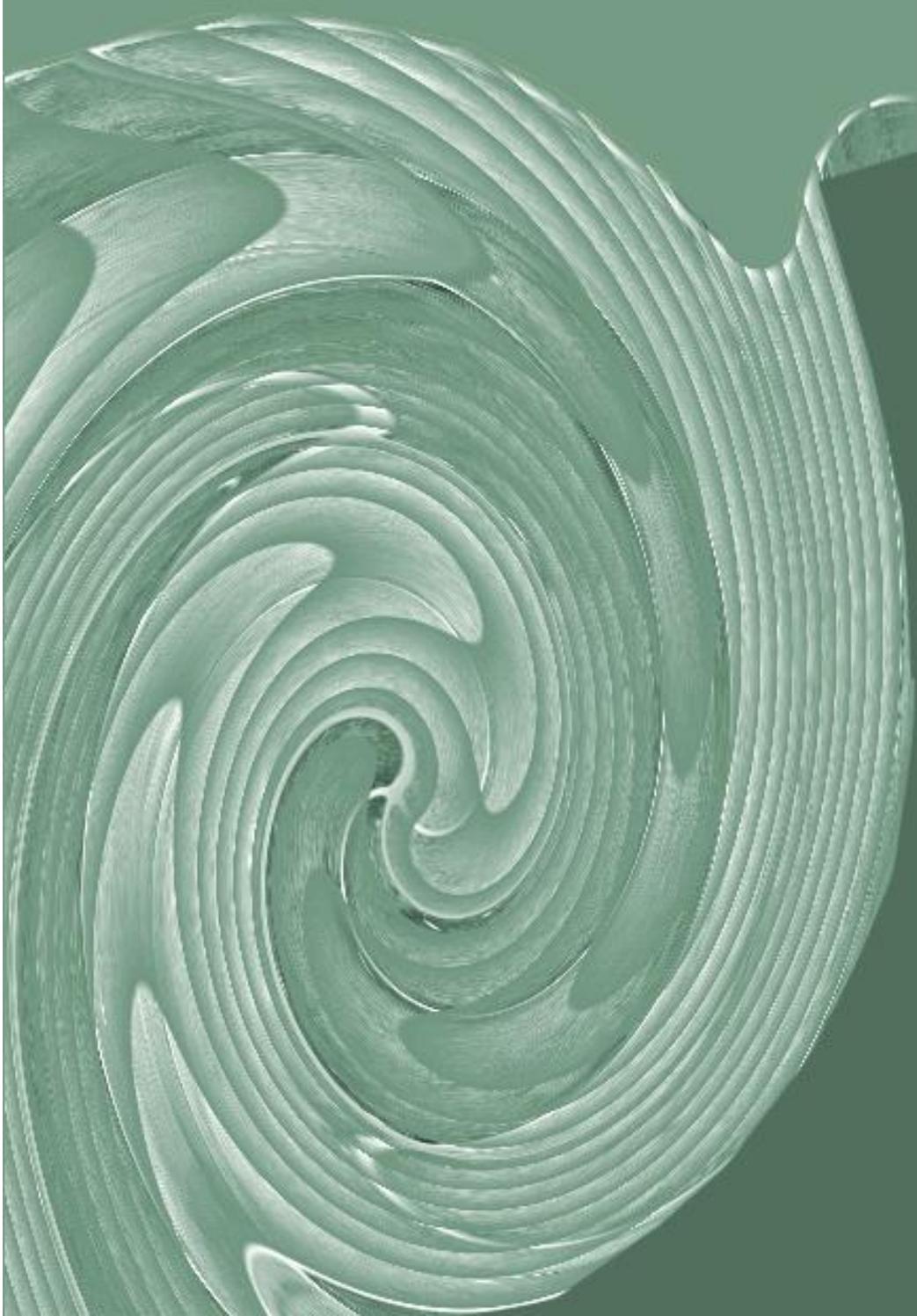
Esperamos que o livro contribua na formação e na produção de professores e de pesquisadores do campo da Política e Gestão Educacional, bem como possa ajudar gestores e formuladores de políticas públicas. Em reconhecimento ao papel importante que o estado do Ceará tem galgado na educação nacional pelas suas ações e seus indicadores, compreende-se como relevante a produção de estudos que visem a lançar luzes a outros contornos possíveis com vistas à permanente melhoria da educação no sentido da qualidade socialmente referenciada, em que nenhum estudante possa ser deixado para trás. Compreendendo que o papel da produção científica na construção dessas possibilidades se dá no coletivo daqueles que se importam com as problemáticas sociais, forjando novas produções, essa coletânea de estudos também é um convite às novas ideias e produções ao campo.

REFERÊNCIAS

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança**: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SOUZA, A. R. de. Pesquisa em política e gestão da educação no Brasil (1998–2015). **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, e0207654, 2019.

CAPITULOS



GESTÃO EDUCACIONAL E RESULTADOS NO IDEB DEZ ANOS DEPOIS

Eloisa Maia Vidal
Sofia Lerche Vieira
Iasmin da Costa Marinho

INTRODUÇÃO

Este artigo procura atualizar informações quantitativas sobre dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em dez municípios do Ceará que integraram à amostra do projeto aprovado pelo Edital nº 01/2008 - CAPES/INEP/SECAD, do Observatório da Educação. O projeto selecionou os municípios a partir dos resultados do Ideb das séries iniciais no ensino fundamental nos anos 2005 e 2007, considerando cinco com maior evolução e cinco maiores resultados em 2007. Desta feita, procurou-se analisar como os dois grupos de municípios evoluíram no período 2007 – 2019. O estudo é de natureza quantitativa e utiliza a base de dados do Ideb 2019 publicada no *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), assim como dados do Censo Escolar produzidos anualmente pelo mesmo instituto.

O objetivo é verificar como as redes municipais dos dez municípios que compuseram a amostra do estudo anterior encontram-se atualmente em termos de desempenho e fluxo escolar em relação aos demais municípios do Ceará. O texto está dividido em quatro seções: na primeira, são tratados alguns aspectos da gestão educacional no período pós-LDB, especialmente no que se refere ao compartilhamento da oferta de educação básica entre estado e municípios; na segunda, discute-se sobre a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), os indicadores associados e os mecanismos de *accountability* criados; a terceira seção é dedicada à análise dos dados nos dois grupos de municípios; a quarta procura comparar dos resultados de proficiência entre os 5º e 9º anos e finalmente as considerações finais.

GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÓS-LDB

Dos 27 estados da federação brasileira, o Ceará apresenta peculiaridades em relação à oferta de ensino fundamental, pela opção realizada de municipalizar os dois segmentos do ensino fundamental. É possível perceber esse movimento de municipalização antes mesmo da publicação da LDB de 1996, mas ele se fortalece e se amplia com a nova lei e com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que funciona como um estímulo para os gestores municipais, que veem nele o fortalecimento das precárias finanças municipais. O processo de municipalização ocorre de forma acelerada no período de dez anos, e o atendimento por parte da rede estadual pode ser considerado residual.

Em 2019, dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (INEP, 2020) mostram que 99,3% das matrículas públicas dos anos iniciais e 96,5% dos anos finais do ensino fundamental encontram-se nas redes municipais, situando o Ceará em 3º lugar na oferta dos anos iniciais e em 1º na oferta dos anos finais, em relação

aos demais estados. Essa configuração tem demandado a implementação de um regime de colaboração (artigo 8º da LDB) entre o estado e seus municípios, que, aos poucos, vem se fortalecendo e é considerado por estudiosos (ABRUCIO et al., 2012; VIEIRA; VIDAL, 2013) como um modelo de pacto federativo que funciona na política educacional.

A partir de iniciativas que começaram a se desenvolver nos anos de 1970 (MENDES, 1995), o regime de colaboração com os municípios cearenses vai se ampliando e construindo um lastro jurídico que tem permitido a execução de ações de forma coordenada, a exemplo da política de transporte escolar, do Programa Alfabetização na Idade Certa, do apoio à educação infantil etc.

Em um país que conta com 27 unidades subnacionais e 5.570 municípios, a melhoria de indicadores educacionais demanda esforços individuais de cada rede de ensino e de cada escola, no sentido de perseguir metas e assegurar crescimentos contínuos. No âmbito das unidades subnacionais, os arranjos federativos precisam considerar aspectos relativos à colaboração e à cooperação, sem desprezar a autonomia federativa assegurada constitucionalmente. Isso não é um empreendimento fácil porque é permeado por condições históricas, políticas e econômicas e, como afirma Arretche (2002), quanto maior a receita de imposto de um município, mais autonomia ele tem para propor políticas e não depender tanto das receitas advindas do estado ou da União.

O Ceará é classificado, entre os estados brasileiros, como pobre, tanto que, quando da criação do Fundeb, foi um dos primeiros estados da federação a receber complementação da União, justamente porque suas receitas não permitiam chegar ao valor mínimo de referência estabelecido para o aluno da educação básica, já em 2007. Essa complementação chegava a representar cerca de 30% do valor aluno/ano. Essa confluência de fatores com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Ideb, a chegada de um novo governo na gestão do estado e a inserção, na agenda política, do desafio da alfabetização escolar, criam a ambiência favorável para a construção de pacto de colaboração entre estado e municípios a partir desse ano. Assim, os resultados que vamos analisar no período 2007 – 2019 precisam ser compreendidos a partir desse novo contexto.

O estudo anterior (VIDAL e VIEIRA, 2011) fazia uma análise de dois conjuntos de municípios do Ceará, considerando como referência o Ideb, criado pelo Inep em 2007 e que utilizava apenas os anos 2005 e 2007, portanto, um momento que a educação funcionava nas condições financeiras estabelecidas pelo Fundef. A análise dos indicadores educacionais a partir de 2007 precisa considerar que as condições de oferta e de financiamento são diferentes do momento anterior, uma vez que a Secretaria de Educação do estado e as secretarias municipais de educação, com o advento do Fundeb passam a usufruir de condições de financiamento mais favoráveis.

SAEB, IDEB, PAIC E POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY*

A partir dos anos 1990, no contexto das transformações econômicas e dos avanços na financeirização do mundo ocidental, da crescente e acelerada globalização, o Brasil adere aos novos paradigmas de mercado e às exigências criadas e impostas pelo modelo neoliberal, que abala os alicerces do estado de bem-estar social surgido na Europa pós-Segunda Guerra Mundial. Esse modelo defende um Estado mínimo, a redução das políticas sociais, padrões gerenciais para o setor público semelhantes aos padrões das empresas privadas e foco na eficiência, na eficácia e na produtividade (BARROSO, 2005).

O Estado assume o papel de instância regulamentadora e reguladora (BARROSO, 2005; MATTOS, 2006) e configuração de um Estado-avaliador (AFONSO, 2013; SCHNEIDER; ROSTIROLA, 2015). É nesse contexto que emergem os sistemas de avaliação de larga escala como aparatos que se integram às políticas educacionais e passam a moldar os seus fundamentos.

Assim, o Brasil passa a se preocupar com a criação de uma política nacional de avaliação e implanta o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no começo dos anos 1990. Sua criação, que, inicialmente, figurava enquanto sistema de informação para uma distribuição mais equânime das políticas educacionais nacionais (PESTANA, 2016), tornou-se, com o passar do tempo, um instrumento robusto de avaliação e de monitoramento, atrelando-se a outras políticas, como o Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007 (BONAMINO; SOUSA, 2012). A partir do Saeb, o governo trouxe à tona a preocupação de diagnosticar e

monitorar o aprendizado da população que frequenta a educação básica no Brasil, criando, assim, uma cultura de avaliação no país (LIMA, 2012).

Com a implementação do Ideb, esse acompanhamento se deu de forma ainda mais atuante, levando em consideração a mobilização dos sistemas educativos e, por conseguinte, de diretores e de professores para a melhoria da qualidade do ensino. Tal mobilização ocorreu, no entanto, em movimento diverso em suas proposições, provocando efeitos variados no nível de sistemas e suas escolas.

Estudos apontam para alguns movimentos de redução e de indução curricular de acordo com as matrizes das avaliações externas, criação de Sistemas de Avaliação no âmbito de estados e de municípios, bem como introdução de políticas de bonificação para escolas e para professores de acordo com os resultados obtidos (MACHADO; ALAVARSE, 2014; VIEIRA; VIDAL, 2014).

A partir do ano de 2019, são implementadas novas proposições ao Saeb, adequando-se à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). As nomenclaturas das avaliações que compunham o Sistema, antes conhecidas como Avaliação Nacional de Alfabetização (Ana), Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc) e Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) ou Prova Brasil, agora chamam-se todas de Saeb. A avaliação de alfabetização passa a ser aplicada no 2º ano do ensino fundamental de forma amostral e passa a introduzir avaliações de Ciências da Natureza e de Ciências Humanas de forma amostral para 2º e 9º anos do ensino fundamental. Inicia-se também a avaliação da Educação Infantil no formato de um projeto-piloto, utilizando questionários eletrônicos com gestores e professores da área.

Observa-se, portanto, uma expansão do sistema de avaliação, o que vem sendo anunciado por pesquisadores, mesmo antes de tais mudanças. Tais contornos têm crescido no âmbito dos municípios e visam obter retornos mais rápidos dos resultados de desempenho educacional, bem como construir estratégias mais efetivas à melhoria das aprendizagens dos estudantes, desenvolvendo, assim, uma melhor performance nos sistemas de avaliações estaduais e nacionais (SILVA, 2019).

Seguindo a mesma linha do Governo Federal, o estado do Ceará cria seu sistema de avaliação de larga escala em 1992, que se aperfeiçoa e se amplia ao longo dos anos e vai dar suporte à criação de um robusto sistema de *accountability* em 2007. Anualmente, o Spaece avalia os alunos regularmente matriculados no 2º ano do ensino fundamental por meio do Spaece-Alfa, que visa avaliar o grau de alfabetização desses estudantes, de forma censitária e as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática em alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental, 3º ano do ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA) fundamental e médio, de toda a rede pública estadual e das redes municipais de 184 municípios cearenses (FERREIRA FILHO; VIDAL; PONTES JÚNIOR, 2020).

Em 2009, na continuidade de busca pela melhoria dos indicadores, cria-se o Prêmio Escola Nota Dez pela Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009³. O Prêmio se desenha como uma política de indução à melhoria dos resultados das redes estadual e municipais, bem como de suas escolas no Spaece e funciona também como política apoiadora às escolas com menores resultados. Dessa forma, destina-se a premiação de “até 150 escolas públicas com melhores resultados no IDE-Alfa (Índice de Desempenho Escolar no 2º Ano do EF), IDE-5 (Índice de Desempenho Escolar do 5º ano) e IDE-9 (Índice de Desempenho Escolar do 9º ano) nas avaliações do Spaece (Portal Mais Paic). Além disso, a legislação sobre o Prêmio destaca o apoio financeiro às escolas públicas “em igual número das premiadas de 5º e 9º anos que obtiverem os menores resultados” (Portal Mais Paic). Observando critérios de matrícula e resultados obtidos na avaliação do Spaece, o prêmio equivale ao valor de R\$ 2.500,00 por aluno avaliado.

Com a introdução de políticas de bonificação e a maior abrangência de monitoramento atreladas ao desempenho das escolas, ocorre um processo mais intensificado de responsabilização dos gestores escolares e dos professores das redes avaliadas pelo sucesso e pelo fracasso de seus estudantes. Além disso, impulsiona um comportamento de competição entre escolas e redes visando ao cumprimento de metas e de objetivos estabelecidos pelo Spaece, bem como, na busca por valorização monetária dos esforços empreendidos à melhoria dos indicadores, caracterizando-se assim a implantação de mecanismos de *accountability* (COSTA, 2020).

³ Em 15 de dezembro de 2015, essa legislação foi revogada e aprovada a Lei nº 15.923 de 15 de dezembro de 2015, em vigor regulamentada pelo Decreto nº 32.079/2016.

A forte articulação e centralização dos mecanismos de monitoramento e responsabilização empreendidos no Ceará por meio do Spacece tem fortalecido e induzido a cultura avaliativa nas redes públicas estadual e municipais. Além disso, fica evidente que essas políticas implementadas pelo governo do estado do Ceará a partir de 2007 geram um comportamento indutor da melhoria dos indicadores, o que se traduz nos resultados do Ideb dos municípios cearenses, observados a partir de 2007, situação que não se reproduz em outros estados da federação.

ESTUDO DE CASO EM 10 MUNICÍPIOS DO CEARÁ

Os resultados do Ideb apresentados neste estudo referem-se aos dez municípios que compuseram a amostra selecionada para o Projeto Observatório da Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/CAPES/SECAD-Edital nº 01/2008), que agregou pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD) e da Universidade Estadual do Ceará (Uece). A pesquisa classificava os dez municípios com mais de 1.000 matrículas no ensino fundamental nos anos iniciais em duas categorias: os que apresentavam maior evolução no Ideb no período 2005 – 2007 e os que apresentavam maiores Ideb em 2007.

O que se pretende neste estudo é verificar o que aconteceu com o Ideb dos dez municípios que participaram da pesquisa anterior, considerando a série histórica 2007 – 2019. O Quadro 1 mostra os dados atualizados dos cinco municípios que apresentaram maior evolução no Ideb 2005 - 2007 nos anos iniciais do ensino fundamental.

Quadro 1: Municípios com maiores evolução no Ideb 2005 - 2019 nos anos iniciais do ensino fundamental

Município	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ideb 2017	Ideb 2019
Aratuba	3,2	4,1	3,9	5,1	5,4	6,1	5,9	5,7
Boa Viagem	2,4	3,8	4,1	4,4	4,5	5,2	5,6	5,3
General Sampaio	2,4	3,6	3,9	-	4,4	5,6	5,7	5,7
Ipu	2,2	3,1	4,0	4,5	4,1	4,8	6,6	5,9
Martinópole	3,0	4,0	4,4	5,3	6,4	6,5	7,3	8,6

Fonte: Inep. Ideb, 2019

Ao analisar os resultados do Ideb no período 2007 – 2019, observa-se que nenhum dos municípios consegue ocupar novamente as cinco primeiras posições em termos de evolução desse índice entre os 184 municípios do Ceará. Isso ocorre porque outros municípios do estado conseguiram obter, nesse período, crescimentos maiores nos seus Ideb. Chama a atenção o município de Boa Viagem, que, entre os anos 2005 e 2007, consegue um crescimento de 58,3% no Ideb, enquanto, no período 2007 – 2019, aumenta apenas 39,5%. Os quatro outros municípios conseguem melhorar seus Ideb no período 2007 – 2019 em valores superiores ao período 2005 – 2007, com destaque para Martinópole, que cresce 115%. Essa situação chama a atenção quanto à sustentabilidade das medidas adotadas pela gestão educacional dos municípios, o que leva a analisar os indicadores do Ideb (taxa de aprovação e proficiência em Matemática e Língua Portuguesa) em separado.

O Quadro 2 apresenta dados referentes à taxa de aprovação do 1º ao 5º ano do ensino fundamental no período 2005 – 2019.

Quadro 2: Taxa de aprovação 1º a 5º ano ensino fundamental 2005 – 2019

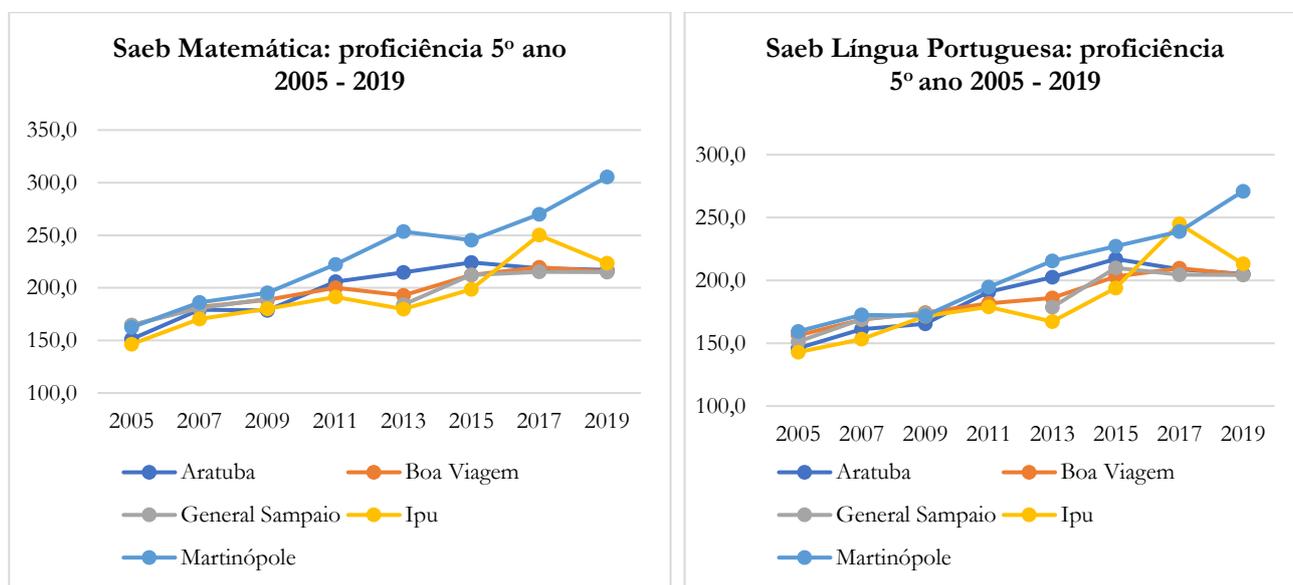
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Aratuba	91,5	93,2	90,1	94,0	94,5	99,2	98,8	97,9
Boa Viagem	60,4	83,5	87,1	86,5	89,5	90,3	93,1	92,1
General Sampaio	62,6	79,1	82,6	91,8	92,7	96,3	97,3	99,5
Ipu	66,5	76,5	87,9	92,2	92,5	91,3	92,4	97,5
Martinópolis	75,0	86,4	90,8	90,8	95,0	95,6	97,6	98,4

Fonte: Inep, Ideb 2019

Chama a atenção que três municípios – Boa Viagem, General Sampaio e Ipu – apresentavam, em 2005, taxas de aprovação inferiores a 70% e foi o crescimento dessa taxa que mais contribuiu para a evolução do Ideb entre os anos 2005 – 2007. No caso de Aratuba, que já possuía, em 2005, uma taxa de aprovação de 91,5%, os maiores crescimentos ocorreram na proficiência dos alunos, enquanto Martinópolis consegue crescer na taxa de aprovação em 15,2% e na proficiência em Matemática em 14,7%.

A composição do Ideb consiste na associação entre taxa de aprovação e proficiência dos alunos no exame (Saeb), e Fernandes (2007, p. 9) chama a atenção para o fato de que essa fórmula implica ter que decidir “o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação” e que essa “taxa de troca” precisa estar contemplada no indicador para que seja evitado o *trade-off*. Como o autor argumenta, mexer nas taxas de aprovação é mais fácil e rápido do que implementar medidas que conduzam à melhoria de aprendizagem, e essa foi a estratégia adotada pelo grupo de municípios.

Os Gráficos 1 e 2 permitem observar como se dá a evolução das proficiências em Matemática e Língua Portuguesa nos cinco municípios.



Fonte: Inep, Ideb 2019

Embora se constate crescimento nas proficiências dos alunos nas duas disciplinas avaliadas no Saeb, nos anos 2005 – 2007, elas são inferiores ao que ocorreu com as taxas de aprovação, exceto em Aratuba, que já possuía uma taxa de aprovação superior a 90% em 2005. O que se observa é que não há regularidade no crescimento das proficiências em Matemática e em Língua Portuguesa, exceto em Martinópolis, que, em 2015, apresenta uma queda em relação a 2013 de 3,3% em Matemática, mas mantém um padrão de crescimento da ordem de 10% a cada exame.

Os demais municípios apresentam comportamentos muito variados com aumentos expressivos sucedidos de quedas, às vezes, também expressivas como é o caso de Ipu. Do conjunto dos municípios, quatro deles apresentam em 2019, valores de proficiência nas duas disciplinas muito próximos e se destaca Martinópolis, cuja curva de crescimento chega, em 2019, em posição superior aos demais. Esses dados mostram que, desses cinco municípios, ao que parece, Martinópolis conseguiu implementar estratégias sustentáveis de modo a manter avanços contínuos nos resultados de proficiência.

O Quadro 3 apresenta dados relativos ao período 2005 – 2019 dos cinco municípios que possuíam os maiores Ideb em 2007 nos anos iniciais do ensino fundamental.

Quadro 3: Ceará: Municípios com maiores Ideb 2005 - 2007 nos anos iniciais do ensino fundamental

Município	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015	Ideb 2017	Ideb 2019
Catunda	3,5	4,4	4,0	4,2	4,8	6,4	8,2	8,2
Jijoca de Jericoacoara	3,7	4,4	4,9	6,9	7,2	7,6	8,2	8,3
Mucambo	3,5	4,5	4,9	7,5	6,2	6,1	6,8	9,4
São Gonçalo do Amarante	3,8	4,5	4,7	5,1	4,9	6,1	6,5	6,7
Sobral	4,0	4,9	6,6	7,3	7,8	8,8	9,1	8,4

Fonte: Inep, Ideb, 2019

Nesses municípios, a grande diferença está na linha de base de 2005, pois, enquanto, nos cinco primeiros municípios, o maior Ideb 2005 é 3,2, nesses, o menor Ideb em 2005 é 3,5. Se considerar os anos 2005 – 2007, esses cinco municípios crescem menos que os cinco anteriores; no entanto, no período 2007 – 2019, três deles – Catunda, Jijoca de Jericoacoara e Mucambo – vão apresentar crescimentos no Ideb que correspondem a cerca de duas vezes o crescimento dos municípios anteriores.

Procurando analisar como se deu a evolução do Ideb, o Quadro 3 apresenta a taxa de aprovação dos anos iniciais do ensino fundamental no período 2005 – 2019.

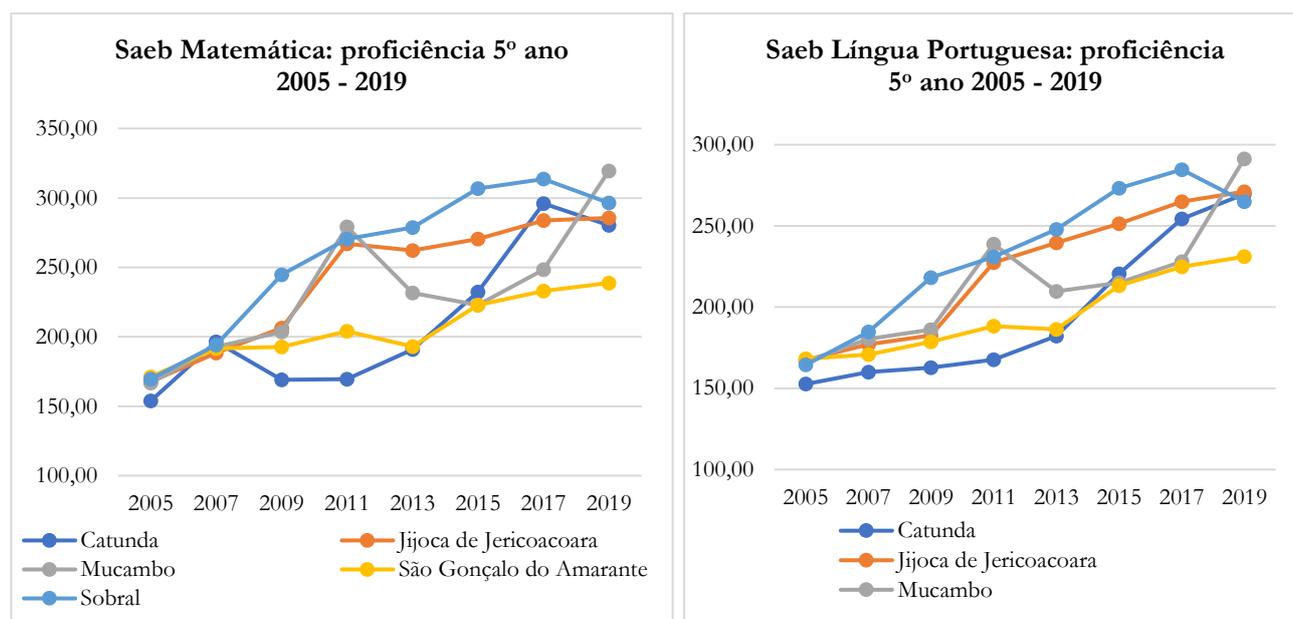
Quadro 3: Taxa de aprovação 1º a 5º ano ensino fundamental 2005 – 2019

Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Catunda	96,2	96,2	95,7	97,7	98,1	99,7	99,9	100,0
Jijoca de Jericoacoara	88,3	93,3	94,5	96,5	98,0	99,0	99,5	100,0
Mucambo	83,0	90,5	93,4	98,2	99,3	99,7	99,7	100,0
São Gonçalo do Amarante	88,6	94,7	95,4	96,2	98,2	99,3	99,9	99,9
Sobral	94,0	96,3	99,5	99,6	100,0	100,0	100,0	99,6

Fonte: Inep, Ideb 2019

Esses cinco municípios apresentam, em 2005, taxas de aprovação do 1º ao 5º ano superiores a 83%, avançam de forma expressiva em 2007, quando se registram os maiores crescimentos do período e chegam a 2019 com taxa de aprovação de 99% e 100%. Diferente do grupo anterior, nesse caso, o esforço dos municípios se concentrou na melhoria do desempenho dos alunos já nos primeiros anos de criação do Ideb, uma vez que, a partir de 2007, praticamente não havia possibilidade de melhorar o índice com o crescimento da taxa de aprovação, que se aproximava de 100%.

No que se refere aos desempenhos no Saeb, os Gráficos 3 e 4 mostram a situação para o período 2005 – 2019.



Fonte: Inep, Ideb 2019

Mais uma vez, observa-se pouca regularidade nos resultados de desempenho dos alunos a cada edição do exame, embora todos os municípios registrem crescimentos expressivos em Matemática e em Língua Portuguesa no período 2007 – 2019. Diferente do primeiro conjunto de municípios, observa-se maior dispersão nos resultados de cada município, com três deles chegando a 2019 com valores aproximados e dois – Mucambo e São Gonçalo do Amarante – obtendo proficiências com mais de 60 pontos de diferença.

Os dados analisados para os anos iniciais nesses dez municípios mostram que o primeiro grande desafio enfrentado pela gestão municipal foi melhorar as taxas de aprovação naqueles municípios que apresentavam valores inferiores a 90%. Isso foi realizado nos primeiros anos do exame, com maior ênfase entre 2005 e 2007. A melhoria da proficiência passa a ser enfrentada com maior atenção a partir de 2009, cujos resultados começam a aparecer em 2011, com raras exceções como Sobral e Martinópolis, que já começam a melhorar as proficiências dos alunos a partir de 2007.

A análise dos indicadores prossegue com os dados dos anos finais do ensino fundamental, considerando os cinco municípios que tiveram maior evolução no período 2005 – 2007, nas redes municipais. Aqui cabe a consideração de que o estado do Ceará optou pela municipalização da oferta dos anos finais do ensino fundamental, já no final dos anos 1990 e que esse processo avançou a ponto de, a partir de 2005, os maiores contingentes de matrículas já se encontrarem nas redes municipais, com raras exceções como é o caso de Sobral, que só assume esse segmento a partir de 2013. Os dados do Quadro 4 mostra a série histórica do Ideb dos anos finais nas redes escolares dos municípios apresentaram maiores evoluções no período 2005 – 2007.

Quadro 4: Ceará: Ideb Anos Finais redes municipais no grupo que mais evoluiu entre 2005 e 2007 nos anos iniciais do ensino fundamental

Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Aratuba	3,3	3,9	4,0	4,8	5,2	5,0	5,3	5,3
Boa Viagem	2,9	-	3,5	3,8	4,0	4,3	4,8	4,8
General Sampaio	2,5	3,6	3,5	-	4,7	4,9	5,2	5,1
Ipu	-	3,1	3,2	3,5	3,5	3,7	4,2	4,9
Martinópolis	3,1	3,4	3,8	4,3	4,4	4,9	5,8	5,6

Fonte: Inep, Ideb 2019

No caso de Boa Viagem e Ipu, não é possível observar o comportamento do Ideb pela ausência de informações em 2005 ou em 2007. Nos demais, observa-se no período 2007 – 2019, crescimentos compreendidos entre 35% e 65%. Os municípios de Aratuba e Boa Viagem mantêm os Ideb nos anos 2017 e 2019.

O Quadro 5 apresenta os dados do Ideb dos anos finais para os municípios com melhores Ideb Anos Iniciais em 2007.

Quadro 5: Ceará: Ideb Anos Finais dos municípios com maiores Ideb em 2007 nos anos iniciais do ensino fundamental

Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Catunda	3,0	3,1	3,2	3,4	3,6	4,1	5,8	6,9
Jijoca de Jericoacoara	3,5	4,4	4,7	5,2	4,6	6,5	6,7	7,0
Mucambo	3,3	3,6	4,3	5,0	4,4	4,9	5,2	7,0
São Gonçalo do Amarante	3,8	4,3	4,4	4,6	4,5	5,3	5,6	5,7
Sobral	-	-	-	-	5,8	6,7	7,2	6,9

Fonte: Inep, Ideb 2019

Nesse caso, embora se observem variações positivas e negativas ao longo do período 2007 – 2019, exceto Catunda cujos resultados se mantêm crescentes em todas as edições do exame, os maiores crescimentos são observados a partir de 2015, fato que pode estar associado à melhoria do Ideb dos anos iniciais nesses municípios, em anos anteriores.

Quando se analisa a taxa de aprovação desses municípios em 2005, observa-se que todos apresentam valores inferiores a 77% e que houve crescimentos significativos entre 2005 e 2007, seguidas de variações positivas e negativas, de modo que chegam em 2019 com valores entre 88% e 95%. No caso dos municípios com melhores Ideb em 2007, as taxas de aprovação variavam entre 77% e 88,8% e chegam a 2019 com valores compreendidos entre 97% e 100%.

Quando se analisam os resultados de desempenho no Saeb na série histórica 2007 – 2019, por parte dos municípios que mais evoluíram no período 2005 – 2007, tanto em Matemática como em Língua Portuguesa, os crescimentos são pequenos e oscilantes, com General Sampaio apresentando os melhores resultados (22,2% em Matemática e 28% em Língua Portuguesa). No caso dos municípios que apresentaram melhores Ideb em 2007, os crescimentos nos desempenhos são melhores e acontecem de forma mais intensa a partir de 2015 tanto em Matemática como em Língua Portuguesa.

Quando se procura comparar as proficiências obtidas no 5º ano com as do 9º ano dos alunos dos dez municípios, o Quadro 6 mostra a série histórica para cada uma das disciplinas para os municípios com maior evolução.

Quadro 6: Proficiência dos alunos no 5º e 9º anos nos municípios com maior evolução

Matemática									
	Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
5º ano	Aratuba	151,20	179,08	178,62	205,97	214,53	224,14	218,55	217,01
	Boa Viagem	164,20	181,78	188,65	200,07	192,85	212,25	219,51	215,64
	General Sampaio	164,60	180,74	189,33	-	183,95	212,23	215,17	214,99
	Ipu	146,40	170,27	180,04	191,29	179,75	198,67	250,04	223,38
	Martinópolis	162,40	186,25	195,26	222,24	253,56	245,28	269,87	305,46

9º ano	Aratuba	240,70	240,57	243,68	265,44	266,42	258,08	271,23	270,39
	Boa Viagem	219,80	-	215,75	231,99	239,24	242,19	254,45	255,99
	General Sampaio	213,40	222,68	229,51	-	252,03	264,8	271,78	272,03
	Ipu	-	222,01	219,90	226,46	222,05	230,94	245,25	255,18
	Martinópolis	232,50	236,99	236,87	259,68	260,50	263,48	292,89	281,19
Língua Portuguesa									
	Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
5º ano	Aratuba	146,00	161,14	165,46	190,81	202,64	217,03	209,00	205,10
	Boa Viagem	156,20	168,71	174,22	181,56	185,96	203,09	209,69	204,57
	General Sampaio	151,20	168,98	173,69	-	178,65	209,95	204,55	204,29
	Ipu	142,80	153,23	171,41	179,01	167,25	193,91	244,95	213,20
	Martinópolis	159,40	172,46	171,84	194,76	215,42	227,11	238,78	270,91
9º ano	Aratuba	222,90	233,17	236,89	252,46	265,73	264,56	271,92	275,19
	Boa Viagem	203,00	-	217,42	226,71	234,17	238,97	257,60	257,16
	General Sampaio	192,70	211,33	228,07	-	244,96	266,63	283,92	270,53
	Ipu	-	218,72	222,24	226,40	225,29	234,79	250,29	257,48
	Martinópolis	214,00	226,50	242,69	243,95	245,10	258,67	282,10	273,92

Fonte: Inep, Ideb 2019

Tanto na escala de Matemática quanto na de Língua Portuguesa, as diferenças mínimas entre os valores dos últimos níveis do 5º e 9º anos são 50 pontos. Quando se analisam os resultados de proficiência em 2019 dos municípios que mais evoluíram no período 2005 – 2007, as situações são muito distintas, com diferenças que variam entre 31 e 57 pontos e o curioso caso de Martinópolis, cujos alunos do 5º ano, em Matemática, apresentam uma proficiência 24,3 pontos maior que os alunos do 9º ano.

No caso dos municípios com melhores Ideb em 2007, o Quadro 7 permite observar a situação de proficiência nas duas disciplinas.

Quadro 7: Proficiência dos alunos no 5º e 9º anos nos municípios com maior resultado

Matemática									
	Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
5º ano	Catunda	153,80	196,45	169,10	169,50	190,99	232,28	295,98	280,36
	Mucambo	166,80	192,83	203,66	279,11	231,55	222,85	248,45	319,48
	Jijoca de Jericoacoara	167,60	188,33	206,37	267,11	262,24	270,56	283,73	285,63
	São Gonçalo do Amarante	171,20	191,59	192,85	204,06	192,90	222,78	232,99	238,84
	Sobral	169,60	194,09	244,77	270,55	278,78	306,9	313,60	296,50
9º ano	Catunda	212,40	211,02	210,56	208,28	219,53	229,65	286,19	325,03
	Mucambo	238,80	226,74	235,86	268,33	244,13	254,84	263,11	308,21
	Jijoca de Jericoacoara	233,30	257,28	257,94	292,81	255,80	313,87	308,71	318,90
	São Gonçalo do Amarante	231,30	240,93	237,23	250,96	244,28	265,14	272,68	276,62
	Sobral	-	-	-	-	280,72	311,49	328,42	318,79

Língua Portuguesa									
	Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
5º ano	Catunda	152,60	160,05	162,68	167,69	182,16	220,59	254,29	269,59
	Mucambo	166,40	180,32	186,04	238,84	209,64	214,99	227,99	291,33
	Jijoca de Jericoacoara	167,40	177,00	182,60	227,40	239,58	251,36	264,96	271,08
	São Gonçalo do Amarante	168,20	170,72	178,55	188,18	186,22	213,31	224,87	231,05
	Sobral	164,40	184,79	218,24	230,90	247,93	273,22	284,68	264,90
9º ano	Catunda	199,60	193,65	203,77	204,89	221,70	231,20	265,65	295,53
	Mucambo	218,90	218,43	241,80	251,29	241,56	255,86	265,23	314,44
	Jijoca de Jericoacoara	219,50	250,24	264,31	276,34	255,89	295,41	300,14	310,35
	São Gonçalo do Amarante	221,70	231,57	238,60	243,38	241,56	263,55	273,17	271,74
	Sobral	-	-	-	-	271,54	293,64	305,13	304,22

Fonte: Inep, Ideb 2019

Nesses municípios, as diferenças de proficiência entre o 5º e 9º ano nas duas disciplinas estão na faixa de 22 a 45 pontos, sendo que, em Mucambo, a proficiência dos alunos do 5º ano em Matemática é superior à dos alunos do 9º ano em 11,3 pontos.

Fato é que os dois grupos de municípios não conseguem atingir os maiores níveis de proficiência indicados para as duas disciplinas nem no 5º nem no 9º ano, sendo que o primeiro grupo de municípios apresenta valores inferiores ao segundo que grupo, que mais se aproxima dos níveis de maior proficiência na escala do Saeb.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a série histórica registre avanços nos três indicadores que compõem o Ideb, merecem destaque.

- Problemas associados a reprovação e abandono foram superados na maioria dos municípios pesquisados, uma vez que as taxas de aprovação se encontram próximas a 100%.
- O efeito onda, esperado com a melhoria dos resultados de desempenho do 5º ano não ocorreu de forma imediata, observando-se avanços mais expressivos na melhoria dos desempenhos dos anos finais apenas a partir de 2015, o que pode ser um reflexo do trabalho desenvolvido nos anos iniciais ou a implementação de estratégias diferenciadas nos anos finais e que tem surtido efeitos.
- Os indicadores de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática apresentaram baixa regularidade tanto para os anos iniciais como os anos finais do ensino fundamental, o que denota que o campo da aprendizagem medido por esse indicador ainda é fator de maior dificuldade na construção de estratégias da gestão educacional para manutenção ou elevação do Ideb.

A análise dos dados do Ideb possibilitou observar que nenhum dos municípios conseguiu ocupar novamente as cinco primeiras posições na evolução do indicador dentre os 184 municípios do Ceará. Compreende-se também que a variação desses indicadores está associada às políticas de indução e de apoio implementadas pelo estado e que vêm impactando os resultados de todos os municípios.

Além disso, questões associadas às mudanças no âmbito da gestão educacional dos municípios ou, mesmo, da continuidade e da descontinuidade de planejamentos e de políticas, bem como fatores de teor subjetivo acerca das relações de ensino e aprendizagem, podem provocar essa variação.

Os dados revelam possibilidades futuras de estudo acerca dos municípios, observando as constâncias e alterações na dinâmica da gestão educacional e estratégias desenhadas no trabalho com os indicadores de desempenho.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 17-30.
- AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v.18, n.53, p. 267-284, abr/jun. 2013.
- ARRETCHE, M. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, setembro, 2002.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.
- BONAMINO, Alícia e SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações da avaliação na educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: DF. 1988.
- BRASIL. **Lei Nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 29/07/2010.
- CEARÁ. **Lei 14.371**, de 19 de junho de 2009. Disponível em: https://paic.seduc.ce.gov.br/images/leis/lei_14371_2009.pdf.
- COSTA, Anderson Gonçalves. **A política educacional cearense no (des)compasso da accountability**. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual do Ceará, Centro de Educação, Mestrado Acadêmico em Educação, Fortaleza, 2020.
- FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão).
- FERREIRA FILHO, Luciano Nery; VIDAL, Eloisa Maia; PONTES JÚNIOR, José Airton de Freitas. Avaliação em larga escala no Ceará e as políticas de *accountability* – o protagonismo do SPAECE. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista – Bahia, Brasil, v. 16, n. 43, p. 452-471, Edição Especial, 2020.
- LIMA, Alessio Costa. Ciclo de avaliação da educação básica do Ceará: principais resultados. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 38-58, set/dez. 2012.
- MENDES, C. M. S. **A descentralização do ensino fundamental no Ceará: o caso do Município de Maranguape**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará. 1995.
- VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, dez. 2013.
- MAIS Paic. (Portal). **Prêmio Escola Nota Dez**. Disponível em: <https://paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/premio-escola-nota-10>. Acesso em: 08 de jan. de 2021.
- MACHADO, Cristiane; MUNHOZ ALAVARSE, Ocimar. Qualidade das Escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, vol. 39, núm. 2, abril-junho, 2014, pp. 413-436.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. A Formação Do Estado Regulador. **Novos Estudos**. - CEBRAP n.76. São Paulo Nov. 2006.

SILVA, Antônia Bruna da. **Avaliações municipais no contexto educacional cearense: contornos, intenções e finalidades**. 2019. 283f. Tese (Doutorado) Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação, Fortaleza (CE), 2019.

PESTANA, Maria Inês. Trajetória do Saeb: criação, amadurecimento e desafios. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. ROSTIROLA, Camila Regina. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S l.], v. 31, n. 3, p. 493-510, jun. 2016.

A ATUAÇÃO DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE AVALIAÇÃO EXTERNAS: IMPLICAÇÕES EM UM TERRITÓRIO DE POBREZA

Willana Nogueira Medeiros Galvão
Eloisa Maia Vidal
Sofia Lerche Vieira

INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre a atuação de dirigentes municipais de educação e as suas implicações em territórios cearenses marcados pela vulnerabilidade social. O estudo se configura como iniciativa derivada de um projeto mais amplo denominado Observatório da Educação no Maciço de Baturité (Obem), desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA) da Universidade Estadual do Ceará (UECE) no período 2011 – 2014. O Observatório é fruto da parceria entre a Uece a Universidade de Lusofonia Afro-brasileira (Unilab) e contou com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação Cearense de Apoio a Pesquisa (Funcap).

Com dois anos e meio de duração, o Obem efetuou um levantamento de indicadores educacionais nos municípios que constituem a microrregião do Maciço do Baturité – Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Caridade, Guaiuba, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. No estudo, empreendeu-se uma análise da situação político educacional em cada município, configurando-se como uma iniciativa com características de pesquisa-ação, em que as representações dos diferentes atores do sistema educacional na região são incorporadas como elementos que alimentam a reflexão e o processo de elaboração de materiais formativos para gestores escolares da rede municipal.

Para os fins deste estudo, pretende-se observar e compreender os mecanismos de atuação dos secretários municipais de educação e as iniciativas desenvolvidas nas localidades visitadas, historicamente marcadas pela pobreza e pela desigualdade social.

Nas últimas décadas o cenário social, econômico e educacional mundial passou por diversas mudanças, crises e reformas. Nesse contexto a educação tem sido entendida cada vez mais como um dos pilares necessários para o desenvolvimento do país, questão que impulsionou governos a direcionarem olhares e investimentos nesse sentido.

Com o processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, e a universalização do ensino fundamental na década de 1990, entendia-se que uma vez garantido o acesso, os esforços deveriam se voltar para a conquista da qualidade do ensino. A busca pela garantia dessa qualidade instigou a gradativa inserção das avaliações externas no Brasil. As ações avaliativas a partir da década de 1990 no país tornaram-se indicadores da qualidade da educação ofertada pelos sistemas de ensino e instituições.

Em 2007, é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que associa os indicadores de desempenho dos alunos e fluxo escolar, passando a ser referência de qualidade da educação básica. Esses indicadores são obtidos por meio de

aplicação de avaliações nacionais de larga escala, via Saeb e pelos dados coletados no Censo Escolar, anualmente. São organizados em um índice que varia de 0 a 10 e tem como objetivo unir essas variáveis importantes para medição da qualidade educacional brasileira, possibilitando a comparação entre estados, municípios e até entre escolas.

O Ideb vem se configurando como importante instrumento de avaliação, permitindo o mapeamento de escolas, municípios e estados. A partir da análise desses indicadores, o Ministério da Educação (MEC) oferece apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino, num esforço de reduzir disparidades entre unidades da federação. O aporte de recursos mencionado se deu a partir da adesão ao compromisso “Todos pela educação” e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Esse processo direcionou mudanças no interior das escolas, na atuação das secretarias de educação e na relação entre essas duas instâncias. O intuito desse estudo é, portanto, compreender como esse processo se manifestou em uma região interiorana do estado do Ceará, o Maciço de Baturité, marcada por diversas belezas naturais e espaços turísticos, mas também atingida pela desigualdade social e pela pobreza, características marcantes no nordeste brasileiro.

TESSITURA DA PESQUISA

Enquanto recorte de pesquisa maior, para responder aos objetivos deste estudo, compartilhou-se a mesma metodologia utilizada no OBEM, a saber, abordagem quanti-qualitativa, de cunho exploratório, aplicada, apoiada também no estudo de casos múltiplos. A abordagem mista, mescla técnicas de coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos (BRANNEN, 2005). Este trabalho examina como esses enfoques se inter-relacionam, dando uma atenção especial a dois contextos: o da pergunta, em que as questões da pesquisa são levantadas, podendo as respostas necessárias demandar métodos diversificados para uma melhor obtenção de qualidade, e o da justificativa, em que se processa a análise e a interpretação dos dados.

Esta é uma pesquisa exploratória pelo fato de se tratar de fenômeno pouco investigado. Assim, entende-se que se precisa de estudos aprofundados, que permitam identificar categorias de análise ou geração de hipóteses para estudos posteriores. A pesquisa aplicada é realizada para determinar os possíveis usos das descobertas da pesquisa básica ou para definir novos métodos ou maneiras de alcançar certos objetivos específicos e pré-determinados. Envolve consideração de conhecimento disponível e sua ampliação com vistas à solução de problemas específicos, como foi o caso do Obem, que, apoiado nos achados de campo, elaborou material didático e ofertou formação para os gestores educacionais e escolares da região do Maciço de Baturité. Nesse sentido, a presente investigação é uma pesquisa aplicada, tendo em vista que se propôs a gerar conhecimentos para que sejam utilizados no campo prático.

Quanto ao método, optou-se por utilizar o estudo de caso, com casos múltiplos, pelo fato de se tentar esclarecer “uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com qual resultado” (YIN, 2005, p. 31).

Nesse cenário, investigou-se o caso dos 15 municípios que compõem a região do Maciço de Baturité. Em cada município, a pesquisa apresentou como foco a Secretaria Municipal de Educação e duas escolas municipais, a instituição de maior e menor Ideb no ano de 2009, totalizando, portanto, 15 secretarias e 30 escolas.

A partir da aproximação com o campo empírico observou-se a infraestrutura das instituições (estado de conservação do prédio, condições de funcionamento das salas de aula, estado de conservação dos equipamentos da escola, limpeza do ambiente escolar, espaços para socialização dos jovens, laboratórios, segurança da escola); o perfil dos entrevistados; os indicadores da escola (taxas de rendimento, resultados da escola nas avaliações em larga escala) e o entorno da instituição (recursos culturais e de lazer, perfil da comunidade, roubos, pichações ou depredação do prédio da escola, violência contra os profissionais da escola, relação entre escola-comunidade).

Para tanto, apoiou-se num roteiro de observação e num roteiro de entrevista semiestruturada, aplicado com os secretários de educação e com os diretores escolares. Esse tipo de entrevista possibilita ao entrevistador e ao entrevistado liberdade para ampliação ou redução das questões e respostas. Questões básicas que são apoiadas em teorias e em hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa são suas características essenciais.

No que se refere aos dados quantitativos, recorreu-se à análise de distintas bases de dados, principalmente ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Inep. Algumas informações complementares relativas ao estado do Ceará foram coletadas junto ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) e na Secretaria Estadual de Educação (Seduc).

Para análise dos dados qualitativos coletados, apoiou-se na análise de conteúdo de Bardin (2011, p. 47) que se refere a

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Para fundamentar as reflexões elaboradas a partir da análise dos resultados quanti-qualitativos, recorreu-se a revisão de literatura realizada ao longo da realização do projeto.

A GESTÃO EDUCACIONAL EM CENÁRIO DE AVALIAÇÕES EXTERNAS

No Brasil, os municípios foram elevados à categoria de ente federativo com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse fato é reafirmado com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9394 de 1996). Os dois documentos compõem o marco legal no processo de formulação e de implantação de políticas em educação no país. O texto constitucional, em seu artigo 18, reconhece o município como componente da organização político administrativa da Federação, quando afirma: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Decorrente dessa determinação, a LDB, em seu artigo 11, indica incumbências para o município na gestão de sua política de educação, descritas sinteticamente a seguir: i) organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; ii) exercer ação redistributiva em relação às suas escolas, iii) baixar normas para o seu sistema de ensino; iv) autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; v) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e vi) assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Em seu artigo 18, a LDB assim delimita a composição do sistema municipal de educação: “I. Instituições de ensino fundamental, médio e educação infantil, mantidas pelo poder municipal; II. Instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada e III. Órgãos municipais de educação”. Esse marco legal concede ao município grande importância na gestão de sua política educacional.

O processo de municipalização da educação se acentua com a Emenda Constitucional nº 14/96, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), regulamentada pela Lei nº 9.424/96 vigente no País, a partir de 1998.

A Constituição Federal de 1988, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 definiram com clareza o papel e a importância do município como ente federativo autônomo, na formação e na gestão da política educacional, sendo permitido criar, inclusive, o seu próprio sistema de ensino. A colaboração entre a União, estados e municípios passa a ser definida, do ponto de vista legal, como sendo o regime adequado para a busca de uma educação de qualidade e não excludente (AZEVEDO, 2001, p. 141).

Os processos referentes à efetividade do sistema de ensino atual baseiam-se nessa proposta de regime de colaboração, bem como os dispositivos que cercam essas novas formas de atuação do poder público, no qual o

[...] debate sobre poder local adquire contornos próprios numa sociedade onde se aprofunda a lógica do pensar globalmente e agir localmente. O Brasil insere-se neste movimento incorporando elementos da agenda educacional global e manifestando traços que lhe são peculiares. Neste contexto acelera-se um processo de “descentralização que vem do centro”, onde sob a aparência

de maior autonomia dos agentes do poder local, se intensifica o controle do poder central sobre a política e a gestão educacional e escolar (VIEIRA, 2011, p. 123)

O município elevado à condição de ente federativo legitima-se com autonomia para a proposição e efetivação de políticas públicas, mesmo que essa liberdade seja relativa, tendo em vista a existência, no texto constitucional, do princípio da colaboração entre União, estados e municípios na execução de tais políticas. Sobre essa “liberdade relativa”, compreende-se que o município, diante de suas atribuições, possui uma parcela de autonomia na gestão de seu sistema, sendo amparado pelo estado e pela União. Entretanto, há um fortalecimento do poder central no que diz respeito às definições relativas à política educacional, na qual não está prevista grande margem de inovação por parte do poder local.

Nessa perspectiva, Freitas (2011) observa que as políticas educacionais são pensadas pelo poder público sob a orientação do MEC e das Secretarias de Educação (estaduais e municipais). As ações planejadas pelo Governo Federal são encaminhadas para todo o território brasileiro. A gestão educacional representa a execução dessas políticas, materializando as ideias, buscando maior proximidade com a prática. A Figura 1 expressa o estabelecimento dessas relações.

Figura 1: Relações entre elaboração e execução de políticas educacionais



Fonte: Freitas (2011, p. 19)

É de responsabilidade da gestão educacional a execução de ações em todo o território nacional, sendo suas incumbências distribuídas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Segundo Freitas (2011), do ponto de vista da definição de políticas educacionais, a divisão de papéis acontece da seguinte forma.

[...] Cabe à União um papel de coordenação e articulação dos níveis de sistemas. Aos estados e DF, por sua vez, compete elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com os planos nacionais, integrando as suas ações e a dos seus municípios. Aos municípios incumbe organizar, manter e desenvolver seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (p. 14).

Dantas (2012) afirma que a hierarquia compreende as três esferas, porém, na interlocução dos atores, o registro das políticas pode percorrer diferentes caminhos e alcançar novas formas. A questão poder local *versus* central é tema de debate na política educacional brasileira nas últimas décadas. Como órgão gestor da educação municipal, a SME deve se preocupar com a articulação e a mobilização dos elementos que compõem o seu sistema: as escolas públicas municipais e os programas sob a responsabilidade do município, as escolas privadas de educação

infantil, o Conselho Municipal de Educação, o Plano Municipal de Educação, e ainda investir esforços para integrar o município no Plano de Ações Articuladas (PAR).

Portela e Atta (2001, p. 122) afirmam que as ações desenvolvidas pelas SME têm sido historicamente distanciadas do seu foco principal – a escola –, sendo necessária uma nova postura da administração pública no sentido de redirecionar suas ações, abandonando a ênfase burocrática de controle, para orientar e apoiar as escolas e oferecer-lhes condições para que possam alcançar seu objetivo fundamental: proporcionar ensino de boa qualidade e aprendizagem. As autoras continuam destacando a dimensão pedagógica como sendo de responsabilidade também do município, mas que, na prática, acaba sendo esquecida nas burocracias do dia a dia. Nesse sentido, chamam atenção para a necessidade de um novo papel para as secretarias de educação: a responsabilidade não só de levar as políticas para as escolas, mas também de participar e de acompanhar sua implementação, sendo as responsabilidades igualmente distribuídas.

O livro *Desempenho dos alunos na Prova Brasil* (2008), fruto de estudo desenvolvido pelo Inep sobre o sucesso escolar nas redes municipais, identifica práticas da gestão municipal que contribuíram para o alcance de bons resultados na avaliação da Prova Brasil, reforçando a importância da gestão do município para a qualidade da educação ofertada. Um dos fatores mais evidentes nesse estudo foi o papel da secretaria e das políticas educacionais seguidas pelo município, ou seja, quando a Secretaria Municipal de Educação (SME) prioriza a dimensão pedagógica, passa a acompanhar, inspecionar, supervisionar e orientar de perto as escolas, garantindo uma aproximação com a realidade escolar e o fortalecimento da parceria escolas-secretaria.

Diante da necessidade de organização das SME, foi criada a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) em 1986 com o intuito de orientar e apoiar o trabalho realizado nas secretarias de educação. A Undime articula, mobiliza e integra os secretários municipais de educação. Para tanto, promove pesquisas, reuniões, seminários, parceria com sindicatos, confederações, associações, organizações não governamentais, movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil, com o objetivo de garantir a troca de experiências, oportunizando a integração regional e nacional para a participação na formulação, na promoção e no acompanhamento de políticas nacionais de educação.

A escola representa o local onde muito do que é pensado na política e na gestão educacional se concretiza. Se o objetivo final da gestão escolar é a aprendizagem efetiva e significativa dos alunos, a escola deve direcionar seu modo de trabalhar de maneira a cumprir seu papel. Portanto, a gestão deve se orientar para garantir o direito da aprendizagem dos alunos, oferecendo as melhores condições para tanto.

A gestão escolar, portanto, é o terreno de materialização das intenções da política educacional. Cabe a ela cumprir os princípios, as finalidades e os objetivos educacionais expressos em lei. Estudos mostram que uma gestão educacional empenhada em promover uma educação de qualidade possibilita o alcance dessa meta. A fonte criadora dos resultados se encontra na escola, onde são estabelecidas relações diretamente com quem gera os números – os alunos –, foco principal desse processo. Daí a importância de orientar e acompanhar essa esfera, até porque, ela faz parte e reflete no resultado geral, pois o desempenho das escolas constitui o resultado da rede municipal.

Essas questões passam a ser fonte de preocupação e de atenção da SME principalmente a partir da década de 1990, quando se percebeu a forte influência dos organismos internacionais no Brasil impulsionando e promovendo reformas na estrutura administrativa da gestão pública e, por consequência, nas suas políticas, dentre elas, a política de educação, considerada estratégica para o desenvolvimento econômico.

Os organismos internacionais passaram a orientar o desenvolvimento de um padrão a ser seguido, que acabou por fomentar, no Brasil, preocupação com a qualidade da educação no país. Em resposta à nova demanda, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) se materializou como fruto do esforço para o alcance dos objetivos propostos. As avaliações em larga escala, atualmente, auxiliam na formulação de políticas educacionais de melhoria da educação básica.

A avaliação educacional adquiriu novas facetas, sendo chamada também de avaliação externa ou de larga escala. As três nomenclaturas têm por princípio a finalidade de verificar a qualidade do ensino em determinado país e o “[...] objetivo é estabelecer normas e padrões gerais e assegurar, por meio de amostras, e de maneira periódica, uma espécie de ‘termômetro’ nacional do rendimento escolar” (DEPRESBITERIS; TAVARES, 2009, p. 36).

Castro (2009, p. 6) complementa explicando que

Todas essas iniciativas indicam a progressiva institucionalização da avaliação como mecanismo importante para subsidiar o processo de formulação e monitoramento de políticas públicas responsáveis e transparentes que devem nortear o aprimoramento de ações de melhoria da aprendizagem.

O caráter externo diz respeito ao emissor da avaliação ser sujeito alheio à realidade escolar, enquanto de larga escala, por tratar de uma amostra significativamente grande, em que são inseridas, no mesmo rol, escolas, redes municipais e estaduais. Os resultados foram apresentando as debilidades de sistemas, de redes e de escolas, razão pela qual, soluções para corrigir tais problemas a partir dos próprios resultados, começaram a ser pensadas.

O papel da SME no fortalecimento desse processo passa a ser central. O envio de profissionais para realização do acompanhamento das escolas, o monitoramento de indicadores e a análise de descritores se materializa, gradativamente, como prática cotidiana nas redes, marcando, inclusive, o novo perfil assumido pela SME. Como isso se expressou na prática e de quais os impactos da atuação da secretaria no Maciço de Baturité será abordado nos próximos tópicos.

MACIÇO DE BATURITÉ: UM TERRITÓRIO VULNERÁVEL

O Maciço de Baturité é uma das oito macrorregiões administrativas do Ceará, contando com 15 municípios, que, ao todo, respondem por 4.820 km², o que representa 3,29% da área territorial do Estado.

Figura 2: O Maciço de Baturité



Fonte: OBEM

Com sede na cidade de Baturité, a 79 km da Capital, a macrorregião apresenta uma economia concentrada no setor de serviços (70,86%), com a indústria respondendo por 11,93%, e a agropecuária, com 17,2%, sendo esta última focalizada em atividades de subsistência (IPECE, 2012). Com uma população de 274.634 habitantes, a taxa de urbanização da região é 51,9%. Dos 15 municípios, 8 apresentam percentual de população rural superior a 50%. Na região, quatro municípios – Aratuba, Capistrano, Mulungu e Ocara – apresentam taxas de urbanização abaixo de 40%, o que significa um espalhamento da população pelo território, resultando em possíveis dificuldades de implementação das políticas públicas (PNUD, 2013).

A taxa de urbanização é um indicador importante para o planejamento da oferta e atendimento dos serviços públicos, principalmente de educação, uma vez que a distribuição das famílias nas zonas rurais implica maior esforço para o acesso das crianças à escola, demandando transporte escolar e, em diversos casos, levando à existência de

unidades escolares, sem infraestrutura básica mínima. Importante considerar que 27,67% da população está na faixa entre 0 e 14 anos de idade, público-alvo da educação municipal, o que equivale a aproximadamente 76.000 habitantes.

Em relação à ocupação das pessoas, todos os municípios apresentam percentuais de ocupação no setor agropecuário superiores ao Ceará e Brasil, apenas o município de Guarimiranga apresenta um percentual de pessoas ocupadas no setor de serviços maior, e isso se deve, principalmente pelo potencial turístico do município. Essas questões reforçam as características rurais da população da região. Importante destacar que as atividades agropecuárias da região se atêm à escala de subsistência, e estão sujeitas aos ciclos chuvosos da região, o que não possibilita dinamizar a economia local.

O grupo de pessoas ativo economicamente (entre 15 e 60 anos) representa 60,9% da população total. Dados do Ipece, no entanto, apontam que somente 11,6% dos residentes (19.505 pessoas) no Maciço possuíam emprego formal em 2010, denotando a incipiente situação de desenvolvimento de cada município e da região como um todo. Os dados mostram, ainda, que 11,4% (31.373 pessoas) da população possuem mais de 60 anos de idade, o que os coloca, em sua maioria, na situação de aposentados. A análise da renda domiciliar dos moradores do Maciço do Baturité revela que 87% (ou 64.396 domicílios) têm renda mensal de até um salário-mínimo.

Pesquisa realizada na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por Vidal e Moreira (2012) permitiu o levantamento de dados agregados das receitas dos municípios do Maciço em 2012, revelando que a região conta com apenas 9,67% de receitas próprias, 90,33% da receita está associada as transferências. Considerando a situação econômica da região, as maiores fontes de receitas se concentram nas transferências de rendas, sendo o maciço de Baturité uma região marcada por vulnerabilidades econômicas e sociais latentes.

Outro indicador que elucida a situação da região é o de renda *per capita* dos habitantes. Todos os municípios da região apresentam IDH-M Renda, no ano de 2010, inferiores às médias do Ceará e do Brasil, sendo Guarimiranga a melhor, e Ocara, a pior. Nos municípios da região do Maciço os percentuais dos extremamente pobres, dos pobres e dos vulneráveis à pobreza em 2010, são maiores que as médias do Brasil e do Ceará. Esses dados impactam na população escolar, à medida que se relacionam com a escolaridade da família e a frequência à escola. Quando se fala de percentual de crianças extremamente pobres, Vidal e Moreira (2014) observam que, em todos os municípios, os valores são superiores à média do Brasil (11,47%), sendo que, em nove municípios, os valores chegam ao triplo do valor do País.

Esses dados atestam a situação de pobreza da região e a forte dependência de recursos estatais (arrecadados e transferidos pelo Estado e a União). Essa dependência já foi identificada em décadas anteriores (CEARÁ, 2001) e se mantém em toda região, assim como a incapacidade de reversão desse quadro por meio de políticas estaduais com foco no desenvolvimento regional.

Nesse cenário, além dos recursos financeiros que são aportados no poder público, nos últimos anos, a Região tem recebido uma quantidade expressiva de recursos financeiros advindos dos programas compensatórios, como o Programa Bolsa Família (PBF), que vêm se mostrando fundamental para a economia local. O PBF é um programa de transferência de renda criado com o objetivo de proporcionar às famílias que vivem em situação de pobreza (com renda de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 mensal por pessoa) e extrema pobreza (com renda de até R\$ 70,00 mensal por pessoa) no Brasil, acesso aos direitos sociais básicos como saúde, alimentação, educação e assistência social. O programa atende cerca de 12,4 milhões de famílias brasileiras que recebem um benefício mensal que varia de R\$ 22,00 a R\$ 200,00 (Dados de 2013 - <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>).

Em contrapartida ao benefício recebido, as famílias assumem o compromisso de realizar matrícula e garantir frequência escolar mínima de 85% das crianças e dos jovens de 6 a 17 anos nas aulas; mantê-los afastados do trabalho infantil; acompanhar a saúde de crianças, das mulheres grávidas e das mães que estão amamentando. Considerando a Região, a média é de 80,9% da população cadastrada nesse programa compensatório, correspondendo a 222.262 habitantes.

Os gestores entrevistados relatam que a situação das famílias assistidas pelas escolas da região é marcada por profunda vulnerabilidade. Esses fatores de contexto repercutem no cenário educacional da região. Muitos gestores associaram a frequência e a permanência das crianças na escola ao recebimento da merenda escolar. A

necessidade de frequentar a escola visando principalmente o recebimento da merenda oferecida pela instituição confirma a situação de pobreza em que os alunos e suas famílias estão inseridos.

Nós detectamos que a criança não aprendia porque a criança chegava na escola com fome. Então a gente já detectou essa situação e a partir daí quando a criança chega na escola já tem o lanche, servimos um lanche. Antes da merenda para poder ele já chegar na sala de aula com ânimo para estudar. (Barreira-Secretária)

Inspirado por essa temática, Eyzaguirre (2004), discute sobre o “Ensino fundamental em situações de pobreza”, observando que os alunos de nível socioeconômico baixo (10% da população mais vulnerável) e socioeconômico médio (32% da população) acabam por alcançar resultados muito inferiores, com déficits na leitura e no cálculo. Orientando-se pelos dados do SIMCE (sigla em espanhol referente à Sistema de Medição da Qualidade da Educação), a autora percebeu que os alunos pertencentes a esses níveis socioeconômicos apresentam uma média de pontos em Linguagem, Matemática e Atualidades que, na maioria das vezes, está abaixo dos resultados esperados para alunos desse nível de escolaridade.

Abordando a relação entre a desigualdade socioeconômica e a escola, Casassus (2002) se refere aos resultados de desempenho obtidos pelos alunos em diferentes escolas e contextos socioeconômicos e considera que a homogeneidade ou o agrupamento de níveis socioculturais similares em cada escola, ou a estratificação das escolas desse ponto de vista, tende a produzir resultados correspondentes ao nível sociocultural próprio de cada escola.

Sobre esse assunto Pontili (2004, p. 120) observou que

As diferenças nos indicadores educacionais de crianças inseridas em situação socioeconômica mais precária são relativamente grandes. Em vista disso, os programas de transferência de renda devem favorecer famílias em condição de pobreza extrema, pois a renda recebida com o programa [...] pode significar a diferença entre colocar a criança na escola ou inseri-la no mercado de trabalho.

É nesse cenário de carência, de vulnerabilidade e de desigualdade, e que, ao mesmo tempo, é cobrado para responder às novas exigências educacionais impostas pelo contexto dos indicadores, que atuam as secretarias municipais de educação e suas escolas. Para compreender as prioridades, as estratégias e as proposições das SME, apresenta-se o tópico a seguir.

A ATUAÇÃO DA SME E SUAS IMPLICAÇÕES

A procura pela melhoria da qualidade da educação traz à tona conceitos importantes como os de sucesso e o de fracasso escolar. A literatura mostra que, tanto um como o outro, são constituídos por um conjunto de fatores e que se faz necessário considerá-los para compreender melhor como se dão esses processos. No que concerne a essa temática, muitos trabalhos foram divulgados, inclusive com o apoio do MEC e do Fundo Nacional das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Obras como os estudos *Aprova Brasil: o direito de aprender* (2007), *Redes de Aprendizagem* (s/d) e *O desempenho dos alunos na Prova Brasil* (2008) são frutos de pesquisas relacionadas à gestão e qualidade do ensino, apresentando boas práticas em diversos estados e municípios. A preocupação com a qualidade educacional tem se feito presente em várias discussões referentes à educação e o sentido do termo ‘qualidade’ vem sendo modificado com o passar dos anos, com o intuito de melhor responder as demandas a ele relacionadas. Atualmente, as escolas parecem ter entendido que a qualidade está diretamente associada ao sucesso escolar nas avaliações externas. No caso do Ceará o objetivo é o sucesso escolar no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee), com a melhoria da proficiência dos anos e o alcance das metas do Ideb.

No que se refere aos resultados, dados do Quadro 1 mostram que os municípios que alcançaram o maior Ideb no ano de 2009 na região do Maciço de Baturité foram, respectivamente, Guaramiranga e Redenção, enquanto os municípios com menor rendimento foram Acarape e Capistrano.

Quadro 1- Resultados dos municípios do Maciço de Baturité em 2009

Município	Ideb 2009
Acarape	3,1
Aracoiaba	3,6
Aratuba	3,9
Barreira	3,5
Baturité	3,5
Capistrano	3,4
Caridade	3,6
Guaiuba	3,8
Guaramiranga	4,5
Itapiuna	3,6
Mulungu	3,8
Ocara	3,6
Pacoti	3,7
Palmácia	3,4
Redenção	4,3

Fonte: elaboração própria com base em dados do INEP

Os dados mostram que parece existir relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e o desempenho no Ideb. O município com o maior Ideb é o mesmo que apresenta o maior IDH-M (Guaramiranga), enquanto o que apresenta menor desempenho no Ideb é também o que expressa o menor IDH-M (Acarape). A relação entre nível socioeconômico e desempenho escolar já foi estudado por Alves e Soares (2013) que observaram que as escolas que atendem a alunos de menor nível socioeconômico, têm piores resultados, mesmo com o controle de outras características. Para essas instituições, segundo os autores, é mais difícil elevar o valor dos indicadores. Além disso, as condições de infraestrutura e de complexidade da instituição também guardam relação com o Ideb. Por fim, os resultados da pesquisa realizada indicam que são necessárias políticas de superação dessas limitações e que tais condições não podem ser ignoradas na análise do Ideb.

Os resultados nas avaliações têm direcionado mudanças em todas as áreas educacionais, inclusive nas SME, uma vez que os prefeitos têm buscado indicar secretários que tenham perfil mais técnico que favorece o trabalho com a busca por resultados. A dirigente municipal de educação de Acarape, por exemplo, informou que o convite recebido para assumir a secretaria foi realizado na expectativa de que seu trabalho revertesse os baixos indicadores do município, se constituindo como seu maior desafio do município. Nas suas palavras,

A principal meta é que nós estamos no vermelho nos resultados do Saeb, nos resultados do Spaece; no 2º ano os resultados estão bem melhor mas quando eu fui fazer uma pesquisa para eu vir para cá eu tive que me deter nesses indicadores. Como é que estavam os resultados do Saeb e do Spaece, do 2º ano (alfa) do 5º, do 9º ... e a meta é a reversão desses indicadores. [...] E aí eu sentei e perguntei: como nós vamos trabalhar com a educação infantil para que a gente saia com esses meninos pré-alfabetizados, para quando eles chegarem no 1º ano eles apenas completem a alfabetização e aí vai ser um processo para esses meninos se saírem bem. Pensando dessa forma, lá eu recebi alunos com um histórico escolar belíssimo 8, 9, 10. E aí quando eu fazia um diagnóstico nos primeiros dias de aula, o que tinha de menino chorando, sabe? Com raiva porque eram meninos de longas datas tirando notas boas, mas quando eu ia fazer um diagnóstico de aprendizagem aí eu detectava que a aprendizagem era terrível, realmente eles não tinham as habilidades necessárias (Secretária-Acarape).

A gestora revela que as etapas de ensino sempre encontram lacunas deixadas pela etapa anterior na aprendizagem das crianças, portanto, o município precisaria trabalhar desde a educação infantil para que os alunos chegassem até o ensino médio sem deficiências na aprendizagem. Esse seria o maior desafio do município e que está expresso nos indicadores do mesmo.

O alcance de bons resultados e a melhoria dos indicadores de evasão e repetência aparecem nos depoimentos como um dos principais objetivos das SME. Uma secretária informa que “Tudo o que a gente faz tem como

foco a melhoria dos resultados” e que o conjunto de iniciativas relacionadas à formação de professores, revisão do plano de cargos e carreiras, correção de fluxo, são direcionadas para a melhoria do Ideb. Outra secretária afirma que

[...] eu acho que é meta de todo gestor, de todo administrador é fazer a questão da aprendizagem como eu já lhe disse anteriormente, e tudo hoje amanece e anoitece voltado para a questão da aprendizagem dos nossos alunos, é vigiando os nossos indicadores, vendo como é que estão os nossos índices de evasão, de repetência, de reprovação, eu acho que essa é grande meta da secretaria de educação do município de Guaramiranga. É se voltar realmente para a questão da melhoria para tentar atingir os nossos alunos (Secretária-Guaramiranga).

Diante do exposto, os desafios da SME parecem estar associados a monitorar as escolas para que continuem melhorando seus indicadores, em busca de metas estabelecidas previamente. Para tanto, as secretarias acompanham o desenvolvimento do currículo nas escolas e orientam que as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, objetos das avaliações externas, sejam priorizadas. Segundo um depoimento, “Nós, momentaneamente, sim, priorizamos o ensino de português e matemática. Infelizmente a gente está muito atrasado” (Secretário-Capistrano).

O processo de preparação para as avaliações é acompanhado de perto pelas secretarias. As ações da SME estão voltadas para orientação de como se preparar para o Saeb e o Spaece. Essa preparação tem propósitos imediatos e caráter instrucional, como bem mostra o depoimento de uma secretária ao afirmar que

[...] a gente tem feito oficinas onde trabalha a questão dos descritores, e outras ações, temos feito o coordenador pedagógico entender que essas avaliações que acontecem nas escolas não devem ser mais naquela linha de perguntas e repostas. Via de regra a gente tem tido essa preocupação grande de formar ou de estar presente ou de conversar com os nossos coordenadores e diretores no sentido de eles entenderem essa nova sistemática de avaliação e a gente tem feito isso assim em uma constante necessária, muito embora tenhamos por parte de alguns professores algum tipo de aversão, tem alguns deles que criticam o nível de... mas a gente tem tentado chegar junto dos nossos professores e dos nossos coordenadores no sentido de fazer eles entenderem que essas avaliações só vem contribuir para essa melhoria do processo pedagógico (Secretária- Guaramiranga).

A partir deste extrato da entrevista da secretária, é perceptível o protagonismo que as avaliações externas adquirem no âmbito da gestão municipal e, mais que isso, de que forma esse modelo se capilariza pelas escolas abafando inclusive possíveis contestações. Uma maior presença da secretaria de educação junto às escolas apresenta assim uma dupla face: de um lado, com apoio a gestão escolar e até mesmo favorecendo melhores condições de trabalho, de outro lado, vigilância, cobrança e homogeneização de processos.

Os depoimentos de uma forma geral revelam que:

- as avaliações externas mudaram a forma como a gestão da secretaria e das escolas se desenvolve. A escolha do secretário, o planejamento, o acompanhamento, as orientações e até as formações promovidas apresentam como foco o alcance de bons resultados nessas avaliações;
- pouco ou nada foi mencionado no que se refere às prioridades da gestão, especialmente para o alcance da “melhoria dos indicadores”, expressão que foi muito utilizada durante as entrevistas. A noção de hierarquização das ações ao longo do tempo – curto, médio e longo prazo – não são percebidas, e todas as estratégias apresentam uma visão imediatista;
- percebeu-se pouco alinhamento entre o diagnóstico dos problemas e as estratégias para solucioná-los;
- os objetivos para o enfrentamento dos problemas (planejamento, reflexão, acompanhamento) não são definidos com clareza e precisão;
- existem dificuldades para implementar ações que visam mudanças educacionais em decorrência de resistências próprias do sistema por parte de gestores e professores;
- há uma priorização de ações burocráticas que se consubstanciam em relatórios elaborados para os gestores escolares e posterior cobrança, não se percebendo o conhecimento mais profundo da realidade das escolas;
- há pouca reflexão acerca das ações desenvolvidas, e os secretários têm dificuldades para expressar a real dinâmica da rede de forma transparente; omitem dificuldades e incertezas, principalmente no que se refere ao apoio político do município (prefeito);

- no que se refere às tomadas de decisão nos processos relacionados ao Ideb, os secretários pareciam querer muito mais explicar, justificar, convencer sobre as ações já desenvolvidas ou em andamento do que, de fato, associar as iniciativas a objetivos para melhoria de desempenho dos alunos;

A liderança dos gestores municipais de educação frente a questões que vão surgindo aparece de forma diferenciada nos municípios. Embora os outros pontos apresentassem observações comuns nos depoimentos, percebe-se que, nos municípios de maior Ideb, existe uma maior reflexão sobre a relação com os diferentes setores envolvidos no processo de melhoria educacional; maior aproximação com os aprendizados que ficaram de gestões anteriores ou da sua própria trajetória profissional; desenvolvimento de ações visando o aumento do acesso e diminuição das taxas de desistência e repetência; preocupação com a renovação dos métodos pedagógicos; reflexões sobre os conteúdos curriculares que consideram obsoletos, bem como a distância que ainda marca a relação entre a escola e mercado de trabalho que vai receber os jovens que dela saem e estratégias voltadas para a formação dos professores da rede.

Nessa perspectiva, entendemos que a liderança, fruto do perfil profissional, da trajetória e/ou da prática cotidiana desses profissionais pode se configurar como um diferencial no momento de pensar as estratégias, refletir sobre as ações já desenvolvidas, acompanhar as medidas executadas e colher os frutos do trabalho realizado.

A pobreza e os problemas emocionais dos familiares e dos alunos são comumente associados ao fracasso deles na escola. Eximir a responsabilidade do estado e da escola faz com que as instituições sintam que pouco ou nada podem fazer a respeito para mudar, já que o problema estaria fora de seu alcance. Observa-se que, quando o aluno atinge as expectativas desejadas, todos os atores escolares sentem-se corresponsáveis pelo alcance desse resultado positivo. Porém, quando o educando não atinge o sucesso esperado, inicia-se um processo de atribuição de culpa, situação percebida por Castro (2007, p. 31) quando afirma que

Normalmente, quando o aluno aprende, tira boas notas e se comporta adequadamente, mães, pais e professores se sentem como agentes complementares, corresponsáveis pelo sucesso. Todos compartilham os louros daquela vitória. Mas, quando os alunos ficam indisciplinados ou têm baixo rendimento escolar, começam as disputas em torno da divisão de responsabilidades pelo insucesso.

Ainda segundo o autor, “esse tipo de explicitação incorre numa inversão perigosa de responsabilidades: uma coisa é valorizar a participação dos pais na vida escolar dos filhos; outra é apontar como principal problema da educação a falta de participação das famílias” (p. 35).

Embora muitos autores defendam que existe uma relação entre o rendimento escolar dos alunos e as características mencionadas, tal argumento é questionado por Casassus (2007), que toma esses fatores como aspectos que interferem, mas que não são determinantes nem de sucesso nem de insucesso escolar. O autor rompe paradigmas quando afirma, através de seus estudos, que alguns aspectos popularmente considerados prejudiciais acabam sendo tomados como verdades absolutas. Esses fatos não podem ser considerados de tal forma e devem ser confrontados para que se tenha expectativa de superação mesmo diante dessas adversidades.

Assim, pode-se ver que os fatores que se configuram como obstáculos para o alcance do sucesso escolar envolvem desde problemas específicos da escola até os problemas relacionados ao contexto social dos alunos. As reflexões sobre a atuação dos secretários de educação, confirmam essa questão, uma vez que a SME parece ter um papel essencial no apoio e na orientação às escolas para o alcance do bom desempenho escolar. Essa instância nem sempre é lembrada como igualmente responsável por esse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se elencar alguns pontos relevantes que resultam da análise apresentada. Inicialmente foi importante considerar as realidades dos municípios estudados, em que se observou as semelhanças no que se refere à vulnerabilidade social e à situação de pobreza em que as escolas e seus atores estão inseridos, mas que apresentam resultados diferentes no que se refere aos indicadores educacionais.

Para análise desses resultados, é necessário considerar as condições geográficas, socioeconômicas, culturais e escolares em que os sujeitos entrevistados estão envolvidos. Por meio do estudo comparativo, foi possível observar os municípios que mais se destacaram e os municípios que tiveram desempenho pouco satisfatório, identificando e compreendendo quais fatores interferem nos resultados e contribuem para a disparidade da qualidade de ensino em municípios de uma mesma região.

A consolidação do Ideb como política voltada para o monitoramento das escolas garantiu que, no Maciço do Baturité, uma linha de ações voltadas para o bom desempenho escolar, fosse criada e mantida, embora, do ponto de vista prático, ainda se registre pouca evolução. A ideia de um trabalho que precisa ser planejado com objetivos e metas de curto, médio e longo prazos ainda é muito embrionária, com a visão imediatista prevalecendo, uma vez que o tempo de ação e o exercício de poder sobre as políticas educacionais dos secretários de educação entrevistados se atêm ao tempo de mandato do prefeito municipal. A ideia de contingência paira sobre todos os secretários entrevistados, pela forte vinculação partidária ou dependência da liderança local.

Apesar de estarem localizados na mesma região e de terem praticamente as mesmas condições, o retrato educacional dos municípios apresenta realidades completamente diferentes. A investigação mostra que os municípios de baixo Ideb vêm apresentando desempenho inferior aos outros devido a desafios e a dificuldades decorrentes de fatores diversos. Em relação à questão dos desafios, percebe-se que a liderança e a experiência dos dirigentes municipais de educação influenciam diretamente na sua atuação e se configura, conseqüentemente, como um fator associado ao maior ou menos sucesso no alcance dos indicadores educacionais.

Analisando os municípios da amostra verificou-se que os indicadores influenciam nas políticas adotadas pelas secretarias de educação. Todas as SME, umas com mais urgência do que outras, têm usado os resultados das avaliações nacionais propostas pelo MEC em benefício de suas ações, buscando aprimorar metodologias para melhorar cada vez mais a qualidade do ensino. A ênfase demasiada nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática chamou atenção, uma vez que as demais áreas de conhecimento parecem ficar em segundo plano. A preocupação em melhorar o Ideb, faz com que as secretarias invistam esforços apenas com o que é cobrado nas avaliações.

De um modo geral os municípios de alto Ideb se mostram mais articulados e organizados, mais preocupados com os alunos e com a qualidade da educação. A combinação desses fatores contribui para o desenvolvimento das ações voltadas para as escolas e para a aprendizagem dos alunos, transparecendo nos resultados das avaliações.

A combinação de informações, como o conhecimento das formas de avaliação, os caminhos das políticas educacionais e os desafios a serem enfrentados possibilitam a consolidação de uma realidade muito presente no cenário educacional do Brasil. O desempenho dos alunos nas avaliações nacionais se tornou uma das demandas educacionais da sociedade atual, motivo pelo qual é crucial que os profissionais da educação saibam lidar com esses dados. Por isso, é importante a realização de trabalhos nessa área, cuja divulgação é uma maneira de tornar público os problemas e as boas práticas. Muitas vezes, as deficiências de um município ou de uma escola podem ser as mesmas de outro. Torná-los conhecidos de todos é importante para que, a partir da identificação de determinadas situações, se consiga enxergar uma saída. Reconhecer essas debilidades pode contribuir de maneira significativa na busca de soluções.

A análise do papel dos secretários municipais de educação nesse momento de mudanças no cenário educacional e que as avaliações externas têm estado cada vez mais presente expõe a enorme complexidade dos problemas e a necessidade de enfrentá-los com estratégias sistêmicas e não com medidas pontuais. É necessário enxergar as dificuldades a partir de todas as suas dimensões, e organizar uma sequência de ações capaz de compreender quando e como cada dificuldade vai ser enfrentada, cada estratégia vai ser implementada e que condições de contexto precisam ser conhecidas.

Espera-se com esse estudo contribuir com as reflexões sobre gestão educacional em municípios brasileiros, com o intuito de chamar atenção para o papel essencial dos secretários municipais de educação para a garantia da qualidade da educação, mesmo em municípios marcados por precariedade e pobreza.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.
- AZEVEDO, N. P. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Revista Estudos Avançados (on line)**. v.15. n.42, São Paulo, 2001.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. **Aprova Brasil**: o direito de aprender- boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. 2. Ed. Brasília: MEC/UNICEF. 2007.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 de dez. de 2019.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 23 de dez. de 2019.
- BRASIL. **Desempenho dos alunos na Prova Brasil**: diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino. Suhas D. Parandekar, Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira e ética P. Amorim (Organizadores). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.
- BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/>. Acesso em: 05 de jan. 2020.
- BRANNEN, J. Mixing methods: the entry of qualitative and quantitative approaches into the research process. **Int. J. Social Research Methodology**, v. 8, n. 3, p. 173-184, 2005.
- CASASSUS, J. **A escola e a desigualdade**. 2ª Ed. Brasília: Líber Livro Editora, UNESCO, 2007. p. 99-133.
- CASTRO, M. H. G. A árdua tarefa de estabelecer padrões de desempenho escolar. **Cadernos CENPEC**: educação, cultura e ação comunitária. São Paulo, n. 3, p. 7-15, jan/jun, 2007.
- CASTRO, A. M. D. A. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. FRANÇA, M. e BEZERRA, M. C. (orgs.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino**. ANPAE. Brasília: Líber Livro, 2009. p. 21-44.
- DANTAS, L. M. **A política educacional no chão da escola: um estudo de caso em dois municípios cearenses**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2012. Monografia – Pedagogia, Fortaleza, 2012.
- DEPRESBITERIS, L.; TAVARES, M. R. **Diversificar é preciso... Instrumentos e Técnicas de Avaliação de Aprendizagem**. São Paulo: Editora Senac, 2009.
- EYZAGUIRRE, B. Claves para la educación en pobreza. **Estudios Públicos**: N° 93. 2004.
- FREITAS, P. F. **Escolas com alto e baixo rendimento no Ideb**: estudo comparativo entre quatro escolas no interior do Ceará. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2011. Monografia – Pedagogia, Fortaleza, 2011.
- PONTILI, R. M. **A infraestrutura escolar e as características familiares influenciando a frequência e o atraso no ensino fundamental**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004. Dissertação de Mestrado, Piracicaba, 2004.

PORTELA, A. L.; ATTA, D. M. A. “A dimensão pedagógica da gestão da educação”. In. RODRIGUES, M. M., GIÁGIO, M. (orgs.). **PRASEM III – Guia de consulta**. Brasília, FUNDESCOLA MEC. 2001, p.122.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Quadro de Dados Contábeis Consolidados Municipais**. Disponível: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>. Acesso em 03 de jan. de 2020.

UNICEF; UNDIME; INEP; e; MEC. **Redes de aprendizagem**: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Brasil: Fundo das Nações Unidas para a Infância, SD.

VIDAL, E. M.; MOREIRA, A. N. G. Gestão escolar no Maciço de Baturité: os números ajudam a pensar.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. (Org.). **Gestão Escolar no Maciço de Baturité**. Fortaleza: Design Editorial, 2014. 5 módulos (152 p.).

VIEIRA, S. L. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 07, n. 1. 2011.

YIN, R. K. **Estudo de Caso-planejamento e método**. Porto Alegre: Bookman, 2005

ENSINO MÉDIO PÚBLICO NO CEARÁ: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 2007 A 2017

Eloisa Maia Vidal
Alexandre José Peres
Sofia Lerche Vieira

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a política estadual de ensino médio no Ceará no período 2007 a 2017, considerando a emergência de novas condições, como o financiamento, o comportamento da matrícula e a diversificação da oferta. Por ser um estudo de natureza quantitativa, não pretende adentrar as discussões sobre a concepção do ensino médio como última etapa da educação básica, nem questões identitárias e campos de disputas. Sua motivação se baseia na pesquisa intitulada *Ensino médio: educação profissional e desigualdades socioespaciais: avanços e desafios (2015 – 2016)* realizada em quatro estados – Ceará, Pernambuco, Goiás e São Paulo – e financiada pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec).

Tem como suporte para o estudo os microdados dos censos escolares de 2007 a 2017, os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2005 a 2017 e indicadores educacionais apurados pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no período 2007 – 2017. São também utilizados dados oficiais publicados pela Secretaria da Educação do estado do Ceará (Seduc) e outros dados fornecidos por setores técnicos do órgão. Os dados dos Censos são analisados a partir do uso do software R®, com utilização do pacote *data.table*, criado para manipular grandes bancos de dados. Os demais dados foram analisados com uso de estatística descritiva envolvendo medidas de tendência central e desvio padrão para algumas variáveis, com uso do software *Excel*® do pacote *Microsoft Office*.

O artigo está dividido em uma introdução seguida de quatro seções e das considerações finais. Na primeira seção, discute-se o pacto federativo e as relações intergovernamentais que apontam a oferta do ensino médio como responsabilidade prioritária dos estados; na segunda, são apresentados dados sobre o ensino médio na rede estadual pública e sua evolução de oferta nas últimas décadas; a terceira aponta consequências advindas da redução de matrículas e o crescimento da quantidade de escolas, e a quarta introduz dois indicadores de qualidade – taxas de rendimento e proficiência no Saeb. As considerações finais apontam algumas constatações e novas possibilidades de investigação.

O PACTO FEDERATIVO E A POLÍTICA EDUCACIONAL PÚBLICA

Para compreender a organização do sistema de ensino público no Ceará, é importante entender como se processa o modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro, a forma de coordenação das políticas sociais e o grau de autonomia dos entes federados na concepção e na execução dessas políticas. No campo educacional, o princípio orientador do federalismo é o “regime de colaboração” entre União, estados, Distrito Federal e municípios,

estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (Art. 211) e referendado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, Art. 5º, §1º).

Em sintonia com tal dispositivo, a LDB define incumbências para as unidades federadas, estabelecendo níveis hierárquicos decisórios envolvendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Enquanto cabe à União a formulação e coordenação da política nacional de educação (LDB, Art. 8º, §1), assim como a elaboração de Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios (LDB, Art. 9º, I), aos estados compete a elaboração e a execução de políticas e de planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação (LDB, Art. 10, III) e, aos municípios, a organização, a manutenção e o desenvolvimento dos “[...] seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados” (LDB, Art. 11, I).

Vale registrar que essa autonomia, entretanto, articula-se fortemente à capacidade de investimento e de custeio das unidades federadas (ARRETCHE, 2006). Noutras palavras, quanto maior a autonomia financeira, menor a subordinação de estados e dos municípios às políticas federais e vice-versa. Essa é uma consideração importante para compreender uma das estratégias que o Ceará tem adotado – a de incorporar à sua política educacional, os projetos federais, de forma a captar o máximo possível de recursos financeiros provenientes dessas ações para o seu sistema de ensino. O caso mais emblemático e recente foi o Programa Brasil Profissionalizado, como se verá ao longo deste texto.

Outro importante aspecto a destacar e tema ainda pouco estudado no Brasil diz respeito ao “legado das políticas prévias” (SUMIYA, 2015, p. 14) como fator importante para a compreensão e a análise das políticas atuais. No caso do Ceará, a herança dos últimos trinta anos é essencial para compreender o presente. Isso porque, se as políticas mudaram ao longo do tempo, alguns de seus princípios fundamentais permaneceram, a exemplo de um peculiar “regime de colaboração” historicamente construído no estado, que remonta a período anterior a LDB (VIEIRA e VIDAL, 2013).

Durante a primeira década dos anos dois mil, como outros estados do Nordeste, o Ceará enfrentava grandes desafios educacionais na oferta de ensino médio, uma vez que, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, e o crescente processo de municipalização do ensino fundamental, os recursos financeiros para a manutenção dessa etapa da educação básica eram insuficientes. Com a demanda por ensino médio em crescimento e sem fontes de financiamento, precisou recorrer a recursos emergenciais da União para honrar compromissos básicos de custeio da máquina estadual.

Tais recursos, viabilizados por meio de programas e de projetos específicos, financiados com recursos federais ou de organismos internacionais, via empréstimos, se caracterizavam por definir, *a priori*, como e onde deveriam ocorrer as despesas, o que, na maioria das situações, engessava o já precário orçamento para o ensino médio. São exemplos desse período o projeto Alvorada¹, o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed)² e o Programa de Desenvolvimento da Educação Básica (Prodeb)³.

Em 2006, último ano de vigência do Fundef, o estado detinha apenas 13,7% do valor total do Fundo, enquanto 86,3% eram repassados para os municípios, em decorrência da municipalização do ensino fundamental, que levou a rede estadual a reduzir 332.722 vagas no período 1998 – 2006. Esse fato foi agravado com a decisão política de municipalizar as séries finais do ensino fundamental, pois a redução de matrículas nesse segmento deu nova configuração às escolas estaduais, na medida em que muitas passaram a ofertar apenas ensino médio. O que

¹ O Projeto Alvorada foi uma iniciativa do Governo Federal cuja finalidade principal foi elevar a qualidade de vida da população e reduzir as desigualdades sociais, proporcionando a cada cidadão oportunidades de trabalho e acesso aos bens e serviços. Participaram do projeto os estados: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

² O Promed foi um programa desenvolvido pelo FNDE que autorizava a celebração de convênios para assistência financeira às Unidades da Federação das Regiões Norte e Nordeste, no sentido de apoiar a promoção da reforma e expansão do Ensino Médio.

³ Esse programa foi constituído por um fundo emergencial criado em 2004 pelo Governo Federal para apoiar o financiamento do ensino médio no Nordeste e no Pará. Em 2005, ele passou a abranger todos os estados brasileiros.

se observa é que a municipalização dos anos finais do ensino fundamental ocorreu de forma específica em cada estado da federação, que definiu critérios a partir de suas condições históricas, políticas, econômicas e sociais. Em 2017, estados como Paraná e Roraima apresentam menos de 5% da oferta pública dos anos finais do ensino fundamental municipalizada, e Ceará e Maranhão possuem mais de 93% das matrículas desse segmento na mesma situação.

A vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a partir de 2007 representou alento financeiro à oferta de ensino médio, cujo crescimento de matrículas se estabilizou e permitiu ao governo do estado um planejamento da política educacional para essa etapa de educação básica, com metas de mais longo prazo. Em 2017, a situação da rede estadual no que diz respeito aos recursos do Fundeb responde por 25,4% do total do Fundo do estado (FNDE, 2018). Importante destacar que, com o Fundeb, a União passa a exercer sua função redistributiva de forma mais satisfatória, e são os estados do Nordeste, os primeiros a se beneficiarem da complementação da União.

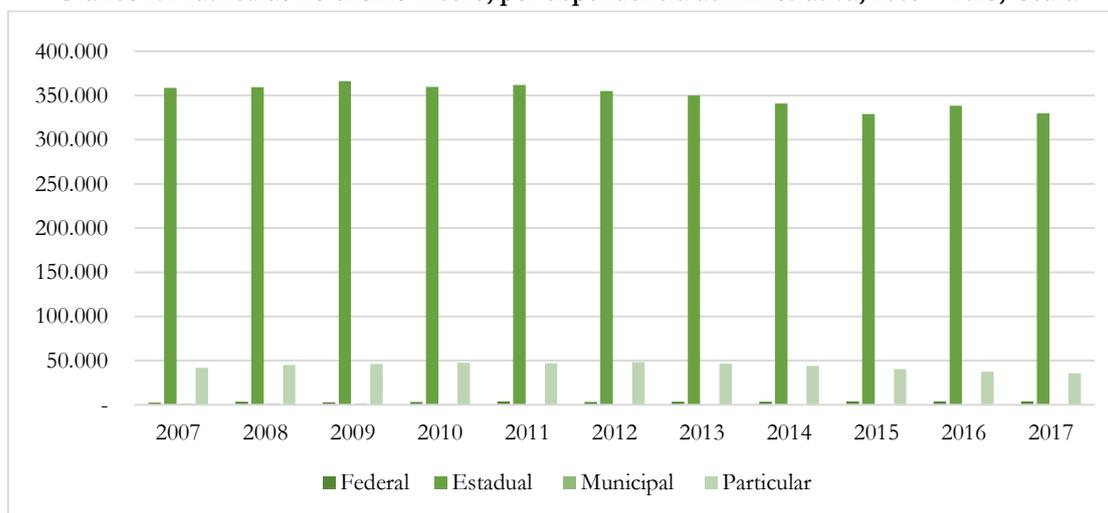
O ENSINO MÉDIO PÚBLICO NO CEARÁ

Nos últimos anos da década de 1990, a demanda por ensino médio se acelera, com os municípios exercendo pressão política junto ao governo do estado para ampliação de matrículas e de escolas de ensino médio. Esse cenário de novas demandas para uma etapa da educação que dependia exclusivamente dos recursos do Tesouro Estadual levou o governo a uma encruzilhada: a negação da oferta ou o atendimento sob condições precárias, sendo a última opção a adotada. Assim, no período 1998 – 2006, as matrículas de ensino médio na rede estadual crescem 158%, acompanhadas pela redução de 5,9% da oferta da rede privada e de uma queda de 92,1% da oferta municipal, representando a quase extinção por parte dos municípios dessa etapa de ensino.

Em 2007, o ensino médio passou a ser objeto de financiamento, via Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e, por meio de Portarias Interministeriais, foi estabelecido um valor anual mínimo por aluno, para os estados e para o Distrito Federal, discriminado por etapa, por modalidade e por localização da escola.

A partir de 2006, começou um processo de estabilização de matrículas, com progressivo e lento decréscimo. Os dados apresentados no Gráfico 1 mostram a evolução do ensino médio no período 2007 – 2017.

Gráfico 1: Matrículas no ensino médio, por dependência administrativa, 2007 – 2017, Ceará



Fonte: Censos Escolares, Inep, 2019

Analisando os dados, é perceptível que, no período 2007 – 2017, as matrículas de ensino médio na rede estadual apresentaram uma queda de 8,1%, enquanto as matrículas da rede privada caíram 14,6%, a oferta nas redes municipais deixou de existir e as matrículas na rede federal cresceram 52,8%, fato associado à ampliação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Nesse mesmo período, dados do Fundo Nacional de

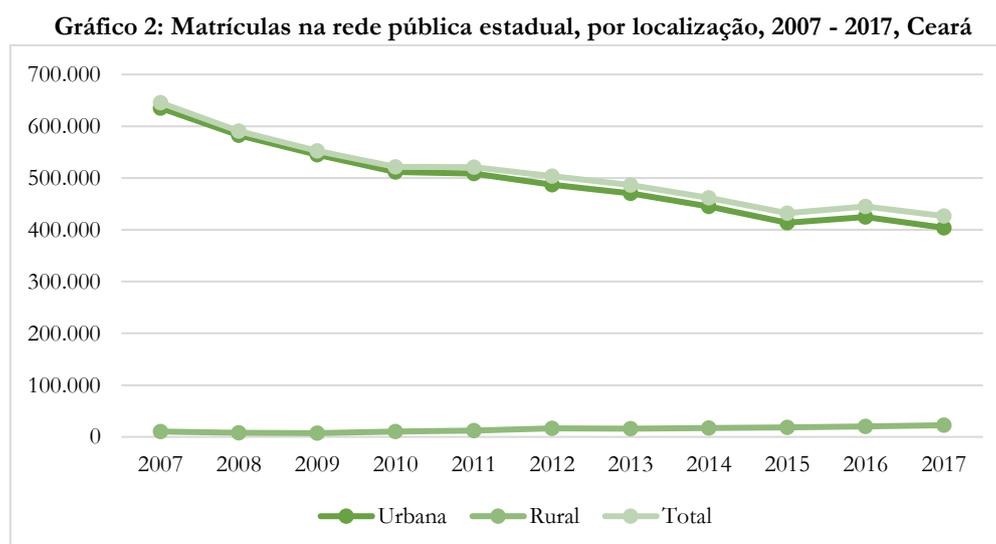
Desenvolvimento da Educação (FNDE) mostram que houve uma evolução do valor do aluno por ano da ordem de 221,8%, fato decisivo para uma etapa educacional que até então era mantida sem fonte de financiamento definida, dependendo dos recursos do Tesouro Estadual e de escassos e intermitentes recursos de programas/projetos federais.

Tais circunstâncias viabilizaram investimentos em recuperação da rede física, ampliação da carga horária diária de aulas; fortalecimento da política de avaliação de larga escala; melhoria das condições salariais dos profissionais da educação; concepção e organização de eventos escolares, regionais e estaduais e outras iniciativas de natureza pedagógica. A partir de 2008, o Governo Federal inicia o Programa Brasil Profissionalizado, com financiamento específico para o ensino médio, numa tentativa de articular a formação geral com a educação profissional. Esse programa foi implementado no Ceará de modo a criar uma expressiva rede de escolas como oferta de educação em tempo integral.

MATRÍCULAS ESTADUAIS NO PERÍODO 2007 – 2017

Num primeiro momento, é importante observar o comportamento das matrículas na rede estadual, considerando todas as ofertas, uma vez que o processo de municipalização em curso afeta não apenas a oferta de ensino médio, mas também outras etapas e modalidades de ensino. Esse período é também marcado por uma mudança demográfica que vai contribuir para redução de matrículas na educação básica como um todo.

O Gráfico 2 apresenta dados relativos às matrículas da rede estadual total e por localização no período 2007 – 2017.



Fonte: Microdados Censos Escolares, Inep, 2019

O período analisado registra uma queda na matrícula total da rede estadual de 33,9%, sendo que as matrículas urbanas caem 36,4%, e ocorre aumento nas matrículas rurais de 121,5%. A diminuição das matrículas urbanas está associada a fatores diversos, entre eles o comportamento demográfico das duas últimas décadas, com queda na taxa de crescimento da população jovem. São também componentes desse processo a melhoria da taxa de distorção idade-série e a redução de matrículas no ensino fundamental decorrente do avanço no processo de municipalização, iniciado antes mesmo da LDB e que, em 2017, apresenta um valor residual de matrículas na rede estadual. O crescimento de matrículas rurais, que, em onze anos, incorpora 12.405 alunos, pode ser explicado pela oferta das modalidades de educação no campo, educação indígena e quilombola etc.

As matrículas rurais apresentam uma peculiaridade no registro pelo Censo Escolar, porque não inclui uma dimensão praticamente invisível do ensino médio no Ceará, só captado pela coleta local da Seduc. Trata-se do atendimento aos jovens residentes em comunidades remotas ou rurais, com a oferta em unidades denominadas de “extensões rurais” ou “anexos”, que ocorrem, geralmente, em instalações pertencentes aos municípios, cedidas ao

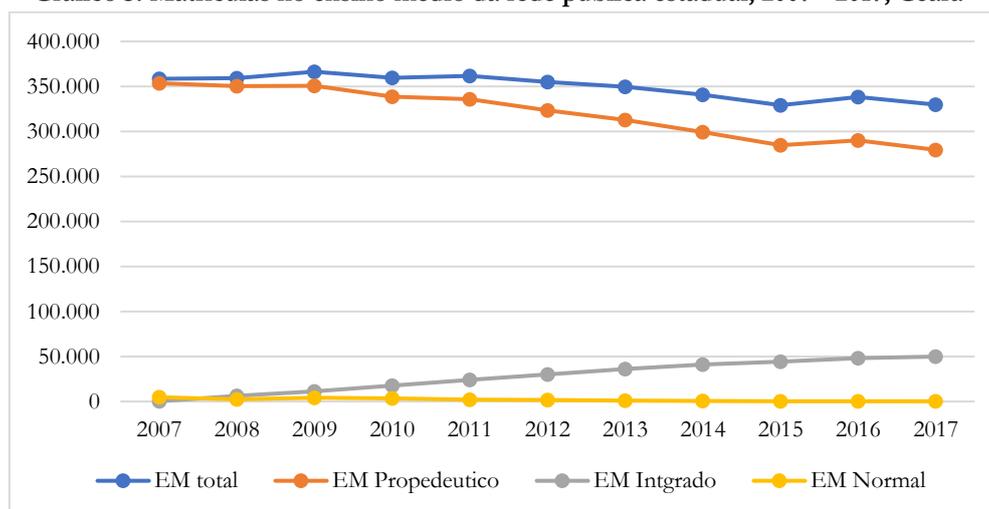
estado no período noturno. Como tais matrículas são vinculadas a uma escola localizada na sede do município, é praticamente impossível dimensionar essa oferta pela simples leitura e pela análise dos dados, uma vez que elas são registradas no Censo Escolar como matrículas urbanas (VIDAL e VIEIRA, 2016).

Essa rede “oculta” de escolas decorre de uma variável histórica, que se caracteriza pelo predomínio das escolas estaduais nos aglomerados urbanos, e apresenta elevado grau de complexidade. No caso da rede estadual, dados da Seduc em 2017 registram a existência de 353 extensões rurais vinculadas a 178 unidades escolares, que atendem 31.927 alunos, dos quais 19.466 são matrículas de ensino médio propedêutico. Esses estudantes, geralmente, frequentam espaços com condições de infraestrutura muito desiguais em relação às demais escolas estaduais. Os professores, na quase totalidade, possuem contratos temporários, atuando de forma polivalente em cenários de falta de recursos pedagógicos, os mais básicos, e com um tempo de aula por dia inferior a 4 horas.

O transporte escolar, na maioria das situações, não se coloca como solução viável, seja por dificuldades de acesso, seja pelo tempo de traslado, que penaliza os estudantes, a ponto de ocuparem um tempo maior no transporte do que as horas dedicadas ao processo ensino e aprendizagem.

No caso do ensino médio, o comportamento das matrículas da rede estadual apresentado no Gráfico 3, mostra que, além da diminuição de 8,1% do total de matrículas, é registrada uma queda na oferta de ensino médio propedêutico de 21,0%. Emerge, ao mesmo tempo, uma nova oferta de ensino médio integrado à educação profissional, que cresce 25.847%, e a oferta do ensino médio na modalidade Normal, por sua vez, praticamente desaparece.

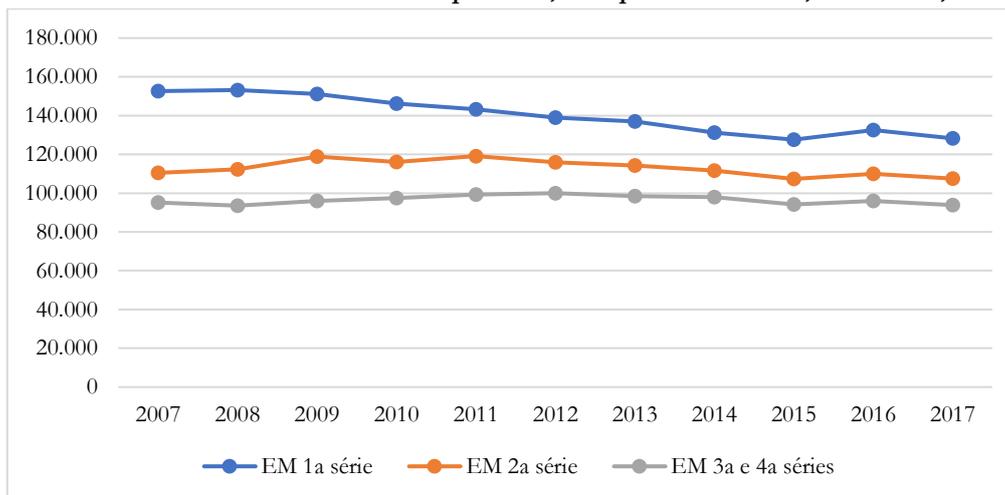
Gráfico 3: Matrículas no ensino médio da rede pública estadual, 2007 - 2017, Ceará



Fonte: Microdados Censos Escolares, Inep, 2019

As mudanças observadas no Gráfico 3 decorrem da adesão, por parte do estado, ao Programa Brasil Profissionalizado, programa que viabilizou a captação de recursos para implementação da oferta de ensino médio integrado ao profissional, com recursos financeiros obtidos junto ao governo federal para investimentos na construção, ampliação e reformas no parque escolar, aquisição de laboratórios didáticos e ampliação da jornada escolar para 9 horas de aula durante os 200 dias letivos, mantendo os alunos no mesmo estabelecimento de ensino.

A estratificação da matrícula por série do ensino médio, conforme se vê no Gráfico 4, permite perceber que, na 1ª série, as matrículas caem 16% (24.352 alunos); na 2ª série, a queda é de 2,8% e na 3ª série é registrada uma queda de 1,3%, no período 2007 - 2017.

Gráfico 4: Matrículas do ensino médio por série, rede pública estadual, 2007 - 2017, Ceará

Fonte: Microdados Censos Escolares, Inep, 2019

Esse fato pode estar associado à concentração das escolas da rede estadual nas localidades urbanas, o que dificultaria o atendimento dos egressos do ensino fundamental das localidades rurais, mesmo com as condições propiciadas pelo transporte escolar e pelos “anexos”. Outro aspecto que pode estar contribuindo para redução de matrículas na 1ª série do ensino médio é a diminuição do número de escolas que oferece essa etapa no turno noturno, uma vez que jovens egressos do ensino fundamental que precisam contribuir para renda familiar não podem frequentar a escola no período diurno. Dados do *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018* mostram que o percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, no Ceará, em 2017 era de 70,6%.

A Tabela 1 apresenta dados sobre a quantidade de matrículas nas escolas da rede estadual ao longo do período em estudo.

Tabela 1 – Medidas de tendência central e desvio padrão das matrículas/escolas rede estadual 2007 – 2017, Ceará

Variável	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mat/Esc Média	948	871	849	797	772	730	707	668	612	626	594
Mat/Esc Desvio Padrão	647	540	523	497	521	505	472	445	392	432	386
Mat/Esc Mediana	865	780	769	709	659	613	605	567	515	516	507
Mat/Esc Mínimo	14	11	13	14	14	24	28	17	26	28	28
Mat/Esc Máximo	9.275	4.099	3.860	3.069	5.339	4.301	4.047	4.169	2.830	3.372	3.422

Fonte: Microdados Censos Escolares, Inep, 2019

A média de alunos por escola cai de 948, em 2007, para 594 em 2017, representando uma redução de 37,3%, enquanto a mediana apresenta uma queda de 41,4% – em 2007, eram 865 alunos por escola e, em 2016, cai para 507. O número mínimo de matrículas por escola em 2007 era de 14 alunos e, em 2017, passou a ser de 28, enquanto o número máximo de matrículas por escola em 2007 era de 9.275 alunos, caindo, em 2017, para 3.422. O desvio padrão cai 40,3% (de 647 para 386), indicando que há uma menor variabilidade em torno da média, ou seja, as escolas adquirem uma nova configuração em termos de quantidade de alunos, fato que vai ser mais bem observado quando se analisar a redução do número de turmas, o número de alunos por turma e os turnos de funcionamento das escolas.

Quando se procura analisar a organização da rede escolar considerando o tamanho das escolas, observa-se uma queda de 76,9% no número de escolas com até 50 matrículas – de 13 escolas em 2007, para 3 em 2017 –, e com mais de 1.000 alunos, de 264 (38,8% do total em 2007) para 77 (10,7% do total em 2017); com acelerado

crescimento das escolas cujas matrículas encontram-se na faixa de 151 a 300 (335%), seguida daquelas com matrículas compreendidas entre 301 e 500 (165,5%), como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição de escolas por faixas de matrículas, rede estadual 2007 – 2017, Ceará

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Esc. 0001-0050 mat.	13	14	12	11	6	6	4	5	4	4	3
Esc. 0051-0150 mat.	28	30	26	24	25	22	20	20	34	31	29
Esc. 0151-0300 mat.	20	38	41	44	56	64	61	67	78	78	87
Esc. 0301-0500 mat.	84	89	92	120	145	171	192	196	212	215	223
Esc. 0501-1000 mat.	272	274	264	265	265	274	269	285	290	286	290
Esc. 1001-2000 mat.	237	210	196	171	160	136	131	103	78	84	77
Esc. 2001- mat.	27	23	20	20	18	17	11	15	10	12	9

Fonte: Microdados Censos Escolares, Inep, 2019

Os dados permitem afirmar que a quantidade de alunos matriculados nas maiores escolas da rede estadual está diminuindo, caminhando para uma média de 594 alunos e uma mediana de 507 alunos. Tal modificação traz consequências sobre a gestão escolar, a lotação de professores, a manutenção da infraestrutura e a capacidade de acompanhamento dos alunos no processo de ensino e aprendizagem.

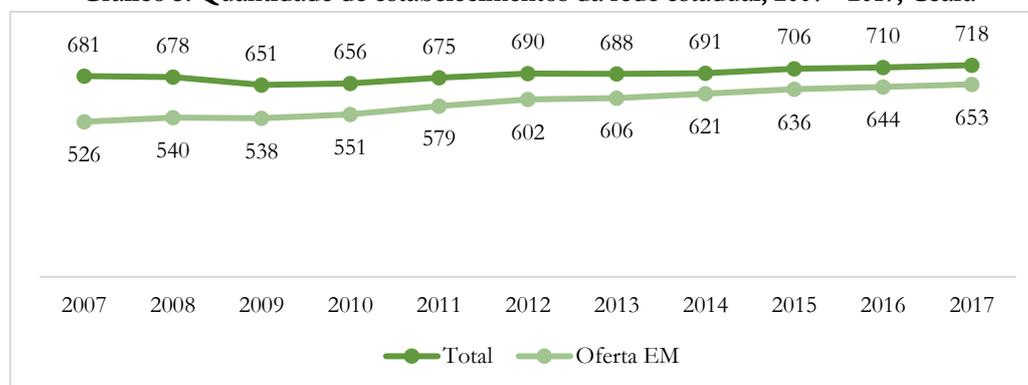
No que se refere às matrículas no período considerado, os dados mostram que as escolas adquirem uma nova configuração em termos de quantidade de alunos, acompanhada de uma redução de matrículas, apontando para perspectivas de melhor atendimento pedagógico e de gestão escolar. Emerge também uma nova modalidade de oferta de ensino médio integrado à educação profissional e se revela uma “rede oculta” de ensino médio, oferecido em comunidades remotas, com apoio da gestão municipal que cede dos prédios escolares para funcionamento do ensino médio noturno. Essa configuração da rede estadual evidencia agudas desigualdades no atendimento escolar.

REDE FÍSICA ESTADUAL

Este tópico analisa dados relativos à rede física estadual de ensino médio, e assim como as matrículas, o período compreende de 2007 a 2017.

O Gráfico 5 mostra que, em onze anos, registra-se um crescimento total de 37 estabelecimentos na rede estadual, enquanto o número de escolas de ensino médio aumenta em 127 unidades, passando de 526, em 2007, para 653 em 2017. Tal movimento mostra que, a despeito da redução de matrículas, há um aumento do número absoluto de escolas e um crescimento significativo das unidades que ofertam de ensino médio.

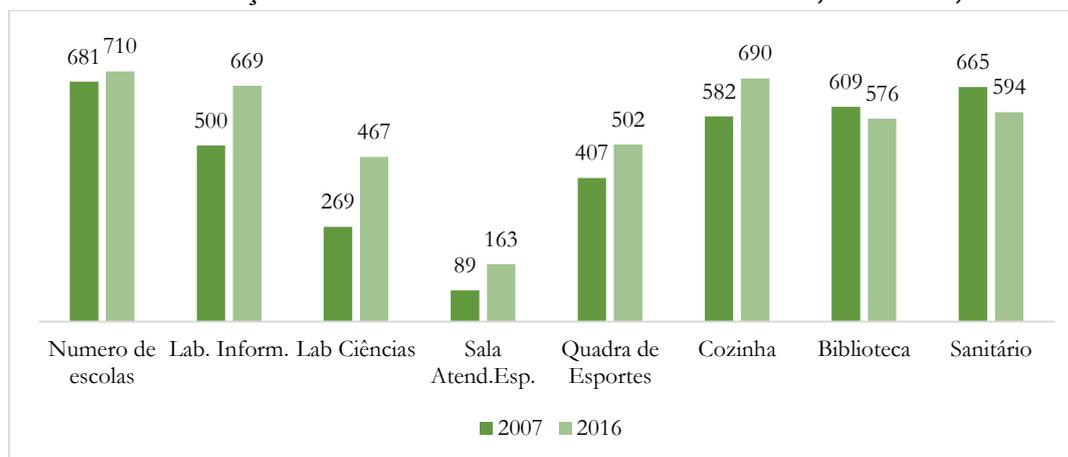
Gráfico 5: Quantidade de estabelecimentos da rede estadual, 2007 - 2017, Ceará



Fonte: Microdados Censos Escolares, Inep, 2018 e Seduc, 2019

Ao se procurar investigar as condições de infraestrutura da rede estadual, constata-se que foi um período marcado pela melhoria da rede física, especialmente no que diz respeito a recursos pedagógicos, como mostra Gráfico 6, que apresenta dados referente aos anos de 2007 e 2016.

Gráfico 6: Condições de infraestrutura das escolas da rede estadual, 2007 e 2016, Ceará



Fonte: Secretaria de Educação do Ceará, 2019

Em dez anos, ocorre um crescimento de 33,8% e 73,6%, respectivamente, das escolas com laboratórios de informática e de ciências; aumento de 83,1% de escolas com sala de atendimento especializado, fenômeno associado à política de inclusão educacional; crescimento de 23,3% das escolas com quadra de esporte e 18,6% com cozinha. Chama a atenção a diminuição de bibliotecas, de 609 para 576 escolas. No entanto, as condições de infraestrutura das escolas em 2016, revelam que 41 (5,8%) não possuem laboratórios de informática, 243 (34,2%) não dispõem de laboratórios de ciências, 77% não contam com sala de atendimento especializado, 208 (29,3%) não possuem quadra esportiva, 134 (18,9%) não dispõem de bibliotecas e 116 (16,3%) não tem sanitários.

Tais dados mostram que as condições de infraestrutura da rede pública estadual, apesar dos avanços registrados nos últimos anos, ainda atendem parte dos alunos de forma precária, com a ausência de recursos que afetam componentes curriculares. Esse é o caso, por exemplo, de laboratório de Ciências para as disciplinas da área de Ciências da Natureza, quadras esportivas para as práticas de Educação Física, e bibliotecas para o fomento à leitura. A tudo isso, somam-se as limitações impostas pela ausência de sala de atendimento especializado em mais de 2/3 das escolas.

Estudos internacionais sobre infraestrutura escolar como componente relevante no contexto de aprendizagem são recentes, sendo Lefebvre (1991), o primeiro a abordar esse tema. Pesquisas posteriores realizadas, principalmente, nos Estados Unidos, conduzem a uma nova conceitualização do termo para ‘ambientes de aprendizagem’ ou ‘espaços de aprendizagem’ e procuram associar a existência desses ambientes a suficiência, equidade e efetividade (UNESCO, 2017, p. 10). Os espaços de aprendizagem podem ser divididos em seis categorias: água e saneamento; conexão a serviços; espaços pedagógicos ou acadêmicos; áreas de trabalho; espaços multiuso e equipamentos de sala de aula (UNESCO, 2017, p. 13). As relações entre esses espaços e os resultados de aprendizagem ainda não são claramente mensurados na América Latina e Caribe, pois

son pocos los estudios que indagan acerca de las relaciones entre espacios físicos de las escuelas y resultados académicos de los estudiantes. Un meta-análisis reciente de Cuesta, Glewwe y Krause (2014) encontró solo 16 estudios sobre el tema entre los años 1990 y 2012 con resultados mixtos y poco concluyentes (IBIDEM, p. 8),

Entretanto, em países desenvolvidos, já foram encontrados “*efectos de los factores físicos de las escuelas sobre diversos aspectos que influyen en el aprendizaje*” (UNESCO, 2017, p. 8). Embora não se disponha de dados sobre o impacto da melhoria da infraestrutura das escolas da rede estadual do Ceará, especialmente na categoria ‘espaços pedagógicos ou acadêmicos’, tais medidas produziram o que Blackmore *et al* (2011) afirmam sobre “*edificios escolares nuevos o*

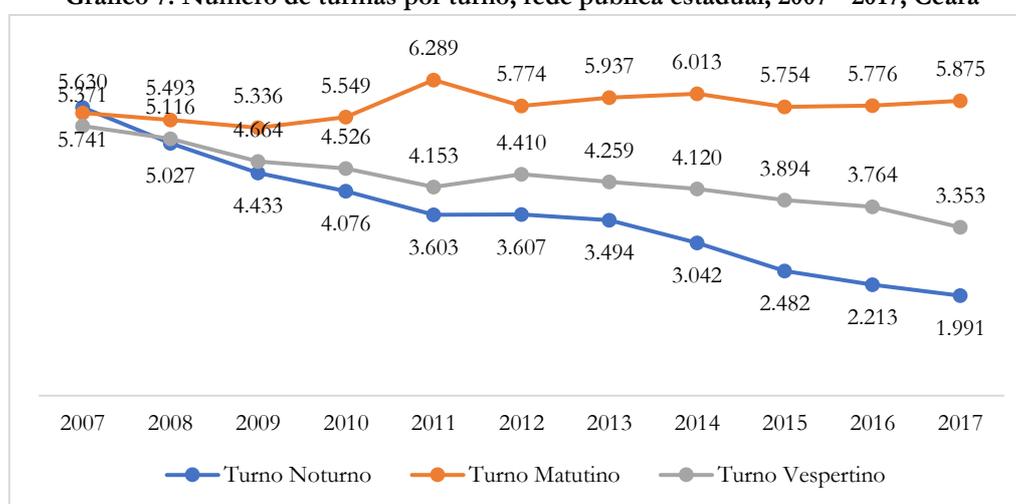
renovados pueden cambiar la percepción de las comunidades acerca del papel de los gobiernos locales” (UNESCO, 2017, p. 8). Com efeito, ações no campo da política educacional representaram tema de destaque dos recentes governos estaduais, ocupando expressivo espaço na mídia local e nacional.

REORDENAMENTO DE TURMAS E AMPLIAÇÃO DO TEMPO PEDAGÓGICO

A redução do número de matrículas total na rede estadual traz como consequência a diminuição do número de turmas, que cai de 16.742, em 2007, para 11.291, em 2017, representando uma queda de 32,9% no período considerado (INEP, 2019). Essa diminuição está associada à redução das matrículas na educação infantil e no ensino fundamental, que, juntas, totalizam 135.845 vagas entre 2007 e 2017, a diminuição de 28.932 vagas no ensino médio, como também à drástica redução registrada nas matrículas de educação de jovens e adultos (EJA), que cai 42,9%.

Quando se procura identificar o comportamento de redução das turmas por turno, o Gráfico 7 apresenta a situação de cada turno ao longo do período considerado.

Gráfico 7: Número de turmas por turno, rede pública estadual, 2007 - 2017, Ceará



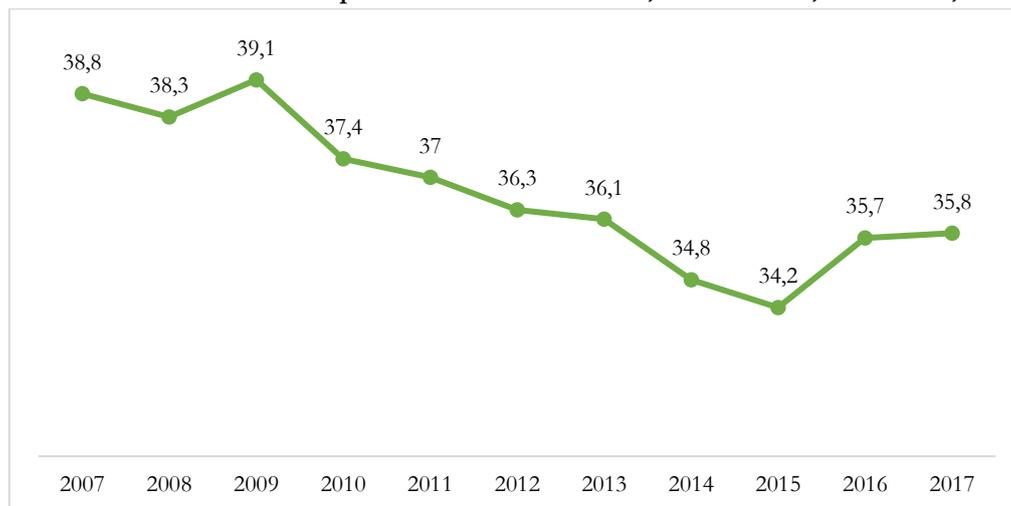
Fonte: Microdados Censos Escolares, Inep, 2019

Os dados permitem constatar que o turno noturno apresenta uma redução de 65,3% no número de turmas, enquanto o turno vespertino cai 37,6%, e o matutino cresce 4,4%. A queda na quantidade de turmas no turno noturno tem associação com a oferta de EJA, que, de 118.064 matrículas, em 2007, chega a 67.404 em 2017 e com a diminuição do ensino médio propedêutico noturno. O arrefecimento apontado por Costa (2013) nas matrículas do ensino médio regular noturno na década 2000 – 2010, se acelera no Ceará a partir de 2007.

Ainda que não se tenha evidências de pesquisa que levem a afirmar, é possível supor que a redução de matrículas no ensino noturno esteja associada ao aumento da insegurança nas escolas, nos bairros e nas cidades, no referido turno. Tal situação acaba gerando redução de vagas pela baixa procura dos estudantes e pela dificuldade de lotação de professores.

No caso específico do ensino médio, uma variável de interesse para analisar o comportamento da rede escolar diz respeito ao número médio de alunos por turma como mostra o Gráfico 8, no período 2007 – 2017.

Gráfico 8: Número de alunos por turma no ensino médio, rede estadual, 2007 – 2017, Ceará



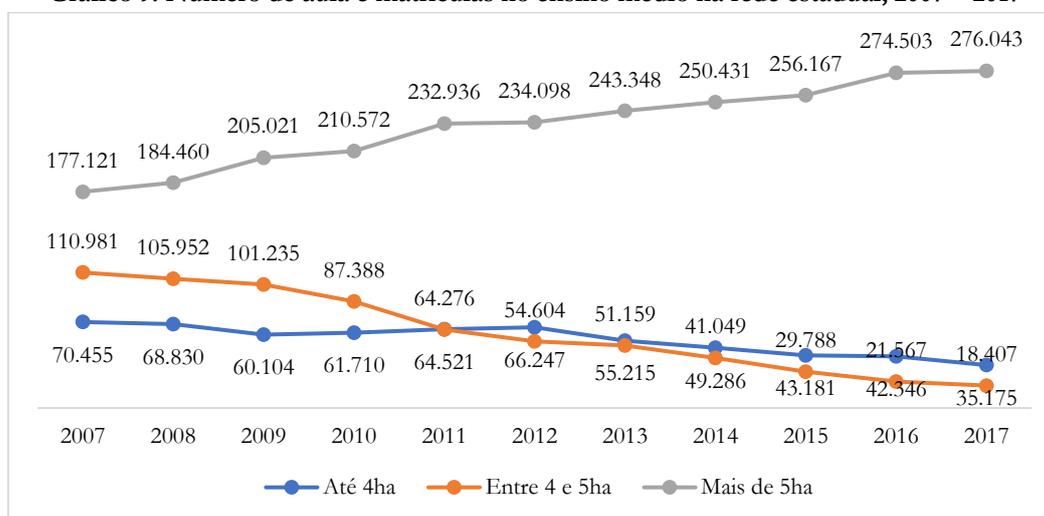
Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019

Os dados mostram que o tamanho das turmas está diminuindo, tendo havido uma queda de 7,7% em onze anos. Chama a atenção, no entanto, que, a partir de 2015, se inicia um crescimento, já acumulando 4,7% em dois anos. Num estudo realizado por Cerqueira (2004, p. 16) sobre os fatores ligados às taxas de distorção idade/série, taxa de evasão escolar e taxa de repetência, as variáveis de escola que apresentaram resultados significativos, para as regressões com as taxas de repetência, no ensino médio foram: *alunos por turma* e *docentes com ensino superior*, ambas com efeito positivo.

Silva Junior e Sampaio (2015) apontam estudos (MILLER, MULVEY e MARTIN, 1997; LEE e BARRO, 2001; BARROS et al., 2001; RIOS-NETO, CÉSAR e RIANI, 2002; SACERDOTE, 2002; WÖBMANN, 2003; RIANI e RIOS-NETO, 2008; OLIVEIRA, 2010) que mostram a importância do *background* familiar nos resultados escolares, mas levantam a hipótese de que alguns fatores como menor proporção aluno por professor e tamanho da classe contribuem para uma maior escolaridade e uma melhoria na educação, chamando a atenção de que “um aumento nos investimentos em educação pode ser utilizado para reduzir as desigualdades na educação e, conseqüentemente, na renda” (p. 278), uma vez que, no curto prazo, é mais fácil “melhorar a qualidade da escola do que alterar o *background* familiar” (p. 278).

Finalmente, procurou-se verificar como se deu a evolução da carga horária diária dos alunos de ensino médio, apresentada no Gráfico 9.

Gráfico 9: Número de aula e matrículas no ensino médio na rede estadual, 2007 – 2017



Fonte: Microdados Censos Escolares, Inep, 2019

Os dados mostram que houve uma redução de 50,1% da matrícula de estudantes com até 4 horas de aula, embora ainda existam 37.175 alunos nessa situação; uma diminuição de 83,4% dos que tinham entre 4 e 5 horas e um crescimento de 55,8% de alunos que passam a ter mais de 5 horas de aula por dia, fato associado ao surgimento das escolas de ensino médio integrado a educação profissional e iniciativas de escolas de tempo integral.

Nesses onze anos, a carga horária diária de aulas que em 2007 indicava 50,6% dos estudantes (181.436) com 5 horas ou menos de aula por dia sofre modificações e em 2017, apenas 16,3% (53.582) ainda se encontra com essa carga horária. Essa iniciativa provoca impactos sobre o corpo docente, o que levou o estado a realizar dois concursos para professores de ensino médio em 2009 e 2013, com a oferta de 4.000 e 3.153 vagas respectivamente, totalizando 7.156 vagas.

Os dados analisados permitem observar que a oferta de ensino médio da rede pública do Ceará nos últimos anos passou por expressivas modificações, que, juntas, têm potencial para criar uma ambiência favorável à melhoria dos processos de gestão escolar e desempenho na aprendizagem dos alunos.

INDICADORES DE QUALIDADE DO ENSINO MÉDIO

Como se viu nos tópicos anteriores, a política de ensino no Ceará no período 2007 – 2017 foi objeto de significativas modificações associadas a fatores de diversas ordens. De um lado, a implementação do Fundeb que propicia condições de financiamento até então inexistentes; de outro, a presença de um programa federal que fomentou a diversificação da oferta e políticas estaduais que focalizaram na melhoria da rede física e aumento da jornada escolar.

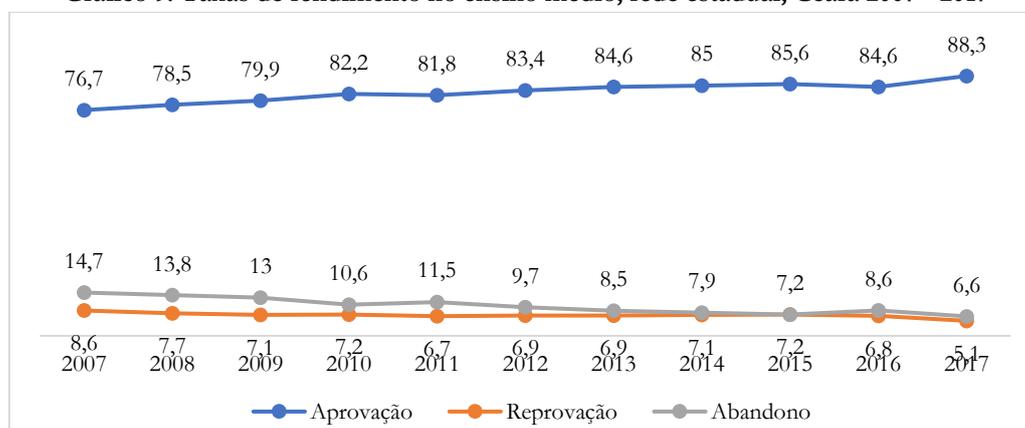
Esse período é também marcado pelo fortalecimento das políticas de avaliação de larga escala, no âmbito federal e estadual, com a criação do Ideb pelo Ministério da Educação e a ampliação local do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee), que associa uma robusta política de *accountability*, com a criação de premiação e bônus para escolas, educadores e alunos. Esses fatores juntos confluem para uma reconfiguração da rede escolar e modificação nas condições de oferta do ensino médio estadual público.

Na tentativa de investigar aspectos relacionados à qualidade da educação, foram selecionados três indicadores: a distorção idade-série, as taxas de rendimento e as médias de proficiência do Saeb no período 2007 – 2017, sendo que os dois últimos contribuem para a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Os dados de distorção idade-série no ensino médio na rede estadual no período 2007 – 2016 revelam uma redução de 37,8%, caindo de 51% em 2007, para 31,7% em 2016, embora o valor ainda continue correspondendo a cerca de 1/3 dos alunos matriculados nesta etapa educacional.

Quando se observa as taxas de rendimento apresentadas no Gráfico 9, constata-se que enquanto a taxa de aprovação cresce 15,1% no período, a taxa de reprovação cai 40,7% e a de abandono decresce 55,1%, evidenciando maior permanência dos alunos na escola, cumprindo todo o ano letivo.

Gráfico 9: Taxas de rendimento no ensino médio, rede estadual, Ceará 2007 - 2017



Fonte: Indicadores educacionais, Inep, 2019

A melhoria das taxas de rendimento ajuda a regularizar o fluxo escolar e contribui para a redução da distorção idade-série. Estudos sobre qualidade de ensino associados a repetência no ensino fundamental foram realizados por Gonçalves, Rios-Neto e Cesar (2011) que retomam as análises realizadas Gomes-Neto & Hanushek (1996), Souza (2001), Ferrão *et al.* (2002), Cerqueira (2004), Macedo (2004) e Luz (2008). Entre os achados mais relevantes, o estudo de Gomes-Neto & Hanushek (1996) mostra que

o background familiar afetou diretamente as probabilidades de repetência: alunos cujos pais tinham mais escolaridade apresentaram menores probabilidades de repetir um ano em comparação aos alunos cujos pais tinham menos escolaridade ou eram analfabetos; menores testes escores resultaram em maiores probabilidades de repetência; o sexo e a idade do aluno não tiveram efeito significativo sobre as probabilidades de repetência e; alunos residentes em municípios de maiores índices socioeconômicos apresentaram maiores probabilidades de repetir a série (*apud* GONÇALVES, RIOS-NETO e CESAR, 2011, p. 3).

Gonçalves, Rios-Neto e Cesar (2011) citam o estudo realizado por Luz (2008), que, por sua vez, relaciona a proficiência dos repetentes com os colegas promovidos e chega à conclusão de que “ao término do ano repetido, o desempenho dos repetentes é semelhante ao dos novos colegas de turma, e bastante inferior ao apresentado pelos antigos pares que progrediram” (*apud* IDEM, p. 4). Assim, para a autora, a repetência possui um duplo efeito negativo, impedindo os alunos se seguirem sua trajetória escolar e ter acesso aos conteúdos subsequentes e prejudicando a escola, ao reduzir a taxa de aprovação. A OECD (2014), com base nos dados do Pisa 2012, mostra que

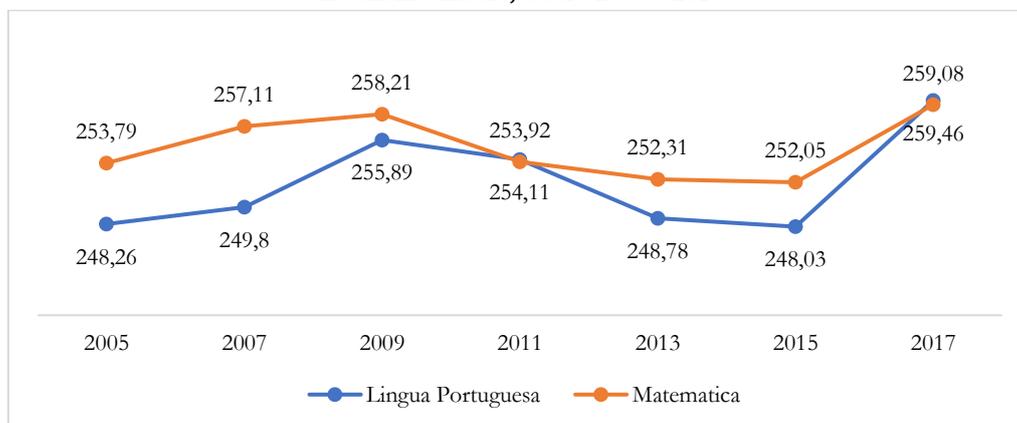
En la práctica, sin embargo, la repetición de curso no ha proporcionado beneficios claros para los estudiantes repetidores o para los sistemas escolares en general. Y la repetición de curso es una forma costosa de lidiar con el bajo rendimiento: los estudiantes que repiten tienen más posibilidades de abandonar los estudios, o de permanecer más tiempo en el sistema educativo y de pasar menos tiempo en el mercado laboral (p. 2).

Quanto à taxa de abandono, segundo o estudo realizado por Cerqueira (2004),

a variável docente com ensino superior foi a única das variáveis de escola que apresentou efeito significativo, com coeficiente positivo, no que se refere as variáveis de infraestrutura da escola, apenas o percentual de escolas com laboratório de ciências apresentou efeito significativo e redutor na referida taxa (p. 22).

O Gráfico 10 apresenta as médias de proficiência do Saeb, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática no período 2005 – 2017, para a rede pública de ensino médio no Ceará.

Gráfico 10: Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática na rede pública no ensino médio, Ceará 2005 – 2017



Fonte: Inep, 2019

No período de vigência do Ideb, o desempenho em Língua Portuguesa cresce 4,5%, e o de Matemática aumenta 2,1% em doze anos. Chama a atenção as oscilações negativas nas duas disciplinas que se iniciam em 2009 e persistem até 2015, quando começam a apresentar curva ascendente. Esse período, além de ser marcado por redução de matrículas, registra também o crescimento do número de escolas com oferta de ensino médio integrado a educação profissional, cujos resultados em termos de proficiência, se destacam em relação as demais escolas.

Como a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é uma composição das médias de proficiência das avaliações do Saeb com o indicador de rendimento relativo à taxa de aprovação (FERNANDES, 2007), a estagnação nos resultados de proficiência ao longo do período influi no crescimento do Ideb, que foi de 26,7%, muito inferior aos crescimentos registrados nos anos iniciais e finais do ensino fundamental público no estado, sendo a pequena melhoria tributada ao crescimento da taxa de aprovação. Considerando essas evidências, é possível afirmar que, embora tenha havido melhoria nas taxas de rendimento, do ponto de vista dos resultados, não foram registrados avanços compatíveis com as novas condições existentes em parcela significativa da rede escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A configuração de políticas nem sempre obedece a uma lógica onde a formulação precede a implementação. Há várias razões teóricas e práticas para tanto que não cabe aqui aprofundar. Certo é que, no mundo real,

a elaboração de políticas não ocorre em estágios distintos. Os ‘estágios’ de políticas não apenas se confundem, como muitas vezes são inseparáveis. No mundo real, problemas e soluções de política emergem juntos, mais do que uns antes e outros depois. Noutras palavras, planos podem ser apresentados simultaneamente ou mesmo antes da identificação de uma necessidade de ação (HALLSWORTH, PARKER & RUTTER, 2011, p. 6. Tradução dos autores)

Quando uma política já está implementada e entranhada no plano institucional, a observação de seu desenho pode permitir pensar que tudo foi intencional e obedeceu a uma sequência lógica. No chamado “mundo real” esse é um processo complexo de idas e vindas e sujeito a percursos nem sempre racionais e a resultados inesperados.

A análise do período 2007 – 2017 mostra que a política de ensino da rede pública do Ceará passou por expressivas mudanças, não necessariamente planejadas pela Secretaria de Educação como órgão gestor do sistema. O que se pode constatar a partir da análise dos dados é que, embora a literatura nacional e internacional aponte a redução no tamanho das turmas, a ampliação da jornada escolar, a melhoria nas condições de infraestrutura das escolas e o valor aluno-ano como fatores que contribuem para a melhoria do desempenho escolar dos estudantes, a rede escolar de ensino médio público do Ceará, apesar os esforços empreendidos, ainda não conseguiu revertê-los em prol da aprendizagem discente, como mostra os resultados do Saeb e do Ideb.

No que se refere à estagnação nas taxas de proficiência, algumas possíveis hipóteses explicativas para o aumento meramente incremental da melhoria dos resultados na aprendizagem podem estar relacionadas à própria concepção de ensino médio, que vive conflitos epistemológicos a partir da legislação e da indefinição de políticas públicas. Krawczyk (2012), comentando um estudo de Sposito e Galvão (2004), afirma que o jovem perde rapidamente o entusiasmo pelos estudos. Na visão das autoras,

No primeiro ano, os jovens sentem-se orgulhosos porque, em certa medida, venceram a barreira da escolaridade de seus pais. No segundo ano, começa o desencanto, principalmente pelas dificuldades do processo de ensino, enquanto as amizades e a sociabilidade entre os pares passam a ser mais importantes. No terceiro momento, a proximidade de um novo ciclo de vida fica mais evidente e os alunos confrontam-se com um universo de possibilidades bastante frustrante: o ingresso à universidade não se configura como uma possibilidade para a maioria e o desejo de trabalhar ou melhorar profissionalmente também se torna muito difícil de ser concretizado (p. 6).

Assim, as análises sobre as taxas de rendimento e os resultados de proficiência precisam considerar esses aspectos, que lançam luzes sobre a forma como está estruturada essa etapa da educação básica atualmente.

No que se refere à diversificação da oferta, é fato que, com a introdução casual ou não, o estado do Ceará pode em curto espaço de tempo, criar uma robusta rede de escolas profissionais. Tal inovação contribuiu para criação de situações muito distintas no âmbito da própria rede. De um lado, estão as escolas profissionais com um limite máximo de 540 matrículas, cujos alunos se submetem a algum tipo de processo seletivo, com 9 horas de aula por dia, três refeições, ocupando uma estrutura física considerada razoável, com a maioria dos professores em situação de contrato temporário e um diretor que recebeu treinamento em gestão por resultados.

De outro lado, encontram-se escolas que recebem alunos sem nenhum tipo de processo seletivo, muitas funcionando em dois ou três turnos, com média de cinco horas de aula por dia, tendo direito a apenas uma merenda escolar, sendo a maioria dos professores efetivos, e um diretor que procura realizar uma gestão democrática. Para além dessas duas situações existe uma “rede oculta” de extensões rurais com matrículas espacialmente rarefeitas, precárias condições de infraestrutura, professores polivalentes e menos de 4 horas de aula por dia. A convivência dessas sub-redes no interior da rede escolar, cria situações de iniquidades agudas no que diz respeito ao acesso, à permanência e ao sucesso dos estudantes.

Análises sobre o período subsequente ao foco deste estudo hão de permitir compreender melhor a evolução das tendências observadas na política de ensino médio relativa aos aspectos examinados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas**. Coletânea. Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R.; SANTOS, D. D.; QUINTAES, G. Determinantes do desempenho educacional do Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 31, n. 1, p. 2-42, abr. 2001.

BLACKMORE et al. Research into the connection between built learning spaces and student outcomes. **Literature review**. Paper No. 22 June 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso 6 dez. 2018.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 14 jun. 2019.

CERQUEIRA, César Augusto. Determinação de fatores ligados às taxas de distorção idade/série, taxa de evasão escolar e taxa de repetência. In RIOS-NETO, E. L. G. E RIANI, J. L. R. (orgs). **Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP)**. 2004.

COSTA, Gilvan Luiz Machado. O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 185-210, jan./abr. 2013.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 2007. Série Documental. Textos para Discussão 26.

FERRÃO, M. E.; BELTRÃO, K. I.; SANTOS, D. P. **Política de não-repetência e a qualidade da educação: evidências obtidas da modelagem dos dados da 4a. série do SAEB-99**. [2002?].

FNDE. **Repasso de recursos do Fundeb**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/972-repasso-de-recursos-do-fundeb>. Acesso em: 25 jan. 2019.

GOMES-NETO, J. B.; HANUSHEK, E. A. The causes and effects of grade repetition. In: BIRDSALL, N.; SABOT, R. H. (Ed.) **Opportunity forgone: education in Brazil**. Washington, DC: Inter-American development Bank, 1996. p. 425-460.

GONÇALVES, Maria Elizete; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves e CÉSAR, Cibele Comini. Determinantes socioeconômicos, demográficos e institucionais da repetência no ensino fundamental brasileiro. Code 11. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. IPEA. 2011.

HALLSWORTH, Michael, PARKER, Simon & RUTTER, Jill. **Policy making in the real world: evidence and analysis**. Institute for Government, 2011.

LEE, J. W.; BARRO, R. J. Schooling quality in a cross-section of countries. **Economica**, v. 68, n. 272, p. 465-488, nov. 2001.

LEFEBVRE, H. **The Production of Space**, Blackwell, Oxford. 1991. Disponível em: https://monoskop.org/images/7/75/Lefebvre_Henri_The_Production_of_Space.pdf. Acesso em: 25 dez. 2018.

LUZ, Luciana Soares. **O impacto da repetência na proficiência escolar: uma análise longitudinal do desempenho de repetentes em 2002 - 2003**. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, MG Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional Faculdade de Ciências Econômicas - UFMG 2008.

KRAWCZYK, Nora. Novos formatos escolares para novas demandas sociais: O Ensino Médio Integrado. **Archivos de Ciencias de la Educación**, Año 6, N° 6, 2012.

MACEDO, G. A. **Fatores associados ao rendimento escolar de alunos da 5a série (2000): uma abordagem do valor adicionado e da heterogeneidade**. 124 f. Dissertação (Mestrado em Demografia). Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

MILLER, P.; MULVEY, C.; MARTIN, N. Family characteristics and return to schooling: evidence on gender differences from a sample of Australian twins. **Economica**, v. 64, n. 10, p. 137-154, fev.1997.

OECD. **PISA in Focus 43** ¿Tienen más probabilidades de repetir curso los estudiantes más desfavorecidos? 2014. Disponível em: [http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n43-\(eng\)-final.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n43-(eng)-final.pdf). Acesso em: 12 jun. 2019.

OLIVEIRA, J. M. Custo-efetividade de políticas de redução do tamanho da classe e ampliação da jornada escolar: uma aplicação de estimadores de matching. **Revista do BNDES**, v. 1, n. 34, p. 281-306, jun. 2010.

RIANI, J. de L. R.; RIOS-NETO, E. L. G. Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 25, n. 2, p. 251 - 269, jul./dez. 2008.

RIOS-NETO, E. L. G.; CÉSAR, C. C.; RIANI, J. L. R. Estratificação educacional e progressão escolar por série no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 3, p. 395-416, dez. 2002.

SACERDOTE, B. The nature and nurture of economic outcomes. **The American Economic Review**, v. 92, n. 2, p. 344-348, mai. 2002.

SILVA JUNIOR, Luiz Honorato da Silva e SAMPAIO, Yony. Qualidade da escola e background familiar na formação de capital humano no Brasil. **planejamento e políticas públicas**, n. 45, jul./dez. 2015.

SOUZA, D. T. Teacher professional development and the argument of incompetence: the case of in-service elementary teacher education in São Paulo-Brazil. 2001. 297 f. **Tese** (PHD). Institute of Education, University of London, 2001.

SUMIYA, L. A. A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE. 2015. 247f. **Tese**. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

UNESCO. **Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar em América Latina según el TERCE**. Banco Interamericano de Desarrollo, BID/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO Santiago. 2017.

VIEIRA, Sofia Lerche e VIDAL, Eloisa Maia. Ensino médio no Ceará: igualdade versus qualidade na implementação do direito à educação. **Cadernos Cenpec**. São Paulo, v. 6, n. 2, p. 106-130, jul./dez, 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche e VIDAL, Eloisa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34. N. 125. p. 1075 – 1093, Out-dez 2013.

WÖBMANN, L. Schooling resources, educational institutions and student performance: the international evidence. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 65, n. 2, p. 117-170, mai. 2003.

JUVENTUDES, TERRITÓRIO E DESIGUALDADE ESCOLAR: POR QUE OS JOVENS FREQUENTAM A ESCOLA?

Willana Nogueira Medeiros Galvão

Iasmin da Costa Marinho

Eloisa Maria Vidal

Sofia Lerche Vieira

INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto de pesquisa maior denominada “Política Educacional, Cidadania Global e Diversidade Territorial: expedição escolas do Brasil”, cujo objetivo é analisar a articulação entre diferentes esferas e etapas da política educacional, focalizando escolas localizadas em nove estados e o Distrito Federal. O projeto em questão, coordenado pelo Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA), está vinculado à chamada universal MCTI/CNPq nº 014/2015, processo nº 404952/2016-0, e foi executado em 44 meses, no período de 01/06/2017 a 28/02/2021. O projeto agregou, ainda, pesquisadores de diferentes unidades da federação e origens institucionais reunidos em torno de interesses de investigação comuns que colaboraram com o desenvolvimento geral do projeto e com a realização da pesquisa de campo.

A pesquisa foi realizada em vinte e duas escolas em diferentes municípios brasileiros, contemplando os biomas Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa. O Quadro 1 revela o perfil das escolas, o quantitativo de entrevistados e a localização das instituições.

Quadro 1: Escolas pesquisadas e sujeitos entrevistados

Estados	Municípios	Tipo de escolas	Entrevistados			
			Diretores	Professores	Alunos	Familiares
Bahia	Cachoeira	Quilombola	1	6	6	3
	Governador Mangabeira	Quilombola	1	2	1	0
Ceará	Fortaleza	Regular- Periferia	1	6	5	2
	Tauá	Regular- Rural	1	5	7	4
Distrito Federal	Brasília	Regular- Rural	1	5	0	6
	Brasília	Regular- Rural	1	4	6	0
Espírito Santo	Aracruz	Indígena- Povos Guaranis	1	1	0	3
	Aracruz	Indígena- Povos Tupiniquins	2	2	1	1
	Aquidauana	Indígena	1	2	0	0

Mato Grosso do Sul	Aquidauana	Povos Terena				
		Indígena	1	3	0	0
	Aldeia Ipegue					
	Aquidauana	Regular	1	5	0	5
		Urbana				
Aquidauana	Pantaneira	1	8	12	2	
Pará	Abaetetuba	Ribeirinha	1	5	5	5
	Tomé Açu	Quilombola	1	4	4	3
Rio de Janeiro	Resende	Comunidade cigana	1	0	0	0
	Visconde de Mauá	Regular- Serra	1	3	4	6
Rio Grande do Norte	Mossoró	Regular- Rural	1	4	4	4
Rio Grande do Sul	Tapes	Regular	3	5	0	0
	Viamão	Indígena	2	0	0	0
São Paulo	São Paulo	Regular	0	4	4	1
	São Paulo	Regular	2	4	0	3
10	16	22	25	78	59	48

Fonte: elaborado pelas autoras, 2021

Em cada escola, além da aplicação de um roteiro de observação, realizou-se entrevista com diretores, professores, alunos e familiares. A definição da amostra das escolas foi feita com base em indicadores socioeconômicos (população, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH), ambientais (rural/urbano, bioma) e educacionais (Índice de Complexidade de Gestão, Indicador do Nível Socioeconômicos dos Alunos, e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), respeitando os critérios de diversidade.

Pretendia-se, com isso, identificar como as políticas educacionais, concebidas no âmbito central para todas as unidades da federação, chegam às diferentes escolas nos diferentes territórios e contextos; verificar o modo como as escolas constroem e reconstróem as políticas nacionais em seu cotidiano; identificar se existe, no âmbito da política educacional brasileira, uma compreensão e/ou definição de educação para a cidadania global e, em caso positivo, desvelar elementos de sua prática e implementação, na amostra de escolas integrantes do estudo, mediante análise de entrevistas com educadores e estudantes; verificar se as escolas desenvolvem iniciativas próprias de avaliação com vistas a obter melhor performance nas provas nacionais; em caso positivo, identificar o que, como e quais estratégias adotam para preparar seus alunos e examinar se as escolas da amostra do estudo oferecem “padrões mínimos de qualidade” do ponto de vista de infraestrutura e a concepção das equipes escolares sobre a matéria.

Apoiando-se nos achados relacionados a: 1) chegada de políticas e iniciativas educacionais em diferentes escolas nos diferentes territórios e contextos e 2) na formação para a cidadania, origina-se o presente estudo, cujo objetivo é analisar os motivos que levam os jovens inseridos em diversos e, muitas vezes, desiguais contextos sociais e escolares, a frequentarem a escola. Para tanto, apoiar-se-á nos mesmos procedimentos metodológicos da pesquisa maior, utilizando como recorte amostral, as escolas da Bahia, do Ceará, do Espírito Santo, do Mato Grosso do Sul, do Pará, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Norte e de São Paulo, isso porque foram as instituições em que o grupo GGPEGA, ao qual as autoras estão vinculadas, realizou o trabalho de campo.

JUVENTUDES, TERRITÓRIO E DESIGUALDADES

O Brasil tem um território geograficamente amplo e marcado historicamente por desigualdades profundas entre regiões. Essas desigualdades têm interferido direta ou indiretamente na oferta de possibilidades educacionais e no próprio acesso a serviços básicos, como saúde, segurança e saneamento. Bourdieu (1992) explica que o espaço social é formado pela distribuição dos agentes sociais de acordo com seus capitais econômicos e culturais, articulados ao capital escolar ou qualificação e a capitais simbólicos.

Corroborando com o autor, Kaztman (2001) revela que a ocupação do solo urbano nas grandes cidades se deu de modo a gerar um fenômeno de sobreposições de desigualdades que impulsionou o distanciamento de populações dos códigos e das normas que predominam no restante da cidade, acentuando o isolamento social. Essa situação leva as populações a estabelecerem vínculos precários com o trabalho e com os serviços públicos e privados. Assim, parte significativa da população se mantém distante do valor democrático da mobilidade social, tanto em relação ao deslocamento físico das pessoas, quanto em termos simbólicos, no que se refere às expectativas de melhoria do seu bem-estar social.

De acordo com Corrêa (2016) a segregação residencial pode ser dividida em três vertentes: autosegregação (política de classes selecionada apenas para a elite e estratos superiores da classe média), segregação imposta (sem alternativas de escolhas, como por exemplo, as políticas habitacionais) e segregação induzida (tem uma pequena margem de escolha, mas limitadas pelos valores associados à residência ou a terra).

Koslinski et al. (2012) explicam que é possível ainda haver a coexistência de mais de um modelo de segregação no mesmo território. No estudo realizado pelas autoras, chama-se atenção para a existência de dois modelos de segregação residencial no município do Rio de Janeiro: 1) o modelo centro-periferia, em que predomina a desigualdade social extrema (distâncias físicas e baixa acessibilidade urbana separam as classes sociais) e 2) presença de favelas em bairros ricos. Nesse caso, embora dividam o mesmo espaço geográfico, a distância se dá pela divisão de mecanismos políticos, simbólicos e institucionais.

Corroborando essa questão, Ribeiro (2008, p. 2) explica que a divisão social nunca é absoluta “[...] prevalecendo no interior dos espaços dominados pelas classes superiores territórios populares gerando proximidades geográficas de grupos inseridos em posições opostas no espaço social”. A autora segue explicando que é importante refletir sobre como a dimensão espacial pode interferir no funcionamento das políticas públicas, que repercute na qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

O cenário educacional se apresenta como um exemplo da materialização da presente questão, ou seja, a dimensão espacial pode interferir na qualidade dos serviços públicos, originando e fortalecendo as desigualdades educacionais. Nesse sentido, torna-se evidente o abismo que ainda existe entre a função social da escola para a formação cidadã e para o mercado de trabalho e as distorções geradas pela estratificação social. Observando o exemplo brasileiro, é possível frisar que, apesar da expansão quanto ao acesso à educação, uma parte da população pobre do país, em idade escolar, não é atendida pelos sistemas de ensino.

Ben Ayed e Broccolichi (2008), em estudos realizados, buscam compreender a relação entre concentração de populações de características sociais desfavoráveis similares e educação, chamando atenção para presença das desigualdades socioespaciais. Essas desigualdades estão associadas à segregação das populações de modo que os espaços de residência passam, devido a processos históricos e demográficos, a expressar também questões sociais, econômicas e culturais. Os autores destacam ainda que esse fenômeno quando relacionado à educação revelam variações nas aquisições escolares entre as populações residentes em distintos espaços urbanos.

Sobre essa reflexão, Faleiros (2008, p. 65-66) explica que

As trajetórias individuais, são heterogêneas e, ao mesmo tempo, homogeneizadas pelos dispositivos e capitais disponíveis, praticamente acionados. No contexto hegemônico do capitalismo neoliberal, a juventude tem que se colocar diante de questões complexas (enjeux): trabalhar e/ou estudar, morar na casa dos pais ou ter a sua própria casa, entrar numa gangue ou num grupo religioso, morar junto com alguém ou morar só, estar empregado ou autônomo, migrar ou ficar no território conhecido, definir sua vida profissional entre várias carreiras. Esses dilemas são próprios da juventude, mas condicionados pelos campos, dispositivos e disposições das forças

em presença, pois as possibilidades e oportunidades não estão abertas igualmente a todas e todos. A desigualdade de capitais de origem ou de partida não oferece as mesmas chances aos jovens.

Sobre essas diferentes juventudes que as condições sociais acabam produzindo, Abramo e Branco (2005), explicam que é importante distinguir “condição juvenil e situações juvenis”. Essa condição de desigualdade se estrutura ao longo da vida, desde a infância. Faleiros (2008) apresenta dados produzidos pelo Fundo das Nações Unidas pela Infância (Unicef) no ano de 2004 e, embora 16 anos distanciem a presente pesquisa, dessas informações, a realidade apresentada ainda é reveladora nos dias atuais.

[...] referentes a crianças e adolescentes brasileiras, aqueles que têm mães com baixa escolaridade, comparados com os que têm mães com alta escolaridade, se destacam pela presença de grande iniquidade: têm 4 vezes mais possibilidade de trabalhar (10 a 15 anos); 7 vezes mais possibilidade de ser pobres; 11 vezes mais possibilidade de não frequentar escola (7 a 14 anos); [...] 23 vezes mais possibilidade de não ser alfabetizado. As crianças e adolescentes pobres (1º quinto de renda familiar per capita) comparativamente aos ricos (5º quinto) têm duas vezes mais possibilidade de trabalhar (10 a 15 anos); 3 vezes mais de possibilidade de morrer antes de completar 5 anos de idade; 8 vezes mais de não frequentar a escola (7 a 14 anos); 21 vezes mais possibilidade de não ser alfabetizados (12 a 17 anos).

Como se vê, a vulnerabilidade social e o local onde o jovem reside pode impactar diretamente na oferta e na produção de oportunidades. Kolinski et al. (2012, p. 11) explicam que a organização social do território impacta sobre a geografia de oportunidades. Pode-se afirmar então que a segregação urbana modela a geografia de oportunidades, em suas formas “objetiva” e “subjativa”, ou seja, “a segregação urbana permite predizer a existência de piores oportunidades ao nível local, o que afeta a maneira pela qual os indivíduos percebem essas oportunidades”.

Os jovens, portanto, tendem a ser afetados pela ausência da qualidade dos serviços ou até pela completa ausência de oferta do serviço, oferecidos nos locais onde residem e estudam. Para Kolinski et al. (2012, p. 11)

[...] a distribuição desigual da população no espaço urbano possui efeitos sobre as expectativas, resultados e oportunidades escolares, especialmente para as crianças e adolescentes de segmentos sociais vulneráveis que residem em regiões pobres e segregadas.

Para Littlejohn (1972), a estratificação social é o termo sociológico que trata das desigualdades sociais e da distribuição desigual de bens e serviços, direitos e obrigações, poder e prestígio. Compreende-se, portanto, que a estratificação social é a divisão de grupos de indivíduos por seus poderes aquisitivos, educacionais, e demais oportunidades que lhes foram dadas do decorrer de sua vida. Dessa forma, só há diferenciação entre grupos de indivíduos, por classes ou posições hierárquicas distintas, porque há desigualdade social. A desigualdade social, por sua vez, é compreendida a partir de múltiplos fatores, tais como o desemprego, o acesso à cultura e ao lazer, o acesso aos meios de informação e de comunicação, o acesso, a permanência e a qualidade da educação, gênero, raça, religião e condição econômica.

O poder, nessa discussão sobre classes, é central para compreensão das diferenças determinadas pela sua posição social. Pertencer a uma classe quer dizer ter mais ou menos poder, ter maior acesso aos recursos escolares e socioculturais do que outras classes (BERNARDO, 2016). Nesse sentido, destacam-se os estudos que, a partir dessas reflexões, apresentam o conceito de estratificação educacional (HASENBALG; SILVA, 2003; LUZ, 2006; ALVES, 2007), que significa o reforço da distribuição desigual de oportunidades educativas, conforme as diferenças de classes sociais.

Em países menos desenvolvidos, como o Brasil, onde a desigualdade é mais acentuada, e as condições materiais e de infraestrutura das escolas é mais escassa ou má distribuída, a estratificação educacional se dá ainda de forma mais grave. Para Crahay (2004), existem três tipos de igualdade na educação, quais sejam: a igualdade de acesso, a de tratamento e a de resultados. Dessa forma, existe também o oposto: a desigualdade na garantia do acesso, do tratamento e dos resultados (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015).

A igualdade de tratamento se dá quando todos os alunos, independentemente de sua condição social ou econômica, recebem a mesma qualidade e os mesmos conteúdos de ensino. A igualdade de oportunidades ocorre

quando as oportunidades educacionais mais ricas, são oferecidas àqueles mais merecedores, o que pressupõe o mérito como mecanismo definidor. A igualdade de aquisição manifesta-se na oferta de mais oportunidades educacionais àqueles menos favorecidos, intelectual e culturalmente. Essa última proposta está integrada à formação de indivíduos que “sejam dotados de competências consideradas fundamentais para se desenvolver na sociedade do século XIX” (CRAHAY, 2004, p. 20).

Sobre a perspectiva do mérito trazida na definição da igualdade de oportunidades, deve-se levar em consideração que o fato de merecer mais ou menos oportunidades educativas pode estar associado à sua própria condição social, perfil familiar e econômico. Dessa forma, compreende-se que o mérito enquanto definidor pode vir a manifestar divergentes situações que venham a reforçar as desigualdades.

Numa sociedade desigual, a igualdade de aquisição possibilitaria aos indivíduos menos favorecidos intelectual e culturalmente, disputar pelos mesmos espaços na vida acadêmica ou do trabalho, de forma mais justa. “Quanto à escola, caberia a ela lutar contra o peso das desigualdades de origem social (...). Essa concepção pedagógica considera justo que se dê mais atenção àqueles que enfrentam as dificuldades mais significativas” (CRAHAY, 2004, p. 13).

O modelo meritocrático pressupõe uma oferta escolar igualitária e objetiva, e ignora as desigualdades sociais dos alunos. Nesse contexto, Dubet (2004, p. 543) destaca que “os entraves são mais rígidos para os mais pobres, a estabilidade das equipes docentes é menor nos bairros difíceis, a expectativa dos professores é menos favorável às famílias desfavorecidas”.

Diante do exposto, torna-se necessário destacar que esta pesquisa compreende que a escola não é “a redentora” das distorções sociais, ou mesmo, “a galinha dos ovos de ouro, capaz de nos tirar do atraso, situando-nos entre os países desenvolvidos, e de facultar a mobilidade social” (FRIGOTTO, 2009, p. 17). A natureza das mediações que se fazem no espaço escolar está associada a um projeto de sociedade, “cindida em classes e grupos sociais desiguais e com marcas histórias específicas” (FRIGOTTO, 2009, p. 17). Portanto, a escola não pode ser observada de forma isolada. Há uma multiplicidade de fatores que interagem com a dinâmica escolar que estão para além da sua estrutura e que se reproduzem também em seu espaço.

Bourdieu (2015, p. 45) critica a aparente “inércia cultural” em que se assume a defesa do sistema escolar enquanto fator de mobilidade social, quando, na verdade, a escola “tende a mostrar que é um dos fatores mais eficazes na conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural”.

Mello (1979), em pesquisa sobre fatores intraescolares, destaca que o determinismo social atravessa a dinâmica da oferta de serviços educacionais de forma desigual para todos. Tais fatores que atravessam a dinâmica de funcionamento da escola não podem ser explicados de forma isolada. Nesse mesmo sentido, é importante frisar que o estudo aborda que o papel da escola em seu contexto organizativo, propiciando maior autonomia ao trabalho pedagógico, poderia oferecer resultados diferentes daqueles pré-estabelecidos pelos condicionantes sociais.

Estudo realizado na subprefeitura de São Miguel Paulista, em 61 escolas públicas, identificou que escolas localizadas em territórios de alta vulnerabilidade social, apresentam baixos indicadores de aprendizagem. Além disso, foram identificados mecanismos e processos por meio do qual “o território vulnerável tende a restringir as oportunidades educacionais oferecidas pelas escolas nele situadas” (CENPEC, 2011, p. 8). Dentre esses mecanismos temos: a) a escola está isolada no território de alta vulnerabilidade; b) a oferta de matrícula na educação infantil é reduzida nos territórios de alta vulnerabilidade e c) a composição sociocultural dos alunos é fortemente homogênea nas escolas dos territórios de alta vulnerabilidade.

Nesse sentido, as condições e trajetórias do jovem se articulam à desigual estruturação econômica, social e política historicamente dadas, bem como às desigualdades educacionais reforçadas por condicionantes de superestruturas discriminatórias e excludentes. A escola não é responsável direta pela mudança nos destinos de seus alunos. “[...] se a sociedade não garante direitos básicos às pessoas, as escolas não podem cumprir bem o seu papel” (TENTI FANFANI, 2008, p. 14). As desigualdades pertinentes ao interior das escolas públicas não se manifestam apenas sobre o desempenho escolar, mas incidem diretamente no desenvolvimento do indivíduo e em sua garantia de direitos (FRANCO et al., 2007).

O processo de escolaridade deveria se apresentar como capital de inclusão e capital político para a democratização, uma vez que implica o acesso ao conhecimento, a condições de participação social e política e a melhores salários. No entanto, essa não é uma questão que tem se desenhado de forma linear, uma vez que há espaços escolares que são fundamentais para romper com o estigma e o ciclo da reprodução da desigualdade. Há outros, no entanto, que não apenas não colaboram nesse sentido, como acabam por reproduzir as mazelas sociais. No tópico a seguir, é possível perceber como esses processos têm ocorrido em diferentes contextos e territórios brasileiros.

ACHADOS DE PESQUISA

A pesquisa de campo do projeto ocorreu entre os anos 2018 e 2019, com formação de quatro equipes de pesquisadores compostas por professores universitários, estudantes de pós-graduação e bolsistas de iniciação científica, que visitaram dez estados, 16 municípios e 22 escolas públicas. Previamente foi estabelecido contatos junto às secretarias estaduais e municipais de educação, oportunizando uma melhor organização do campo e chegada às escolas da amostra. Além disso, esse primeiro contato propiciou aos pesquisadores conhecer escolas diferenciadas nas redes de ensino: quilombolas, indígenas, do campo e pantaneira, registrando, assim, a diversidade de oferta educacional que simboliza também a diversidade territorial brasileira.

As escolas pesquisadas, embora localizadas no mesmo país, apresentam características diferentes no que se refere aos elementos de contexto, entorno social e geográfico. Foi possível localizar instituições que jovens de diferentes classes sociais estudam e se relacionam na instituição. Escolas públicas que atendem de fato a todos, ricos e pobres que contam com o mesmo acesso cultural e formativo oferecido pela instituição. Escolas dessa natureza acabam contando com pais de diferentes locais do entorno que buscam a escola e com pais que residem mais distante que também optam por matricular seus filhos no local diante do *status* adquirido pela escola a partir do trabalho diferenciado. No depoimento de um familiar, é possível perceber tal escolha, quando ele afirma que

Tem uma escola há 800 metros da nossa casa, mas assim, é um outro enfoque de educação e, a gente, parece... os pais não têm tanto acesso como a gente tem aqui. [...] Então, é... a escola realmente interagindo com a comunidade. [...] Então eu acho que a educação tem que englobar vários aspectos. Eu acho que essa escola proporciona isso... não é só o aspecto cognitivo, tem um aspecto físico, tem o aspecto social, tem o aspecto de alimentação, tem o aspecto da comunidade. Então eu acho que ela tem uma visão mais ampla e por isso que eu me desloco todo dia para trazer a minha filha (Escola de Visconde de Maná_ familiar 2).

[...] Aqui como só existe escola municipal, pública, então todo mundo estuda com todo mundo, do filho do empresário ao de baixa renda. Então todas as crianças estão juntas, claro que existem dificuldades em função dessa diferença social, mas essas crianças elas têm que aprender a conviver com essas diferenças e precisam aprender a ser colegas, então isso também é uma coisa muito interessante e muito enriquecedora, e ao mesmo tempo, muito desafiadora porque existem conflitos. E eles já estão assim, desde cedo. Desde pequenininhos. Então já começam com essas diferenças, como eles falaram, desde que vieram para escola, estão com as várias diferentes classes sociais, estão todos juntos na mesma escola, então eles têm que aprender isso mais cedo do que a gente teve, por exemplo... (Escola Francisco Quirino_ Familiar 1)

A busca por uma escola que garanta esse trabalho diferenciado e que proporcione uma formação integral dos estudantes parece ser o atrativo para que pais e alunos procurem e permaneçam vinculados à instituição. É importante ressaltar, no entanto, que escolas dessa natureza, representam a exceção, fogem à regra. Nesse caso, o território e as escolas se misturam e aproximam a comunidade, expressando o sentimento positivo de pais e de alunos, que gostam da escola e fazem parte efetivamente da sua vida cotidiana. Os ambientes externo e interno são convidativos e revelam como o território dialoga com a instituição, como mostra o depoimento de familiar

Foi uma semana que eu larguei meu trabalho e me dediquei a isso aí, na construção do espaço das salas ali, participamos, foi uma luta nossa, buscar material e ajeitar aquilo ali. [...] Até pintar fomos nós. E a gente participa não só de reunião, mas da vivência, a gente vem para cá, ajuda a observar se tem algum aluno jogando pedra, quebrando, porque nós precisamos de vigia, de zelador, mas o governo não contrata, então a gente entra com essa

parceria. Pouco vem para a comunidade, se a gente não se unir e ir atrás como é que faz? (Escola Sorriso de Maria_Familiar 1)

Por outro lado, também foram encontradas escolas que enfrentam o desafio de lidar com a diversidade. O território, marcado pela vulnerabilidade socioespacial, acaba por adentrar os muros da instituição carregando consigo marcas de violência, pobreza, indisciplina etc., como é possível captar no depoimento a seguir

A história da escola é assim, até 2016 nós encerramos o ano com 368 alunos e reiniciamos em 2017 com quase 900. E foi uma coisa muito difícil porque primeiro nós não tínhamos o espaço físico e aí de repente a gente se viu na mesma situação de ter que atender tudo. Não foi fácil não. Aí foram colocados aqui na escola... A gente tem dez salas de aulas, a gente fala contêineres, mas o correto são móveis habitáveis. Nessa leva toda, a gente ainda recebeu uma infinidade de alunos da inclusão. Foi um desafio e é até hoje. [...] Nós chegamos a achar maconha em cima de armário, a gente teve problema com bebida. A gente também teve briga de garotas, tudo nessa gaveta é arma que a gente pega dos alunos, faca, canivete, e a gente sabe que na verdade a gente deveria levar para delegacia, fazer um registro. E a gente chama pai e conversa. Um garoto do 4º ano pegou o outro aqui na saída, apertou um dispositivo para ferir o garoto e só não feriu porque o dispositivo não funcionou. Tem pai, tem mãe, o irmão foi assassinado a pouco tempo, o outro está na cadeia, o pai parece que está com tornozeleira. E chega aqui e rala a borracha, faz a carreirinha e bota no nariz. Tem aluno que chega aqui chorando porque o pai bateu na mãe a noite toda. (Escola de Resende_Diretora)

As escolas indígenas e quilombolas apresentam uma relação diferente com o território e contam com um público específico. Localizadas em reservas indígenas e em territórios quilombolas, as instituições atendem um perfil próprio de alunos, filhos dos povos remanescentes de quilombos e de comunidades indígenas da região. Em suas paredes, na forma como a escola funciona, nos conteúdos ensinados, nas falas dos sujeitos entrevistados, no material exposto em sala de aula, a história de vida dessa população e do seu território está presente. A relação com a terra e o espaço em que ocupam, é histórica e carrega a luta e a resistência desses povos.

É perceptível a íntima relação que existe entre eles, e o elo que os fortalece no sentido da preservação dos costumes e heranças culturais de seu povo. Os sujeitos falam sobre a importância da educação diferenciada como estratégia de diálogo da escola com a comunidade, com o território e com a cultura do povo assistido pela instituição. A razão de existir da escola e os motivos que levam os pais a enviarem seus filhos para lá têm relação direta com essa questão. Segundo depoimentos de um cacique e de uma professora de um quilombo,

[...] a educação diferenciada, ela fala do amor da natureza, o bem não faz só para o nosso povo, mas faz o bem para todos que vivem no planeta, como é ter que cuidar, como é ter que cuidar da natureza. Dizia que: ah! Nós temos que ter harmonia com a natureza, ter noção de verdade, nós temos harmonia com a natureza de verdade, não por dinheiro. Então, nós temos uma educação diferenciada. [...] Então a nossa educação diferenciada que nós ofertamos é as crianças saber que nessa mata tem um pato, o tigre, o tatu, e outros tipos de animais silvestres que existem nesse território, nessa mata. Então, eles estudam agora sabendo que as plantas que morreram, as que viveram, as plantas medicinais, tudo isso. Então isso é a nossa educação diferenciada. (Escola do Espírito Santo_Cacique)

A raiz daqui da escola, tem relação direta com o território, a comunidade, é uma relação muito profunda e vem para a escola. É do samba de roda, da religião, da raiz, do dendê, da mesa branca... [...] Cada localidade dessa é um quilombo em si. E tem sua cultura e as pessoas preservam mesmo. Aqui é muito samba de roda, a capoeira. Essas localidades que nós estamos falando aqui, eles são mesmo raiz mesmo e vivem do dendê. Pele bem negra. Até hoje moram perto da maré, então, eles vivem da pesca também. Da pesca, roça, plantação, plantio, essas coisas. Faz agricultura de subsistência mesmo. (Escola Santiago do Iguape_Professora 2)

Essa relação profunda entre a escola e as raízes históricas e culturais do território e do povo que reside nesse espaço parece ser o principal mecanismo motivador para inserção do estudante no ambiente escolar e sua permanência. O reconhecimento da dívida histórica que a sociedade apresenta com esses povos, também reflete na construção de políticas públicas que assistem os jovens vinculados a essas comunidades e suas escolas, como fala a professora.

Uma boa parte de nossos jovens hoje ingressam na faculdade mediante a cota quilombola e eu vejo de grande importância. A partir de agora, quando falo agora, não digo esse ano, de uns três anos para cá que já vem se identificando aos poucos e eu acho que a gente já está em um bom patamar de consciência. Tem alunos nossos fazendo também economia, engenharia, direito, odontologia, biologia... (Escola Santiago do Iguape_Professora 2)

Iniciativas como essa colaboram para a redução da profunda desigualdade que ainda se encontra no Brasil. Estudar em outra instituição que não compreendesse essas questões não atenderia às demandas da comunidade. Esse fato também foi visto na escola ribeirinha, quando um dos professores afirma que

[...] você vai sentir o impacto da zona urbana, você vai sentir um impacto, o quanto a desigualdade está presente, o quanto... até a discriminação, porque alunos que saem daqui, eu falo isso por mim, [...] enfrenta preconceito, nós enfrentamos preconceito. Só por falar que a gente é das ilhas, que chamam do sítio, que a gente mora assim, a gente já sofre preconceito. Então, é questão de preconceito, desigualdade, nesse sentido há, entre escolas urbanas e escolas da zona rural. (Escola Sorriso de Maria_professor 1)

Importante ressaltar que, embora, em termos culturais e identitários, escolas dessa natureza, como as indígenas, quilombolas e ribeirinhas, atendam as demandas e aos clamores das suas comunidades, os depoimentos, além de elucidar os preconceitos estabelecidos em relação aos estudantes ao saírem daquele espaço, também revelam que a escola se sente desassistida em determinados aspectos. A ausência de recursos e a distância não apenas física, em relação à cidade e à Secretaria, acabam por impactar nas possibilidades de melhoria da educação e, conseqüentemente, nas possibilidades educacionais dos alunos.

[...] então nós ainda não conseguimos todos os alunos em sala, eu ainda não consegui desde quando eu comecei, nós começamos dia 20 de fevereiro, desde quando eu comecei, eu ainda não consegui... tenho 17 alunos, eu ainda não consegui ver meus 17 alunos na sala de aula. Tem várias situações, questões de transporte, que afetou. Eles ficaram sem transporte, quase um mês, e são situações assim que não é o aluno, que não tem força de vontade. São situações externas, como a questão do rabeteiro. (Escola Sorriso de Maria_Professor 1)

O papel da escola e do professor é essencial nesse processo, no sentido de colaborar para o engajamento e para a formação crítica dos alunos e da comunidade escolar com o intuito de lutar por melhores condições e possibilidades educacionais, como afirma um professor.

Nós como participamos ativamente dos movimentos sociais envolvendo a nossa categoria, envolvendo o nosso povo do sítio, porque assim, nós somos e representamos aqui a presença do estado, somos representantes diretos do estado, só que a gente representa ele de forma muito precária, a questão de espaço, a construção de escolas ou ampliação das escolas existentes, isso é muito complicado para nós, porque nem existe dignidade para os nossos alunos que estudam em espaços improvisados e nem para nós que somos funcionários públicos. Então essas políticas públicas não chegam efetivamente aqui. [...] Aqui os movimentos sociais são muito fortes, nossos alunos têm uma consciência política muito grande, sobretudo os nossos alunos que são daqui, no Rio Caripetuba temos alunos muito envolvidos, aguerridos e isso passa também pelo processo de formação que nós desenvolvemos com eles. Porque nós temos esse discurso sim. Não é só pela via sindical não, é uma construção de mundo, de querer que nossos direitos sejam ouvidos e respeitados e é isso que faz eles serem assim e ter esse discurso revolucionário. E isso é lindo. A gente percebe que dentro de todo esse contexto difícil para desenvolver nosso trabalho alguma coisa dá certo. (Escola Sorriso de Maria_Professor 1)

Assim, percebe-se que a identidade da escola e do território se misturam em diversos casos, colaborando para minimizar desigualdades sociais latentes que se expressam naquele espaço. Nesse contexto, variados são os motivos que impulsionam a chegada dos jovens em determinada instituição educacional, desde o fato de ser a única escola próximo à residência do aluno, passando pela relação que esta estabelece com o entorno, até o trabalho diferenciado que realiza. A permanência do jovem, no entanto, parece ter maior relação com as possibilidades educacionais que a escola oferece. Fato é que escola e território caminham juntos e se relacionam, em alguns casos de forma positiva, em outros, negativa. A forma como isso se dá impacta na vida e nas oportunidades dos jovens.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos e pesquisas sobre a escolha e permanência dos jovens na trajetória escolar revelam as dificuldades enfrentadas pelo público da escola pública, de corte social da classe popular e que, na sua maioria, residem em regiões pobres e vulneráveis. As segregações socioespaciais, além de dimensão da desigualdade social, reverberam fortemente enquanto indicadores de oportunidades educativas, quando atravessam a dinâmica organizacional e de funcionamento da escola pública. Parte dessas conexões observadas na literatura sobre o tema são realidades perceptíveis e referendadas em muitas pesquisas realizadas em escolas públicas de âmbito nacional e internacional, o que demarca que o traço que alimenta esses fatores está alicerçado nos condicionantes de superestrutura do capital e da sua divisão de classes.

No sentido de tecer considerações sobre os motivos que levam os jovens inseridos em diversos e, muitas vezes, desiguais contextos sociais e escolares a frequentarem a escola, o trabalho ora apresentado trouxe relatos de professores, gestores, familiares e representantes de etnias indígenas que denotam a importância do processo educativo e nele da escola pública como espaço de possibilidades de crescimento pessoal e profissional para o público jovem.

Ademais, observa-se que a escola pública oportuniza o trabalho de formação cidadã e política, desenvolvendo ações que têm como premissa os valores da vida em sociedade, de forma mais justa e democrática. Apesar das adversidades sistêmicas e dos desafios constantes sobre as condições impostas socialmente, os jovens, seja pela crença familiar que o estudo é importante para a ascensão social, ou, mesmo, pela necessidade de ingresso em melhores postos do mercado de trabalho, muitos ainda optam pela vida escolar como meio e garantia de melhores futuros. Destaca-se, também, que a permanência não é condição para que haja igualdade de oportunidades para todos os jovens que frequentam a escola. É preciso que o sistema e a sociedade de forma geral assumam e lutem por melhores condições e por políticas públicas que ampliem o acesso e dirimam as desigualdades.

As falas dos sujeitos revelam também um rico percurso de pesquisa que possibilitou um recorte da realidade educacional brasileira a partir de diferentes escolas públicas visitadas nos diversos biomas do território nacional. O trabalho, portanto, não se esgota aqui, servindo de pano de fundo para outras pesquisas e estudos futuros.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (Orgs). **Retratos da Juventude Brasileira**: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto Cidadania/Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.
- BEN AYED, C.; BROCCOLICHI, S. Quels liens entre réussite scolaire, inégalités sociales et lieu de scolarisation? **Revue Ville École Intégration Diversité**, Paris, n. 155, p. 66-71, dez. 2008.
- BOURDIEU, P. **Escritos de educação**. Organizado por Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. 16. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT. **Réponses**. Paris: Seuil, 1992.
- CENPEC. **Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole**. São Paulo, 2011.
- CORRÊA, R. L. A cidade contemporânea: Segregação socioespacial. In: **Segregação residencial**: classes sociais e espaço urbano. São Paulo, Contexto: 2016. p. 39 – 59.
- CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da desigualdade de oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Traduction de L'ecole peut-elle être juste et efficace? Por Vasco Farinha. Lisbonne: Horizontes Pedagógicos, 2004.

- DUBET, F. O que é uma escola justa? **Revista Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: FCC, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004.
- FALEIROS, V. P. Juventude, trabalho, escola e desigualdade. **Educação e realidade**, Rio Grande do Sul, v. 63, n. 82, p. 63-82, jul/dez, 2008.
- FRANCO, C. et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares". **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p. 277-298, abr./jun. 2007.
- FRIGOTTO, G. Prefácio. In: ALGEBAILLE, E. Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: **Lamparina**, FAPERJ, 2009.
- KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de la CEPAL**, Chile, n. 75, p. 171-189, dec. 2001.
- KOSLINSKI, M.; ALVES, F. Novos olhares para as desigualdades de oportunidades educacionais: a segregação residencial e a relação favela-asfalto no contexto carioca. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 805-831, jul./set. 2012.
- LAHIRE, B. Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social. In: TENTI FANFANI, E. **Nuevos temas em la agenda de política educativa**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2008.
- LITTLEJOHN, J. **Social Stratification**. London: George Allen and Unwin. 1972.
- RIBEIRO, L. C. Q. Proximidade Territorial e Distância Social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. **Revista VeraCidade**, Ano 3, Nº 3, Maio de 2008.
- TENTI FANFANI, E. **Nuevos temas em la agenda de política educativa**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2008.

DIRIGENTES ESCOLARES: ENTRE O QUE SE EXIGE, O QUE SE FAZ E O QUE SE DESEJA PARA SUA FORMAÇÃO

Karla Karine Nascimento Fahel Evangelista
Sofia Lerche Vieira

INTRODUÇÃO

Este estudo soma-se às discussões acerca da formação de gestores escolares que tem sido impulsionada nos últimos anos no contexto da América Latina e, em especial, no Brasil. Apresenta os principais resultados de uma dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE/UECE), no âmbito do Grupo de Pesquisa em Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 orienta essas discussões quando apresenta a “gestão democrática do ensino público” como um princípio da educação (artigo 206, inciso VI), provocando a necessidade da ampliação do debate sobre a gestão das escolas, e mais especificamente sobre o perfil e formação dos profissionais envolvidos nesse processo a fim de melhorar a qualidade da educação.

Na legislação nacional, além da Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394 de 1996, também expressa a pretensa mudança paradigmática na gestão das escolas (art. 3º, inciso VIII, art. 12). Esses documentos legais trouxeram para a escola um novo olhar sobre a sua condução, neste caso, sobre o modo de gerir as ações e as iniciativas das escolas.

A LDB apresenta, ainda, a formação exigida para as funções relativas à gestão escolar, conforme o artigo 64:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (BRASIL, 1996).

Apesar de indicar a formação almejada para o gestor (curso de Pedagogia), a lei abre uma gama de possibilidades para a formação desses gestores, quando não determina a área da pós-graduação a ser cursada e, ao mesmo tempo, permitindo a formação inicial nos diversos cursos de graduação.

Na esteira das discussões abastecidas pelas mudanças em termos de legislação, este estudo se propõe a lançar a um olhar sobre a formação dos profissionais dedicados à gestão escolar, de modo especial, os diretores escolares. A pergunta que dá mote ao trabalho é: qual é a formação necessária para o exercício da gestão escolar?

Buscou-se identificar os elementos considerados relevantes para a atuação do diretor escolar, por um lado, pelas instâncias responsáveis pelos processos de seleção para essa função (através da análise de editais de seleção); por outro, pelos próprios sujeitos à frente da gestão no chão das escolas (através de entrevistas com os diretores).

Este trabalho divide-se em três partes. A primeira delas apresenta uma breve incursão acerca das atuais discussões sobre a formação dos dirigentes escolares, apresentando os conceitos de gestão e formação que norteiam as análises subsequentes. A segunda parte apresenta os achados resultantes da análise de 35 editais de seleção para gestores escolares, discutindo os conteúdos encontrados e as exigências formativas para assumir a função de diretor escolar. A terceira parte do trabalho apresenta a visão de doze diretores de escolas públicas sobre sua formação (inicial e continuada), lançando pistas sobre os elementos relevantes nesse processo.

SITUANDO A DISCUSSÃO SOBRE OS DIRIGENTES ESCOLARES

Como mencionado anteriormente, os estudos sobre diretores escolares têm conquistado espaço na literatura na área educacional, especialmente, depois que a Constituição Federal de 1988 e a LDB nº 9.394/96 determinaram a “gestão democrática do ensino público” como um dos princípios da educação brasileira.

Associado ao instrumento legal estão todos os esforços em conceber a gestão democrática no cotidiano escolar, afinal, a escola passa a ser o “foco da política educacional”, a partir da década de 1990 (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001). É relevante destacar que os estudos de administração escolar – que inúmeras vezes incorporavam elementos dos modelos tayloristas de administração de empresas – foram, aos poucos, sendo substituídos por estudos sobre gestão escolar, o que denota agora uma produção própria voltada para a natureza da instituição educativa (CURY, 2010).

A redefinição das funções do dirigente escolar perpassa a compreensão de que, para se efetivar a gestão democrática, há de se pensar as diversas atribuições de caráter administrativo, financeiro e pedagógico. Entre as modificações na realização do trabalho escolar, ganha destaque a exigência de que esse profissional seja um docente, como afirma Gracindo (2009, p. 141),

Dadas suas novas funções, que ressaltam o caráter político-pedagógico e sua prática, **o gestor precisa ser, antes de tudo, um docente**. Este requisito torna-se relevante na medida em que a ação do gestor volta-se fundamentalmente, para a construção, implementação e avaliação do projeto político pedagógico de sua escola (Grifo das autoras)

O conhecimento dos aspectos pedagógicos alcança relevância num contexto em que o centro das atenções é a garantia da aprendizagem dos alunos. A permanência dos estudantes nas escolas está intimamente associada ao seu sucesso escolar. Diante de tal compreensão, convém que as funções de gestão sejam ocupadas por pessoas que conheçam profundamente a realidade da sala de aula. Segundo Vieira e Vidal (2015, p. 120),

É oportuno observar que a grande mudança relativa à ocupação dos cargos de administração/gestão escolar se deu pela prática. Na maioria das unidades da federação **passou-se a exigir a formação docente para o acesso à posição de direção** na gestão das escolas públicas, dispensando-se as habilitações (Grifo nosso)

As novas exigências e conteúdos remetem a um novo perfil que se almeja para o diretor escolar, oferecendo, dessa forma, indicações acerca de como se devem orientar as políticas de formação de gestores escolares. Se não é possível achar um gestor pronto, os editais de seleção têm tentado atenuar o distanciamento entre os profissionais que chegam à gestão de uma escola e os conhecimentos e as habilidades necessárias para se desenvolver um bom trabalho. Nesse processo de construção do gestor escolar, ouvir a voz dos profissionais constitui atividade extremamente relevante. Esses assuntos serão mais bem explorados nas seções a seguir.

EDITAIS DE SELEÇÃO DE GESTORES ESCOLARES: EXIGÊNCIAS PARA A FUNÇÃO

A análise procurou identificar o perfil que vem sendo construído nos últimos anos, no Brasil, para os diretores com a finalidade de atender as demandas das escolas e beneficiar seus resultados. Os editais selecionados para a amostra apresentam elementos essenciais que os profissionais devem ou deveriam ter para almejar uma vaga como diretor escolar.

O edital é uma “redação oficial que utiliza o padrão culto formal da linguagem para comunicar com ‘clareza, concisão e formalidade’ um ato ou fato, que deve tornar-se público, direcionando-se com impessoalidade ao leitor”. Essa é sua função social, seja por cautela, seja por publicidade, seja para cumprir um requisito legal (SANTOS e NASCIMENTO, 2011, p. 134 - 138). Dessa forma, a seleção dos editais da amostra se deu mediante a consulta *on-line* aos editais como arquivos separados e/ou no Diário Oficial de seus estados, sendo analisados editais do período proposto que estão disponíveis em domínio público¹.

O levantamento dos editais da amostra das seleções para gestores escolares dos estados brasileiros compreendeu a década 2005 – 2015, mas, dada a indisponibilidade de editais de seleção de gestores escolares em 2005 e 2006, foram contemplados editais a partir de 2007 a 2015, conforme dados do Quadro 1.

Quadro 1: Quantidade de editais de seleção de gestores no Brasil

Ano	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Quantidade	1	2	1	5	2	8	3	13	35

Fonte: Elaboração das autoras

Interessante perceber que, apesar de não acontecer de forma regular apresenta-se um crescimento no número de editais de seleção para diretores ao longo da série histórica. Isso pode ter ocorrido pela necessidade de tornar o processo de escolha dos dirigentes mais transparente ou pela crescente facilidade de divulgação dos processos por meio de recursos digitais na internet, sem a necessidade de cadastrar-se na plataforma da instituição executora da seleção.

Nesta análise documental, observou-se, nos editais, os critérios exigidos para concorrer à vaga de diretor escolar e os conteúdos programáticos indicados para as provas ou, em alguns casos, trabalhados nas formações ou nas capacitações realizadas durante o processo seletivo.

CRITÉRIOS PARA A SELEÇÃO DE DIRETORES

Os editais estabelecem os critérios mínimos para se candidatar ao cargo de diretor escolar. O Quadro 2 apresenta a relação de critérios observados na amostra e a frequência com que aparecem nos editais.

Quadro 2: Critérios de seleção para diretores constantes nos editais

Critérios de seleção	Frequência nos editais
Tempo de experiência docente entre dois e quatro anos	22
Ser efetivo na rede de ensino	20
Não responder ou ter respondido – com perda que causa – processo administrativo	19
Formação inicial em Pedagogia, Licenciatura correlata à Educação ou Curso Normal de nível Médio	18
Bacharelado correlato à Educação	17
Formação/Capacitação	14
Plano de Ação/Gestão /Trabalho	13
Prova Objetiva	12
Eleição	8

¹ Conforme a compreensão que se tem da função de publicidade do edital, optou-se por arquivos que não exigissem cadastros ou inscrições em sites das Secretarias de Educação ou instituições responsáveis pelos processos seletivos de diretores escolares.

Pós-graduação	8
Conhecimento sobre as dimensões da gestão e legislação educacional	5
Análise de Currículo /Perfil /Títulos	4
Entrevista	2
Trabalhar na escola que pretende gerir	1

Fonte: elaboração das autoras

Os editais de seleção analisados revelam que, com o passar do tempo, o foco das seleções tem sido ampliado, e, a cada ano, aumentam os aspectos considerados importantes para a assumir o cargo de gestão escolar. Entre os critérios mais recorrentes nos editais de seleção para diretores escolares, apresentam-se

- a) tempo de experiência docente:** vinte e dois editais da amostra exigem uma experiência docente que varia entre dois e quatro anos de atividade. Dessa forma, convergem para o fato de que uma condução adequada da escola exige, além do domínio da legislação educacional, o conhecimento da prática docente e das demandas que o professor encontra na sala de aula.
- b) formação inicial mínima:** um fato que chama atenção na análise dos editais selecionados e vale ser ressaltado, é que em dois editais (Edital nº 2, de 2008; Edital nº 12, de 2013), a formação mínima ainda contempla apenas o curso normal de ensino médio, critério que vai de encontro às determinações legais sobre a formação para assumir cargo de gestão (artigo 64, LDB nº 9.394/96). Nos editais, essa formação é determinada em nível de graduação – seja licenciatura ou bacharelado – também possível em áreas denominadas como “correlatas à educação”, a saber, História, Geografia e outras. No tocante à formação inicial, os editais apresentam maiores especificações, demandando apenas a comprovação por meio da cópia do diploma de nível superior (ou habilitação do curso normal do ensino médio).
- c) efetividade na rede de ensino:** dos 35 editais pesquisados, apenas quatro não estabeleciam a efetividade no cargo como critério seletivo. Chama a atenção que as redes de ensino não estejam interessadas em preencher as vagas de diretores escolares com professores portadores de contratos temporários ou que ainda não tenham a estabilidade na rede (por estarem em estágio probatório). Esse aspecto pode ser considerado relevante na medida em que traduz o fato de o diretor precisar conhecer a realidade escolar pela qual será responsável. Essa opção das redes pode confirmar o cuidado em evitar a descontinuidade de ações de gestão nas escolas, assim como certificar que o relacionamento diretor-comunidade escolar não será interrompido por um contrato cancelado ou a transferência do profissional para outra unidade durante a vigência de seu mandato.
- d) processos administrativos:** observou-se, na análise dos editais, que, apesar de não ser comentado na literatura ou na legislação, as redes de ensino têm exigido que os diretores sejam “ficha limpa”. Ou seja, para se candidatar à direção de uma escola, o profissional não poderá estar respondendo a processo administrativo durante a seleção, nem ter sido condenado em uma diligência. Esse critério aparece em 30 dos 35 editais.
- e) participação/aprovação nos cursos de formação/capacitação:** os cursos de formação/capacitação – constituindo parte do processo seletivo – podem acontecer no início, no meio ou ao final da seleção, contemplando os mais diversos temas. Registraram-se 14 editais que utilizam a formação/capacitação como uma de suas etapas seletivas. A formação assume o papel de preparar diretores com as mais diversificadas experiências para atender as demandas de rede de ensino específica. A padronização proposta nas formações acontece a partir da definição dos conteúdos considerados necessários para que os profissionais possam compor tal rede.

Para concorrer à vaga de diretor/gestor escolar, existem outros critérios que, apesar de aparecerem com menos frequência nos editais, não são menos importantes para sua atuação na escola. São eles: análise curricular ou de perfil, eleição pela comunidade escolar e entrevista. É relevante ressaltar o crescimento da exigência do plano de gestão da unidade escolar.

CONTEÚDOS PROGRAMÁTICOS EXIGIDOS NOS EDITAIS

Os conteúdos indicados nos editais da amostra foram divididos em cinco blocos temáticos referentes aos assuntos mais recorrentes nos documentos. Distribuídos por ordem de relevância, os conteúdos são abordados em diferentes momentos do processo seletivo, por meio de provas objetivas ou dissertativas realizadas como etapa eliminatória ou classificatória e, ainda, sendo avaliados durante a formação/capacitação promovida pelas instituições responsáveis pelo certame. Cada tópico a seguir aborda os desdobramentos das categorias de análise listando os conteúdos por eles englobados.

- I. **Gestão/administração escolar:** está diretamente ligada à prática profissional do diretor. Mesmo quando se defende um posicionamento democrático, o papel do gestor escolar não se distribui entre os outros agentes envolvidos. Cabe ao gestor delegar atividades e responsabilidades, porém, é dele que são cobradas atitudes e respostas sobre o andamento do trabalho realizado no âmbito escolar. O bloco comentado se desdobra em outros conteúdos que lhe são vinculados e cobrados nos editais como parte integrante do exercício da função de gestor.
- II. **Planejamento educacional/escolar:** diretamente ligado ao processo educativo, o planejamento é apresentado nos editais como um processo que possibilita a expressão do que se pretende realizar na escola e da maneira de trabalhar que os gestores adotam. Observa-se, que, neste ponto, a avaliação realizada durante a seleção considera a elaboração do plano de gestão como a demonstração de competência para assumir o cargo, anunciando aos avaliadores as propostas dos candidatos, assim como sua visão sobre a educação e a função da escola pública na sociedade.
- III. **Fundamentos e legislação do ensino:** para assumir a função de diretor, o candidato tem que conhecer os componentes deste bloco temático, pois ele será a pessoa responsável por fazer cumprir a normatização educacional vigente na escola, assim como assegurar direitos inalienáveis dos alunos, o que requer larga fundamentação teórica, política e legal dos gestores.
- IV. **Avaliações internas e externas:** neste momento em que muito se fala sobre desempenho e resultados educacionais, as avaliações ganham espaço nos editais, principalmente em relação aos conhecimentos sobre indicadores de rendimento escolar. Observa-se o cuidado em relatar as diferentes teorias do campo avaliativo, cobrando-se maior propriedade dos candidatos sobre a utilização dos resultados para estabelecer um plano que propicie um crescente rendimento e que minimize os maus resultados, a fim de modificar para melhor o processo de ensino-aprendizagem que ocorre nas escolas.
- V. **Liderança:** assim como na literatura, a liderança do gestor é palavra de ordem. Liderar a equipe e a comunidade escolar tem sido um dos grandes desafios propostos na prática dos diretores. Reconhece-se sua importância na prática, e se ressalta nos conteúdos avaliados nos processos seletivos descritos nos editais. O conceito de liderança apreendido aponta para um gestor que abandona uma postura autoritária e passa a tentar conquistar sua equipe de trabalho, ao invés de tomar decisões e deliberar atividades sem a consulta dos outros envolvidos. Nesse aspecto, busca-se cada vez mais a colaboração de todos para desenvolvimento do trabalho na escola.

Em cada um dos blocos, há características que, ao longo do processo seletivo, se apresentam complementares e interligadas. Não se pode idealizar que um aspecto dará resultado sem outro, pois eles são parte de um todo que representa bem mais que a ação solitária dos diretores ou de sua equipe gestora, mas os resultados de um trabalho de equipe bem gestado e liderado.

Os editais expressam o anseio das redes de ensino em receber nas escolas profissionais que provem estar aptos ao cargo de diretor por meio dos conhecimentos e das habilidades aferidas na seleção. O papel dos editais é tornar público qual perfil de profissional as redes de ensino querem absorver para trabalhar nas escolas, conduzindo o andamento do trabalho administrativo e pedagógico nas instituições.

Nos dados apresentados, entre os de maiores desdobramentos está o de gestão/administração escolar e de fundamentos e legislação do ensino. Observa-se que a formação exigida para os diretores nos editais contempla bem mais do que é possível adquirir apenas com a graduação. A maior parte dos conteúdos cobrados nos editais depende de uma formação complementar que o candidato terá de realizar.

Percebe-se que são muitas as exigências feitas aos gestores escolares. Os editais de seleção podem ser vistos como instrumentos que orientam a autoformação dos docentes que pretendem se tornar diretores escolares, e ao mesmo tempo, garantem a seleção de pessoas com o perfil considerado apropriado para o cargo, de acordo com cada rede de ensino.

QUEM SÃO E O QUE PENSAM OS DIRETORES SOBRE SUA FORMAÇÃO

Para continuar investigando sobre a formação dos gestores escolares, foram realizadas entrevistas com doze diretores de escolas públicas localizadas em contextos socioeconômicos distintos. Buscou-se captar, por meio de suas falas, os elementos de destaque na construção enquanto diretor e que, segundo eles, causam maior influência em seu trabalho enquanto gestores. Para tanto, apresentam-se, a seguir, os critérios de seleção dos entrevistados, o perfil dos entrevistados, assim como os principais achados acerca de sua formação inicial e continuada.

a) Critérios de seleção dos entrevistados

Os diretores foram selecionados em três municípios do estado do Ceará, em escolas que apresentassem diferentes resultados de rendimento. A seleção dos municípios aconteceu a partir dos seguintes critérios: a) valores diferentes no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): sendo um de alto, um de médio e um de baixo IDH; b) existência de escolas municipais e estaduais com altos e baixos resultados educacionais, aqui expressos em seus rendimentos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2013²;

Com base nos critérios mencionados, os municípios cearenses selecionados foram: Sobral, Massapê e Viçosa do Ceará, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1: Municípios e informações da amostra

Municípios	Ideb 2013	IDH
Sobral	7,8	Alto = 0,714
Massapê	4,7	Médio = 0,616
Viçosa do Ceará	5,4	Baixo = 0,571

Fonte: elaboração das autoras com base nas informações coletadas nas escolas, nos documentos oficiais das instituições; INEP (2013) e Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2010).

Observa-se que a lógica de associação estabelecida entre Ideb e IDH serviu apenas para se definir o padrão da amostra, como critério de seleção das unidades escolares a serem visitadas. O foco da pesquisa não estabelece relação de tais dados com a investigação deste estudo ou da análise das entrevistas dos diretores. Contudo, esses critérios foram escolhidos para possibilitar diversidade nas realidades pesquisadas na amostra, como mostra o Quadro 2.

Quadro 2: Informações das escolas da amostra

Escolas	Municípios	Zona	Alunos	Docentes	Ideb 2013	Dependência Administrativa
Escola 1	Sobral	Urbana	1553	65	8,3	Municipal
Escola 2	Sobral	Urbana	879	34	7,6	Municipal
Escola 3	Sobral	Urbana	425	20	5,8	Estadual

² Era do resultado oficial disponível no site do Inep no período da pesquisa em campo, ocorrida durante o segundo semestre de 2015.

Escola 4	Sobral	Urbana	1330	70	3,1	Estadual
Escola 5	Massapê	Urbana	927	52	3,2	Estadual
Escola 6	Massapê	Urbana	1022	40	3,9	Estadual
Escola 7	Massapê	Urbana	365	15	5,5	Municipal
Escola 8	Massapê	Urbana	212	14	3,6	Municipal
Escola 9	Viçosa do Ceará	Urbana	690	48	3,7	Estadual
Escola 10	Viçosa do Ceará	Urbana	853	44	4,3	Estadual
Escola 11	Viçosa do Ceará	Urbana	205	12	7,5	Municipal
Escola 12	Viçosa do Ceará	Rural	412	19	4,9	Municipal

Fonte: elaboração das autoras com base nas informações coletadas nas escolas, nos documentos oficiais das instituições e dados do Inep, 2013.

Foram realizadas quatro entrevistas em cada município, totalizando 12 ao final da pesquisa empírica. As entrevistas serviram de base para discutir como, na visão dos diretores, elementos do processo de formação (inicial e continuada) podem contribuir ou não em seu trabalho e no seu desenvolvimento profissional.

b) Perfil dos entrevistados

Para compreender melhor o perfil dos diretores nas entrevistas, constituiu-se uma caracterização, de modo a ter uma visão geral sobre os sujeitos integrantes da pesquisa em relação a gênero, formação, experiência docente, experiência em gestão e forma de acesso ao cargo. A amostra contempla uma maioria de mulheres: do total de 12 entrevistados, apenas 4 são homens.

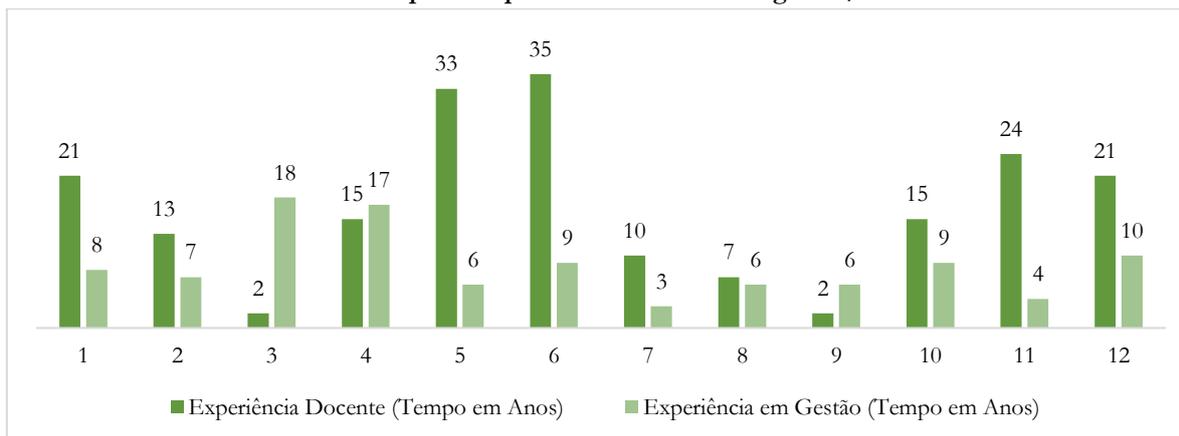
A LDB apresenta como desejável a formação de diretores em curso de Pedagogia, mas permite a formação em outros cursos, desde que associada à formação em nível de pós-graduação. Seis dos entrevistados são portadores do diploma de Pedagogia. Em algumas situações, o diretor é portador de dois diplomas de graduação e, dos 12 gestores escolares, quatro possuem duas graduações, dos quais, para três deles, a Pedagogia foi a segunda formação.

Dos cursos de graduação concluídos pelos entrevistados, aquele que mais se distancia da educação é o curso de Enfermagem (Diretora 3). Vale ressaltar, no entanto, que a referida diretora faz parte do grupo que obteve uma segunda graduação e trabalha há 18 anos como docente. Entre as licenciaturas mencionadas pelos diretores, destacam-se: História, Ciências Sociais e Estudos Sociais.

Metade dos diretores pesquisados realizaram duas pós-graduações em nível de especialização, sendo Gestão Escolar cursada por nove dos 12 diretores³. É relevante observar que, apesar de não haver, na amostra selecionada, uma maioria de diretores portadores do diploma de Pedagogia, constata-se que há uma busca por conhecimentos e saberes voltados para gestão da escola em nível de pós-graduação, como mostra o Gráfico 1.

³ No Ceará, a Resolução n° 448/2013, do Conselho Estadual de Educação, exige que o diretor escolar seja formado em Pedagogia (com um mínimo de 240 horas/aula de disciplinas na área de gestão escolar), ou, se formado em outras graduações, portador do certificado de especialização na área de gestão escolar ou administração escolar.

Gráfico 1: Tempo de experiência docente e em gestão/ em anos



Fonte: elaboração das autoras.

O Gráfico 1 apresenta um dado que merece destaque: apesar de nem todos os pesquisados possuírem diploma de pedagogo nem especialização em gestão escolar, possuem um elemento em comum, qual seja, experiência como docentes da educação básica. Nenhum deles possui mais tempo de gestão do que de docência, isto é, nenhum deles assumiu a gestão escolar sem passar antes pela experiência de ser professor. Todos os diretores entrevistados, tanto das redes municipais, quanto da estadual, têm experiência docente superior ao tempo que assumem a função de gestor. Essa realidade remete às exigências dos editais analisados na primeira parte deste estudo, assim como a literatura que tem apontado a relevância desse aspecto na construção do dirigente escolar.

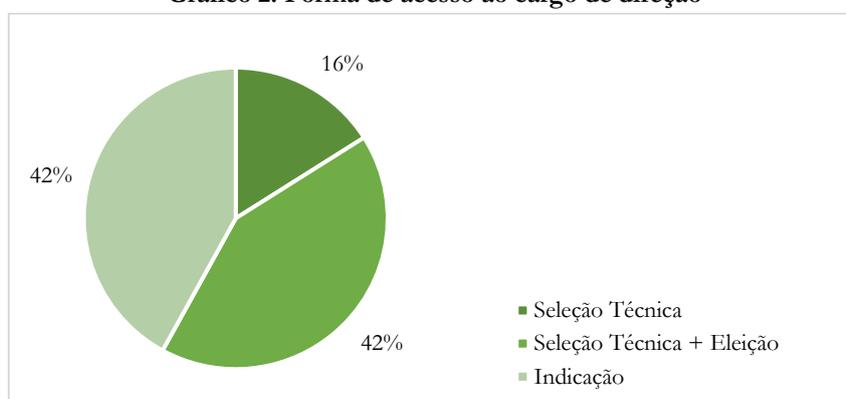
Sobre o tempo de docência, pode-se verificar que apenas três gestores possuem menos de uma década de experiência. Cinco diretores possuem entre 10 e 19 anos de serviço; e quatro, entre 20 e 35 anos. Isso significa dizer que o grupo de diretores entrevistados reúne pessoas com significativa experiência docente, sendo que nove deles possuem dez anos ou mais de profissão.

O olhar que o professor traz acerca do ambiente escolar pode ser mais apurado a partir do momento em que ele assume a função de diretor, sem perder de vista seu papel de educador. O tempo de experiência em sala de aula pode variar, mas sempre está presente nos editais e configura-se como a característica mais recorrente do perfil exigido desse profissional. Na verdade, compreende-se que a experiência docente contribui para a constituição do gestor, ao mesmo tempo em que a experiência em gestão também constitui o professor.

Quanto ao tempo de experiência em gestão dos diretores pesquisados, há uma variação de 2 a 15 anos. Cinco entrevistados possuem entre 2 e 6 anos; quatro, entre 6 e 9 anos; e de 9,5 (nove anos e seis meses) até 15 anos são 2 gestores. Apenas 1 diretor possui menos de dois anos de experiência como diretor escolar.

O Gráfico 2 mostra dados sobre a forma de acesso ao cargo de direção escolar.

Gráfico 2: Forma de acesso ao cargo de direção



Fonte: elaboração das autoras

A análise do perfil desses entrevistados revela que a indicação política para a função de diretor escolar ainda é muito forte como forma de acesso ao cargo. Cinco dos entrevistados foram escolhidos por meio de indicação. Destacam-se, entretanto, outras formas de escolha de dirigente, neste caso: a seleção técnica e a seleção técnica associada à eleição. É perceptível, no entanto, que esta última tem maior difusão na rede estadual de ensino, haja vista que muitos municípios ainda adotam a indicação como única forma de escolha para o cargo de gestor escolar. Os dois diretores escolhidos apenas por seleção técnica pertencem ao mesmo município. Vale ressaltar, ainda, que um diretor da rede estadual revelou que assumiu o cargo por indicação, situação atípica no estado do Ceará⁴.

Até aqui, os dados relatados foram utilizados para possibilitar uma visão geral sobre quem são os diretores da amostra, retratando sobre sua experiência e formação. A seguir serão apresentadas as percepções dos diretores sobre sua formação inicial e formação continuada.

c) Formação Inicial: muitas expectativas, poucas contribuições

Como visto, todos os gestores entrevistados iniciaram sua carreira como professores, fizeram cursos de licenciatura e são portadores de certificados de especialização. Dessa forma, possuem os elementos considerados necessários para serem dirigentes escolares, exigidos segundo as normas determinadas nos documentos de editais dos processos seletivos.

No tocante à formação inicial, nota-se, entretanto, que poucas são as relações estabelecidas pelos diretores entre as contribuições dos cursos de graduação e sua atuação como gestor escolar. As entrevistas realizadas indicam que o curso de graduação (ainda que licenciatura em Pedagogia) não tem preparado suficientemente os profissionais para assumir o cargo de dirigente escolar, como mostra o depoimento a seguir.

A graduação fica na teoria, embasamento teórico, mas a prática e a vivência são na escola. A teoria ajuda demais, mas a experiência é imprescindível. Os estudos na graduação trouxeram certo embasamento, contudo a realidade é diferente. Os alunos antes vinham para as escolas com o intuito de aprender e hoje não é mais assim (Diretor 1).

Há diretores que apontam que a graduação não contribuiu muito, ou até “em nada ou quase nada” (Diretores 2, 4, 6 e 11), para se tornarem gestores escolares. Associam a experiência na própria gestão como a principal formação, assim como o exemplo de pessoas mais experientes, como é o caso de dois diretores que afirmaram “A graduação não ajudou. Foi mais a vivência com os professores, o ex-diretor... (Diretor 2) e “Não ajudou em quase nada, pois existe uma distância entre o que estudamos no ensino superior e o que vamos encontrar na educação básica” (Diretor 11).

A graduação é vista pela maioria dos entrevistados como uma fase da formação que pouco contribui para a sua atuação como dirigente escolar. A contribuição na parte pedagógica/didática é ressaltada principalmente por aqueles que cursaram Pedagogia. Os que são de outras licenciaturas e bacharelados não mencionam essa relação. Apesar da expectativa criada pela legislação – quando anuncia que a formação para diretores escolares acontecerá em cursos de graduação – a formação inicial nos cursos de licenciatura parece não ter respondido, na prática, às demandas do trabalho do gestor escolar.

d) Formação continuada: uma possível resposta aos anseios dos diretores

Na perspectiva enunciada, a formação continuada não é pensada para ser compensatória de uma formação inicial precária. O objetivo da formação continuada é possibilitar aos gestores um aprofundamento em aspectos que sejam de seu interesse e contribuam para seu crescimento pessoal e profissional.

A formação continuada é uma iniciativa que vem sendo bastante debatida teoricamente e na agenda da política educacional. Os cursos e as formações que visam à continuidade dos estudos dos gestores têm aumentado, haja vista a busca crescente por esse espaço de aprendizagem.

⁴ No Ceará, de acordo com a Lei nº 12.442, de 08 de maio de 1995, o provimento para o cargo de diretores escolares acontece por eleição constituída de duas etapas: a primeira avaliação técnica dos candidatos (através de prova escrita e de títulos), a segunda, eleição direta dos aprovados na primeira etapa pela comunidade escolar (CEARÁ, 2004).

Para os diretores entrevistados, a formação continuada é vista como uma preparação que tem mais eficácia quando relacionada aos aspectos de sua prática. Contudo, indicam que a experiência docente e na própria gestão são o que realmente formam um diretor como é possível perceber no depoimento a seguir.

Na formação continuada o que se destacou foi a gestão eficaz estabelecida na parceria com as famílias e a comunidade. Precisa ter habilidades quanto ao poder e a relação com todas as demandas. Mas é a experiência que vai ensinando! (Diretor 1)

Os diretores destacam como elementos formadores da mais alta importância a contribuição de pessoas mais experientes e da equipe de gestão e a troca de experiência com os demais gestores que participam dos cursos com eles. As entrevistas revelam o alto valor atribuído pelos diretores aos relatos compartilhados e discutidos nos grupos de diretores. Sobretudo, quando revelam situações inéditas, mas passíveis de acontecer em escolas diversas. Existe um aprendizado que nasce a partir das experiências e reflexões exprimidas pelos pares.

Entre os conteúdos que os gestores mencionam que mais gostariam de ver contemplados nas formações, destacam-se: gestão de pessoas; gestão financeira; relação com família e comunidade; gestão administrativa; avaliações externas; documentos escolares; violência e *drogadição* na escola.

Os entrevistados apontam dificuldades encontradas nas escolas acerca das quais nunca haviam estudado, nem comentadas por outros colegas. Segundo os diretores, consistem em situações completamente novas, em que eles não têm como nem onde se apoiar para tomar uma decisão. A própria construção profissional (e até mesmo pessoal) orienta qual o posicionamento adequado, qual atitude tomar.

A relevância da prática na formação dos diretores escolares é recorrente nos discursos dos entrevistados. Por várias vezes, os sujeitos destacam a prática como elemento formativo de caráter decisivo em seus percursos profissionais. Os entrevistados admitem a importância dos cursos de formação continuada voltado para a gestão escolar, mas enfatizam que a prática é que ensina a ser diretor. Quando indagados sobre a formação continuada revelam que “Ajuda nas demandas, mas não há preparação para as mudanças sociais, como a situação de *drogadição* e problemas familiares (Diretor 9) e enfatizam que “Ninguém é preparado para ser professor, coordenador e diretor, porque você entra em uma *piração*. Você aprende mesmo é na marra!” (Diretor 11).

Portanto, parece imprescindível que as políticas de formação continuada de gestores contemplem, em seus programas, aspectos como as experiências da prática profissional e a socialização dos dirigentes com seus pares como elementos formativos de extrema relevância.

e) Experiência docente: um elemento formador do gestor escolar

A experiência docente figurou entre os critérios e elementos destacados como mais importantes para o trabalho dos diretores, tanto na visão dos entrevistados, como nos editais de seleção analisados. Sua contribuição é unânime nos depoimentos. A influência desse aspecto na atuação profissional da gestão está associada ao conhecimento da realidade da sala de aula, no relacionamento com os outros professores e com os familiares dos alunos. Isso é compreensível em contextos em que se busca uma gestão democrática e em que se tem o trabalho pedagógico como foco. Segundo um diretor entrevistado, “É importante conhecer a sala de aula. Ajuda a manter uma boa relação com a coordenação e a trazer suporte e retorno aos professores. Diretor não tem sala, deve estar em toda a escola” (Diretor 6).

Os entrevistados alimentam a perspectiva de que a experiência docente faz o diretor conduzir o andamento da escola de forma a contemplar demandas e situações que o professor enfrenta no cotidiano da sala de aula. Para todos os diretores entrevistados, um diretor que não tenha passado pela experiência docente sofre desvantagens em relação àquele que foi professor.

Quando você vai crescendo dentro da educação, por todos os patamares, você tem a experiência de lidar com certos questionamentos, principalmente feitos pelo professor, porque você foi professor também. Você sabe o que é uma sala de aula e você sabe o que é que acontece na sala de aula (Diretor 1).

Constata-se, desse modo, que editais, autores e diretores observam a relevância da experiência docente de

maneira convergente. Entretanto, a legislação da educação, em âmbito nacional, não atribui a mesma importância, considerando que não a define como critério básico de seleção para os gestores escolares.

Alguns aspectos aparecem nas entrevistas que podem ser considerados pistas para se configurar a formação dos diretores escolares. A relevância atribuída à prática, tanto da própria experiência de gestão como da experiência compartilhada pelos pares é um primeiro desses aspectos. Por outro lado, a experiência docente é considerada, por todos os entrevistados, como um elemento fundamental para o trabalho do diretor escolar. Os programas de formação de gestores escolares podem se reestruturar considerando aspectos como esses, reinventando não somente a abordagem feita sobre a prática da gestão, mas também da própria prática docente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na esteira das discussões sobre a gestão democrática, um aspecto que tem chamado a atenção de pesquisadores e estudiosos comprometidos com a educação tem sido a formação dos dirigentes escolares. Neste estudo, buscou-se investigar os elementos formativos necessários para a constituição desses profissionais a partir da análise dos editais de seleção e de entrevistas realizadas com diretores em diversos contextos educativos.

Os editais de seleção apresentaram orientações fundamentais sobre conhecimentos e habilidades que os candidatos a dirigente escolar devem ter para pleitear o cargo. Apesar do destaque atribuído à seleção como forma de acesso ao cargo, durante a pesquisa em campo foi possível constatar que ainda é significativa a quantidade de gestores escolhidos por indicação política, sobretudo em unidades escolares pertencentes às redes municipais. As implicações desses mecanismos de seleção sobre a atuação do diretor constituem reflexões que ultrapassam os limites deste texto, mas são interrogações que surgem do perfil aqui delineado e que, certamente, demandarão novos estudos.

As entrevistas com os 12 diretores de escolas públicas, por sua vez, confirmam as indicações evidenciadas pelos editais de seleção, além de enriquecer as reflexões sobre a formação com elementos não considerados pelos editais. Entre os principais achados deste estudo destacam-se os seguintes.

- Os diretores entrevistados não reconhecem ou reconhecem de forma muito limitada, contribuições da formação inicial (seja em Pedagogia ou outra licenciatura) para seu trabalho como gestor escolar, o que revela uma grave lacuna nos cursos que, segundo a lei (LDB nº 9.394/96, artigo 64), possibilita o exercício das funções de gestão escolar.
- Apesar de não estar expressa nas leis nacionais, a experiência docente é apontada como um elemento de elevada importância para a função do diretor escolar, de acordo com a fala dos diretores investigados, corroborando, assim, com a principal exigência dos editais de seleção.
- Os resultados revelam que, se por um lado, há convergência entre os critérios dos editais e os elementos destacados pelos diretores entrevistados, por outro, há um descompasso entre estes e a legislação nacional sobre a formação de gestores escolares.
- A socialização com outros diretores escolares é considerada como um dos principais elementos nos encontros proporcionados por iniciativas de formação continuada – as experiências compartilhadas e as reflexões oriundas delas foram descritas como fundamentais para os diretores entrevistados.
- Assim como apontado na literatura sobre a formação de professores, a prática é apontada como elemento decisivo da formação dos diretores. Ações como tomar decisões, lidar com os relacionamentos interpessoais, agir com o imprevisível, manter um clima escolar favorável à aprendizagem etc., são algumas habilidades que podem (e devem) ser orientadas pelos fundamentos teóricos, mas são adquiridas somente no exercício diário inerente à prática da gestão.

Parte do impulso dado à formação dos diretores se deve à complexidade adquirida pelo trabalho do diretor no contexto atual que, embora orientado pelo imperativo legal de gestão democrática, é profundamente marcado pelas políticas de avaliação em larga escala. Além destas, o contexto socioeconômico também prescreve exigências de formação ainda não contempladas pelas iniciativas existentes, nem mesmo pelos editais de seleção de gestores (como é o caso do tema da drogadição, mencionada pelos diretores).

A formação continuada que tem contribuído para o trabalho de diretores é aquela que tem se aproximado da realidade enfrentada pelos profissionais nas escolas. Contemplar as muitas atribuições dos diretores escolares é algo complexo, porém, fundamental para a qualidade da educação. A formação de gestores que associa teoria e prática pode enriquecer o trabalho dos diretores e facilitar sua atuação, porém essas formações ainda são escassas diante da demanda existente.

A preparação dos gestores escolares é um passo imprescindível para a efetivação da gestão democrática das escolas. Políticas educacionais que almejem contribuir para a formação dos dirigentes escolares precisam garantir a sintonia entre as instâncias formativas e as redes de ensino, observando os achados que os estudos na área têm apresentado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos & pesquisas educacionais**. N°1, São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13/12/2016.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 13/12/2016.

CEARÁ. **Resolução nº 448**. 2013. Disponível em: https://normativasconselhos.ifal.edu.br/normativa/pdf/CEE-CE_res-0448-2013.pdf. Acesso em: 10/11/2015.

CEARÁ. **Gestão Democrática no Ceará**: escolha de dirigentes escolares/Secretaria da Educação Básica. Fortaleza: SEDUC, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. VEIGA, Cynthia Greive (Org.). **Carlos Roberto Jamil Cury**: intelectual e educador. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O gestor escolar e as demandas da gestão democrática**: exigências, práticas, perfil e formação. 2009.

PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**. V. 36, n 3, p. 763-778. São Paulo: USP, 2010.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em: 21/12/2016.

RUSSO, Miguel Henrique; BOCCIA, Margarete Bertolo. Diretor de escola pública: categorias teóricas de análise na pesquisa sobre o seu papel. **ECCOS Revista Científica**. 2009, 11 (Julio-Diciembre).

SANTOS, Sandra Maria de Carvalho; NASCIMENTO, Erivaldo Pereira do. O gênero editado e suas características linguístico-discursivas: para além dos manuais de redação. **Revista do Secretariado Executivo**, Passo Fundo, p. 133-143, n. 7, 2011.

SCHNECKENENBERG, Marisa. Democratização da gestão e atuação de diretor de escola municipal. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAAE**. v. 25, nº 1, p. 115-137. Porto Alegre: ANPAE, 2009.

SILVA, Joyce Mary Adam de Paula e. A construção da identidade de diretores: discurso oficial e prática. **Educação em revista**. V. 27, nº 3, p. 211-230. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. **Revista Iberoamericana de Educación**. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. GOUVEIA, Andréa Barbosa. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. **Educar em revista**. Nº especial 1. Curitiba: UFPR, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Teixeira Menezes. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Gestão escolar: formar o diretor a partir do professor? **Dialogia**, São Paulo, n. 22, p. 115-130, jul./dez. 2015.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Formação de gestores escolares no contexto ibero-americano. **Revista Ibero-americana de Educação**. Vol 69. Madrid/Buenos Aires, CAEU - OEI, 2015.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, V.17, nº 2, p.147-160. Porto Alegre: ANPAE, 2001.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; MANTAY, Carla; ANDRADE, Alenis Cleusa de. Direção de escola básica em perspectiva municipal. **Educação**. V. 32, nº 2, p.139-149. Porto Alegre: PUC-RS, 2009.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA ESCOLA: O PAPEL MEDIADOR DOS DIRETORES

Eveline Andrade Ferreira Siqueira
Sofia Lerche Vieira

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca somar-se a estudos sobre a gestão escolar, tendo como foco o papel do diretor no atual contexto das políticas educacionais brasileiras. Apresenta os principais resultados de uma tese de doutorado da primeira turma do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE-UECE).

Desde meados da década de 1990, um novo quadro passa a se delinear nas escolas de educação básica caracterizado por políticas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)¹, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)², Avaliações externas à escola (Prova Brasil-Saeb, Spaace³ etc.) que eram cada vez mais integradas ao cotidiano e imprimiam novas exigências à prática da gestão.

Dessa forma, o quadro incide de maneira intensa sobre o papel, a formação e a prática do diretor escolar – considerando-se o pressuposto de que este se constitui sujeito estrategicamente situado para a definição e a efetivação das políticas educacionais em contextos locais.

Para essa análise, parte-se da compreensão de que a política educacional é fruto de uma complexa trama de relações em que, além do Estado, participam outros atores. De um lado, as forças organizadas da sociedade que pressionam o Executivo no sentido de fazer valer seus interesses. De outro, aqueles que são responsáveis pela tradução da política educacional no dia a dia da vida na escola (VIEIRA, 1990). As discussões sobre o diretor escolar situam-se, portanto, num contexto mais amplo de análise de políticas educacionais.

A abordagem do *ciclo de políticas* (BOWE et al., 1992, *apud* MAINARDES, 2006) menciona que as políticas devem ser analisadas a partir de três contextos: contexto de influência, contexto de produção do discurso e contexto da prática. A ideia de ciclo remete ao movimento dialético e não linear que cada contexto ocupa, articulando-se mutuamente. Para isso, Ball e Bowe (1992, p. 49) “rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases de formulação e implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política”. Neste sentido, os autores defendem que

o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e **sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para**

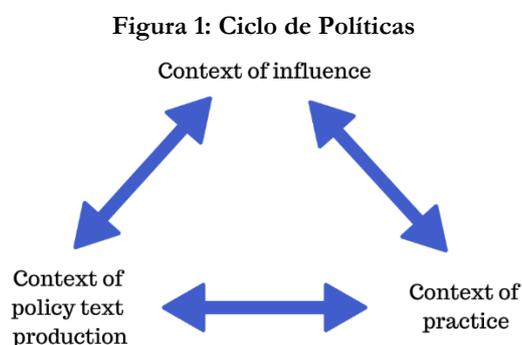
¹ O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995 e tem por objetivo prestar assistência financeira às escolas públicas municipais, estaduais e federais, assim como privadas de atendimento direto e gratuito ao público.

² O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é composto por três indicadores: (i) taxa de aprovação média nas séries/anos que compõem a etapa de ensino; (ii) resultados de desempenho de aprendizagem em Língua Portuguesa e (iii) resultados de desempenho de aprendizagem em Matemática (os dois últimos obtidos mediante a aplicação da Prova Brasil).

³ O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace) foi criado em 1992 e abrange as escolas públicas das redes estadual e municipais de ensino, avaliando aos alunos da educação básica.

relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas (BALL e BOWE citados por MAINARDES, 2006, p. 50, grifo das autoras).

A Figura 1 ilustra a relação entre os três contextos, segundo os autores.



Fonte: BOWE et al. citado por MAINARDES, 2006

No domínio do *contexto de influência*, os variados grupos travam suas batalhas para transmitir sua visão acerca de qual seja a função da educação e do sentido de ser educado. Nesses campos – formais ou informais – manifestam-se os interesses sociais, políticos e/ou econômicos de organizações locais, nacionais ou estrangeiras.

Quando se trata do *contexto de produção do texto*, são abordadas as diversas maneiras de apresentação da linguagem dos textos políticos para público de forma geral. Os diferentes grupos disputam o controle das representações da política que variam entre documentos oficiais, pronunciamentos, textos políticos etc.

No *contexto da prática*, os resultados dos choques entre dos dois primeiros contextos citados têm suas implicações materializadas. Dessa forma, configura-se um pressuposto essencial para essa pesquisa: não há transposição de políticas de uma dimensão maior para uma menor. A partir das interpretações dos atores envolvidos no processo, as políticas são “recriadas”, gerando decorrências que podem conceber alterações significativas na prática original. Ao estabelecer as conexões entre os discursos e o cotidiano escolar, os profissionais – que os reinterpretam – inauguram uma nova fase de “reelaboração” das políticas educacionais apresentadas aos estabelecimentos de ensino, assinalando, assim, o *ciclo de políticas*. Muitas vezes, políticas valorizadas outrora num dado contexto, noutros específicos, regressam a um “estado de coisas”, ou seja, caracteriza-se como “algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão” (RUA, 2009, p. 71).

Na tensão dos processos de aceitação, aversão e reelaboração dos discursos proporcionados nessa arena, o diretor escolar deve se reconhecer em posição fundamental.

Os argumentos descritos suscitam a delinear os seguintes objetivos para esta análise: investigar a função do dirigente escolar na mediação de políticas educativas voltadas ao aumento do rendimento de estudantes; contextualizar o diretor diante das implicações oriundas da busca de promover a educação enquanto direito público subjetivo, manifestadas no seu cotidiano de trabalho; pesquisar estruturas influenciadoras/formadoras dos saberes e fazeres utilizados pelo dirigente em seu propósito de fazer valer as políticas educacionais; e, elucidar variáveis da constituição da identidade do diretor responsáveis por influenciar na mediação das políticas educativas.

Propõe-se a confirmação da seguinte tese: o diretor é sujeito mediador do processo de interpretação e “recriação” das políticas educacionais no território da escola. Nesse sentido, seus saberes, fazeres e autonomia trazem implicações decisivas para a escola e seus alunos.

Os estudos sobre a gestão escolar no Brasil surgem com mais intensidade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna traz como um dos princípios da educação brasileira a “gestão democrática da escola pública” (art. 206, inciso VI), o que, anos mais tarde, seria confirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/1996, art. 14).

Neste contexto, a produção na área de gestão escolar é impulsionada, apresentando os avanços e desafios, sobretudo no tocante a temas como construção do Projeto Político-pedagógico, estabelecimento dos órgãos colegiados nas escolas (conselhos escolares, associação de pais e mestres etc.), escolha de dirigentes, entre outros.

O cenário de atuação do diretor escolar se esboça, por um lado, pela necessidade de se construir, nas escolas, os espaços de autonomia, cidadania e democracia inspirados pela legislação – que expressa anseios de uma educação de qualidade para todos. Por outro lado, delinea-se pela tradução desses princípios em resultados de desempenho escolar que respondam satisfatoriamente aos objetivos das políticas educacionais.

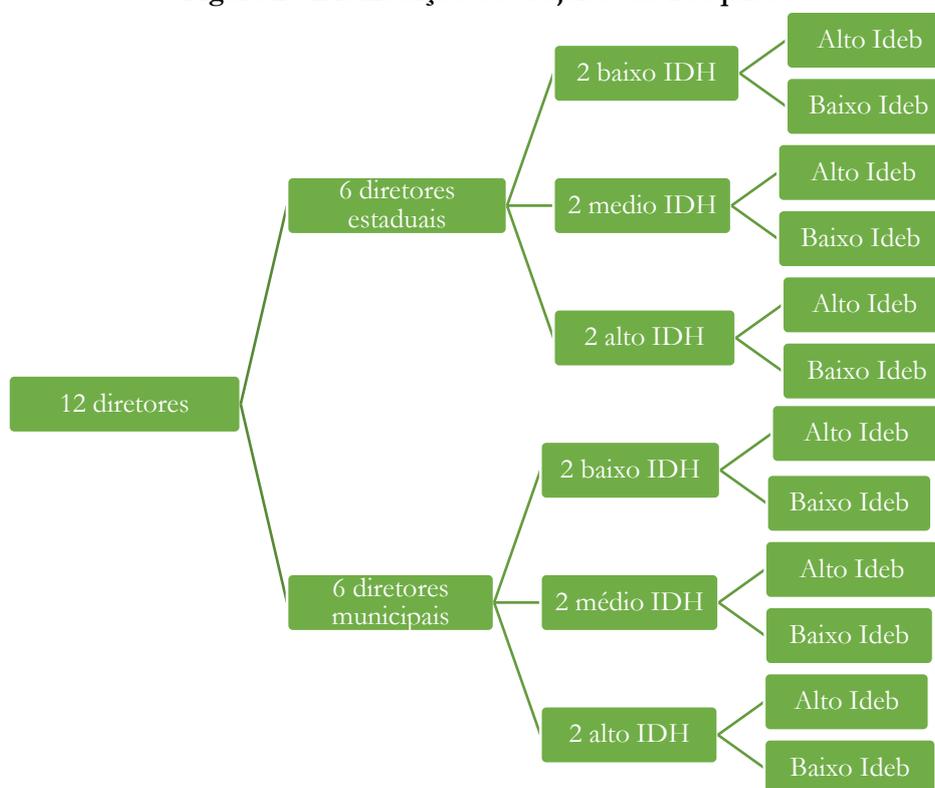
PERCURSO METODOLÓGICO

O delineamento da proposta metodológica considerou o desafio de captar as dimensões de um objeto dinâmico, em constante movimento. Vale fazer, em princípio, portanto, duas ressalvas. A primeira delas refere-se ao fato de que, qualquer que seja a metodologia adotada, ela permite retratar o fenômeno pesquisado em um determinado momento, sob condições e contextos específicos. A segunda enfatiza que o objeto é retratado por uma “lente” também constituída a partir de elementos específicos – essa “lente” é o olhar do(a) pesquisador(a) que se constrói, sobretudo, a partir de suas experiências peculiares.

Como habitantes do mundo, os pesquisadores são voltados a ele de maneira que os impede de fundamentar suas conclusões fora dele. Dessa forma, gostemos ou não, todos estão destinados a ser **intérpretes que analisam o cosmos de dentro de suas fronteiras e com seus tapa-olhos**. Para pesquisar, temos que interpretar; na verdade, para viver, temos que interpretar (KINCHELOE, 2007, p. 44, grifo das autoras).

A metodologia qualitativa escolhida envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas com doze diretores de escolas (estaduais e municipais) de altos e baixos Ideb, em três municípios (de alto, médio e baixo IDH, respectivamente). A Figura 2 mostra a distribuição dos sujeitos da pesquisa.

Figura 2 - Distribuição dos Sujeitos da Pesquisa



Fonte: elaboração das autoras

Neste estudo, foram construídas categorias teóricas e empíricas. As categorias teóricas começaram a ser tecidas na medida em que a bibliografia emergia ao redor da tese a ser comprovada. Elas se vinculam estreitamente à tese, manifestando-se direta e/ou indiretamente em seu próprio texto e, em seguida, foram sancionadas a partir das pistas lançadas pela pesquisa em campo. Isto é, foram construídas *a priori* e confirmadas *a posteriori*. Apresentam-se como grandes lentes através das quais o fenômeno em questão pode ser investigado em suas nuances. As categorias teóricas são categorias amplas (macrocategorias), capazes de agrupar outras categorias mais específicas. Nesse sentido, as categorias teóricas definidas foram: autonomia, território e identidade.

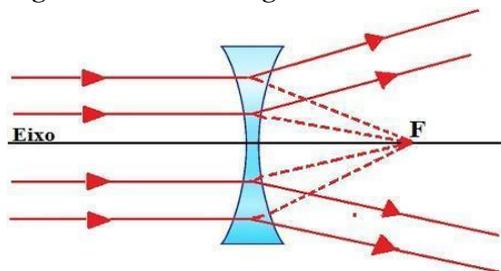
As informações obtidas na pesquisa em campo deram continuidade ao processo de categorização. A dinâmica desse processo não apenas confirmou as categorias teóricas que já se delineavam, mas também gerou novas categorias, a partir do agrupamento dos dados.

Também é preciso compreender que a análise do material se processa de forma cíclica e circular, e não de forma sequencial e linear. Os dados não falam por si. É necessário extrair deles o significado. Isto em geral não é atingido num único esforço. O retorno periódico aos dados, o refinamento progressivo das categorias, dentro da procura de significados cada vez melhor explicitados, constituem um processo nunca inteiramente concluído, em que a cada ciclo podem atingir-se novas camadas de compreensão (MORAES, 1999, s/p).

As novas categorias que emergiram da análise das entrevistas com diretores escolares são chamadas de categorias empíricas e são as seguintes: direito à educação, aos saberes e aos fazeres dos diretores escolares e autoconstituição profissional. A classificação do conteúdo e o refinamento progressivo das categorias geraram, no interior da discussão de cada capítulo do estudo, subcategorias ou itens específicos para descrição dos achados.

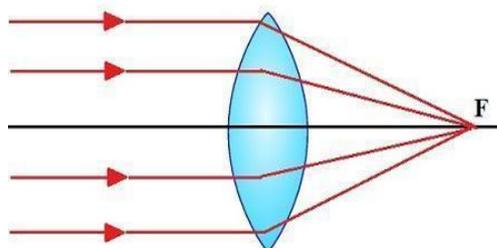
As macrocategorias dão uma visão ampla do fenômeno estudado, funcionando como lentes divergentes (pois abrangem vários pontos). Já as categorias empíricas funcionam como lentes convergentes, pois se concentram em um único ponto – têm um foco *real*⁴, como mostra as Figuras 3 e 4.

Figura 3: Lentes Divergentes



Fonte: Teixeira, 2017

Figura 4: Lentes Convergentes

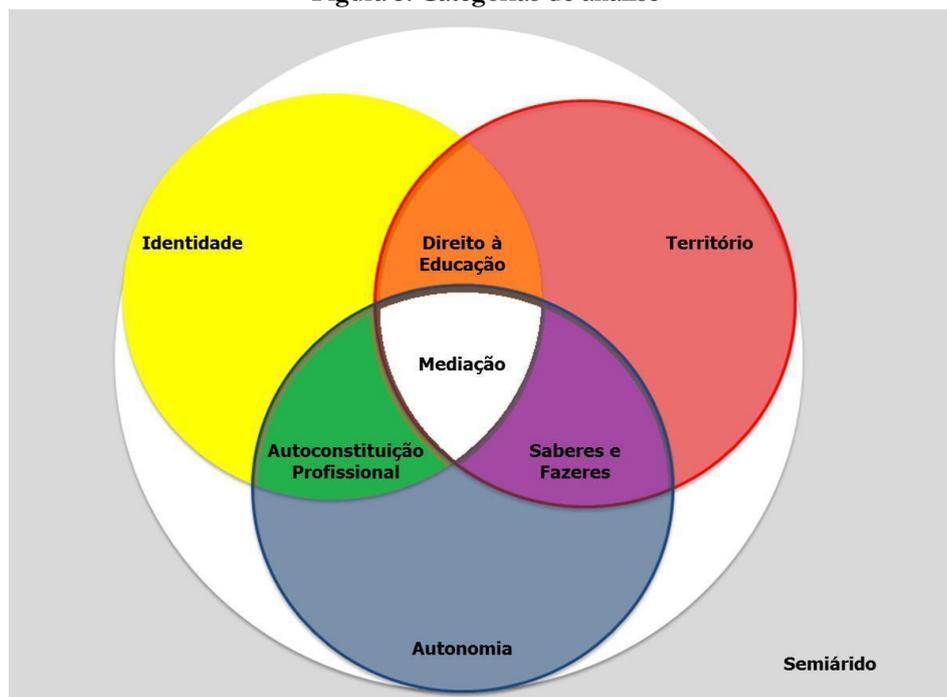


Além das três categorias teóricas e das três categorias empíricas, torna-se imprescindível destacar a centralidade da mediação – como categoria teórico-empírica. A categoria mediação foi definida concomitante ao processo de gênese do objeto desta tese. O aprofundamento dos estudos em torno da relação entre o sujeito diretor e as políticas educacionais que chegam à escola acabou por estabelecê-la aprioristicamente, a partir de incursões de caráter teórico. Por estar enraizada ao objetivo geral do estudo, foi, desde o princípio, categoria central, em função da qual todas das outras categorias são estabelecidas. A pesquisa em campo confirmou sua centralidade.

A mediação funciona como uma lente multifocal que permite ver os achados de forma mais ampla, ou de forma mais específica, ora com foco divergente, ora com foco convergente. A Figura 5 ilustra as relações entre os conceitos trabalhados.

⁴ O foco das lentes convergentes é classificado como foco *real*, pois é fruto do encontro dos raios de luz refratados (TEIXEIRA, 2017)

Figura 5: Categorias de análise



Fonte: Elaboração das autoras, 2017

Observam-se, inicialmente, três grandes círculos assinalados com as cores primárias (amarelo, vermelho e azul) – referentes às categorias teóricas (identidade, território e autonomia, respectivamente). São simbolizadas como as grandes lentes utilizadas para tornar mais visíveis os fenômenos revelados pelas/nas categorias empíricas. Na intersecção dessas macrocategorias, e representadas pelas cores secundárias (verde, laranja e violeta), encontram-se as categorias empíricas (autoconstituição profissional, direito à educação, saberes e fazeres dos diretores escolares). Todas as seis categorias estão inscritas num círculo branco (cor resultante da mistura de todas as cores), cuja função neste estudo é representar a sétima categoria mediação (de caráter teórico-empírico), que ocupa o espaço da base e do centro da figura, assim como do estudo.

As categorias são distintas, mas se entrelaçam de maneira que, por vezes, torna-se difícil separá-las, ainda que apenas para fins de análise

A incursão pelo semiárido garantiu dados para muitos anos de pesquisa sobre a vida dos diretores escolares. Nos limites deste texto, parte dos dados foram agrupados por temáticas nas subsecções que se seguem. A proposta para os próximos momentos deste estudo é apresentar o trabalho de mediação dos diretores escolares através de seu movimento para garantir o *direito à educação*, nos seus *saberes e práticas da gestão* e na sua *autoconstituição profissional*.

DIRETORES ESCOLARES E O DIREITO À EDUCAÇÃO: O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO DISCURSO NA ESCOLA

A Constituição do Brasil de 1988 trouxe uma intensa mudança para educação quando definiu o ensino fundamental como direito público subjetivo. Essa mudança provocou repercussões não somente no ordenamento jurídico, mas, sendo fruto de uma mudança na visão da educação decorrente do processo de redemocratização do país, também impôs que a educação adquirisse um patamar de maior relevância.

Apesar desse entendimento universal em torno da educação, as garantias do direito não se operam sem conflitos no campo da prática. Especificamente, nos municípios deste estudo, observam-se desafios de ordem operacional sinalizados pelos significativos índices de distorção idade-série, elevados números de alunos por sala de aula, além das taxas de evasão e repetência (em especial nas séries finais do ensino fundamental e ensino médio).

As discussões oriundas dos desdobramentos do artigo 205 da Constituição Federal produzem diversos efeitos (entre eles, uma gama de dispositivos infraconstitucionais) cujas manifestações se entrecruzam no cotidiano

escolar, exigindo uma gestão capaz de lidar com as decorrências nas dimensões financeiras, administrativas e pedagógicas da escola.

Mas como se trata de um direito reconhecido, é preciso que ele seja garantido e, para isto, a primeira garantia é que ele esteja inscrito no coração de nossas escolas, cercado de todas as condições. Nesse sentido, o papel do gestor é o de assumir e liderar a efetivação desse direito no âmbito de suas atribuições (CURY, 2006, p. 3).

No processo de mediação das políticas educacionais, apresentam-se as concepções construídas por esses sujeitos acerca do direito à educação e do dever de educar. Essas concepções, além de perpassarem pelo prescrito por políticas de formação ou orientações das redes de ensino, não deixam de apresentar as marcas das construções individuais e dos condicionantes dos territórios em que se inserem.

Quando indagados acerca do que seria uma boa política educativa, a maior parte dos diretores definiu como aquela que visa, de alguma forma, a atender prioritariamente aos alunos.

Uma política que se preocupe verdadeiramente com os alunos. Em primeiro lugar, ela tem que ter esse objetivo. Não seja simplesmente mostrar resultados que possam favorecer a A ou B governos (Diretor alto Ideb, alto IDH, estadual).

A maioria dos diretores pesquisados manifesta uma visão de educação coerente com a definida no artigo 205 da Constituição Federal, ao estabelecer que a educação “visa ao pleno desenvolvimento do aluno”. Os entrevistados evidenciam a compreensão de que os “bons resultados” precisam estar relacionados a dimensões que ultrapassam os limites dos índices de rendimento. Considera-se das entrevistas que mais do que “políticas de governo”, as políticas educativas precisam ser vistas como “políticas de Estado”, ou seja, tenham continuidade e abrangência das aspirações dos vários grupos sociais, além de fundamentalmente ligadas à promoção de cidadania.

Há uma boa política, quando as crianças aprendem realmente. (...) Quando você tiver o Isaque, e ele estiver grandinho, e você botar numa escola e perceber que ele não está aprendendo, você vai arrancar imediatamente de lá (risos). Isso que eu fiz com os meus. Não estavam aprendendo, tirei da escola particular e botei na minha. Os meninos aprenderam a ler a escrever, as letras são uma beleza, na escrita e na compreensão os meninos são ótimos (Diretora baixo Ideb, alto IDH, municipal).

(...) Para mim, é quando traz bons resultados e que dá oportunidade a todos. É ver nossos alunos entrando nas universidades, é ver nossos alunos no mercado de trabalho, é ver isso acontecendo. É ver a escola lotada de alunos porque a comunidade acredita, confia (Diretora baixo Ideb, médio IDH, estadual)

Os depoimentos descritos referem-se a contextos muito diferentes: uma escola municipal, outra estadual; uma escola com elevados resultados de rendimento, outra com baixos resultados; uma em município de alto IDH e outra em município de médio IDH. Não obstante esse contraste, indicam que uma “boa política educativa” consiste na aprendizagem dos alunos. O primeiro depoimento volta-se para a aquisição das competências pelas crianças (público atendido pela escola municipal); ultrapassando a condição de diretora e demonstrando sua visão a partir da perspectiva dos pais, reconstrói uma situação própria como exemplo e aproveita para atestar a credibilidade no trabalho da escola. A diretora de escola estadual já vislumbra os ensejos que essa aprendizagem pode representar ao final da educação básica, como a entrada na universidade ou o ingresso no mercado de trabalho. A diretora ressalta ainda que estes resultados mencionados garantem a credibilidade da comunidade, traduzida pela elevada matrícula dos alunos. Quando a entrevistada remete à “oportunidade a todos” traz à tona a cidadania como termo latente nos discursos das diretoras.

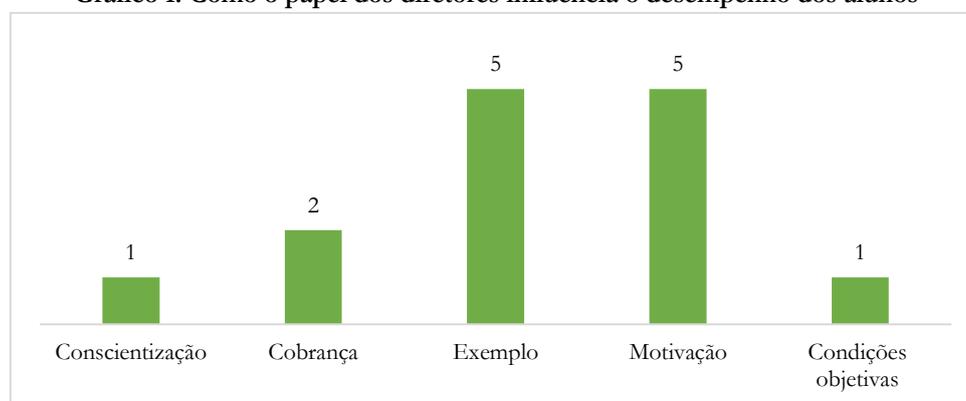
É possível observar que os diretores entrevistados apresentam dificuldades de compreensão acerca do que sejam políticas educacionais. Apesar disso, as concepções descritas pelos diretores podem sinalizar como as políticas são recepcionadas pela escola, assim como as pistas para se compreender o princípio que rege as convergências e divergências com as políticas definidas em nível macro.

Muitas são as interpretações acerca da relação entre os diretores escolares e o desempenho dos alunos (MOREIRA, 2013; VERNIER, 2013; MESQUITA, 2009), mas as constatações baseiam-se mais no pressuposto de que o trabalho do diretor é relevante para a aprendizagem dos alunos, do que em dados precisos sobre de que forma, exatamente, essa influência acontece.

O estudo de Vernier (2013) confirma, após cuidadosa análise estatística, que os diretores exercem forte influência sobre as médias dos resultados das escolas. Já os fatores socioeconômicos são os que exercem maior influência sobre o desempenho individual dos alunos. Esse estudo lança pistas a partir dos resultados dos estudantes gaúchos, mas ainda ficam muitas lacunas, sobretudo em relação às causas e aos métodos dessa questão no cotidiano escolar.

Nas entrevistas, os diretores foram indagados “Como você acha que seu papel influencia no desempenho dos alunos?”. Na hora de descrever como isso acontece, é perceptível o ineditismo do convite à tal reflexão. As diversas respostas foram agrupadas no Gráfico 1. Vale ressaltar que não houve resultado significativo na comparação por dependência administrativa, nem por município, nem por resultados de Ideb.

Gráfico 1: Como o papel dos diretores influencia o desempenho dos alunos



Fonte: Elaboração das autoras

Como é possível apreender dos discursos, o exemplo, que, segundo os diretores é capaz de influenciar o desempenho dos alunos, refere-se não apenas às ações do dia a dia, mas também ao modelo de vida que o diretor pode representar. Essa é uma reflexão que lhe impõe um nível de responsabilidade para além da preparação técnica, pois não se trata somente do exemplo no fazer, mas no próprio ser.

O discurso produzido pelos diretores acerca de sua influência sobre o desempenho dos alunos remete a uma vasta literatura sobre liderança – que envolve especialmente os aspectos exemplo e motivação. A produção do discurso deixa de envolver categorias como cidadania e democracia e passam a prevalecer falas que apontam para o poder de ação de aspectos individuais dos diretores escolares. Sem dúvida, a emergência do paradigma pós-estruturalista chega às escolas não somente através das políticas curriculares e políticas de formação dos professores, mas também na formação e no perfil exigido dos dirigentes escolares.

SABERES E FAZERES DOS DIRETORES ESCOLARES: A MEDIAÇÃO NO CONTEXTO DA PRÁTICA

Assim como existem saberes e fazeres específicos dos profissionais que se dedicam à docência, há também aqueles específicos do diretor escolar que garantem êxito ao processo de mediação das políticas educativas na escola. Em que pese o fato de que “o papel dos diretores nem sempre é o que eles desejariam que fosse, e que suas funções ainda precisam ser mais bem definidas” (ABRUCIO, 2010, p. 244), as análises sobre o dia a dia do dirigente escolar devem contribuir para se compreender como seu trabalho pode influenciar na melhoria da qualidade da educação.

Para tanto, foram especialmente escolhidas, no âmbito da dimensão técnico-política da gestão, as discussões sobre elementos apontados como capazes de produzir efeitos sobre o exercício dos dirigentes em seu cotidiano.

Os entrevistados foram questionados quanto à influência da forma de sua escolha para o cargo. A pergunta foi formulada exatamente da seguinte maneira: “Você acha que o fato de ter sido indicado pelo Poder Executivo (Governador/Prefeito) ou eleito pela comunidade provoca alguma repercussão no seu trabalho como diretor?”. As respostas divergiram e são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1: Reconhecimento de repercussão da forma de escolha sobre o trabalho do diretor – visão dos diretores por município

Respostas	Total	Município alto IDH		Município médio IDH		Município baixo IDH	
		Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Sim	7	2	1	2	-	2	-
Não	3				2		1
Não sabe	1		1				
Depende do Diretor	1						1

Fonte: elaboração das autoras

A discussão se polarizou tendo como extremos, por um lado, a escolha por meio de processo de eleição, por outro a indicação (técnica ou política). Pelo quadro, observa-se que, quando a comparação das respostas é feita por municípios, os resultados são semelhantes. Quando a comparação é feita por dependência administrativa, percebe-se o contraste entre o posicionamento dos diretores de rede estadual e municipais.

Os diretores de escolas da rede estadual são unânimes em reconhecer a influência do processo de escolha sobre seu trabalho. Atribuem à legitimidade proporcionada pela participação da comunidade no certame, através do processo de eleição, a repercussão mais representativa.

Não desmerecendo, às vezes, uma indicação que foi de alguém competente, ótimo, não vai fazer com que ele não faça um bom trabalho, não. Agora, o diferencial na eleição é que essa entrada do diretor foi legitimada pela própria comunidade escolar. Eu poderia dizer que ela dá duas coisas: ela dá uma certa confiança para o diretor e, ao mesmo tempo, ela dá uma responsabilidade maior ainda. Mesmo que seja indicado, pode conseguir conquistar uma comunidade a partir da forma de trabalhar e tudo, mas eu acho que ele tem um pouquinho menos de força, em relação à autonomia dele (Diretor Alto IDH, Alto Ideb, escola estadual).

Vale salientar que todos os diretores das escolas estaduais da amostra passaram pelo processo de eleição. As respostas destes convergiram no sentido de defender a participação da comunidade como algo positivo para a gestão, assim como a predominância de uma visão negativa quanto à escolha pela indicação.

Entretanto, entre os diretores das escolas municipais, temos visões diferentes. No caso dos três municípios da amostra, todos os diretores foram escolhidos por indicação do Poder Executivo – o que converge com os quase 61% dos diretores de escolas municipais do Nordeste, segundo Inep (2010). O único diretor de rede municipal que reconheceu de imediato a influência da forma de escolha sobre seu trabalho ressaltou, assim como os diretores das escolas estaduais, a importância de ser legitimado, mas ao invés de fazer referência à comunidade, apontou um sujeito diferente:

(...) Sendo posto aqui pelo nosso prefeito, acho que ele tem que legitimar, tem que legitimar mesmo o seu cargo ali, então tem que ser através do poder, realmente. E quem tem é o prefeito. (Diretor Alto IDH, Alto Ideb, escola municipal).

Como é possível observar, o diretor também atribui a influência do processo de escolha à questão de legitimidade. Contudo, apesar de reconhecer o poder da comunidade, atribui ao líder do Executivo poder maior para legitimar.

É possível cogitar que uma maior participação da comunidade respalda e assegura o diretor, no sentido de tomar decisões que façam da escola um lugar público, além de estatal. Vale ressaltar que, neste estudo, “o conceito de autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a ‘independência’”

(BARROSO, 1998, p. 67). Sendo, portanto, a autonomia um conceito relacional sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. No caso do diretor escolar, o contexto envolve todas as relações inscritas ao processo de escolha de gestores.

Para que as políticas educacionais se efetivem no cotidiano escolar diferentes atividades são desenvolvidas pelos diversos atores que podem agir no sentido de promovê-las ou dificultá-las. Neste estudo, é defendida a tese de que o dirigente escolar é sujeito mediador desse processo e que, entre outros elementos, seus fazeres são determinantes para a efetivação das políticas. Neste sentido, foi perguntado aos diretores, nas entrevistas, o que eles fazem para que as políticas educativas se efetivem nas escolas e o Gráfico 2 mostra os resultados.

Gráfico 2: O que os diretores fazem para que as políticas se efetivem



Fonte: elaboração das autoras

Segundo depoimento de um dos diretores,

Eu tenho todo papel importante nisso daí (risos). Eu sou o pivô. Porque os diretores vão para a Crede, aí, eles falam sobre a política pública, e o diretor tem que fazer isso, tem que fazer aquilo. Aí, o diretor chega e joga nos coordenadores, “como é que nós vamos fazer isso?”. Aí, o coordenador se junta como os professores, “como é que nós vamos organizar, aí começa... Querida, é uma dança tão grande (risos)! É uma saia justa. É uma negociação com o professor (...). É muita conversa, é trabalho de formiguinha, é um por um, é conquistando o professor (Diretora baixo Ideb, alto IDH, estadual).

O depoimento descreve a posição estratégica do diretor para a implementação das políticas na escola: ele recebe as instruções das instâncias superiores e as faz chegar à escola de uma forma bastante personalizada – que pode ser, por exemplo, com o esforço e o jogo de cintura de uma “dança” – para convencer coordenadores e professores.

As demandas apresentadas ao diretor escolar acabam por ditar um perfil de dirigente que está muito além do contemplado pelas instâncias formativas. As atividades são variadas, e variados os saberes e habilidades a serem mobilizados no sentido de operar o cotidiano da escola. Bordignon e Gracindo (2000, p. 139) resumem em duas dimensões.

O perfil desses profissionais deve conciliar as duas dimensões essenciais: a técnica e a política. A qualificação técnica requer o domínio dos fundamentos da filosofia da educação e da pedagogia e o conhecimento dos processos de gestão de uma organização, tanto em nível macro (o município) quanto em nível micro (a escola). Os requisitos políticos requerem sensibilidade para perceber e se antecipar aos movimentos da realidade, capacidade dialética de negociação de conflitos nas relações interpessoais, sem negar as diferenças, coordenando as forças institucionais na direção de sua finalidade.

Os diretores desta amostra confirmam a síntese dos autores citados quando apontam, com bastante intensidade, as exigências, sobretudo do campo político, através dos desafios que envolvem a necessidade de “convencer as pessoas” como estratégia para efetivação das políticas educativas. O processo de mediação dessas políticas educativas se consubstancia desde os pormenores da prática diária até às decisões de longo alcance a serem tomadas pela gestão da escola.

São vários os elementos que influenciam esse processo na escola e a análise de alguns deles permitem registrar constatações como

- a forma de escolha dos dirigentes escolares (neste estudo, centralizadas em indicação e/ou eleição) influencia a construção de sua autonomia; quando eleitos pela comunidade os diretores se sentem respaldados, seguros e autônomos. A seleção técnica é defendida como uma etapa do processo de escolha;
- o processo de mediação das políticas educativas somente ocorre se os sujeitos partícipes do processo forem autônomos – e a competência é um pré-requisito para esse estado de autonomia;
- as políticas educativas se efetivam a partir do momento em que o diretor escolar lhes atribui importância; em tempos de *accountability*, as políticas de avaliação em larga escala dão um *feedback* do trabalho do diretor da escola (e da gestão, em geral), o que explica, em partes a total prioridade dessas políticas na escola;
- a estratégia para efetivação das políticas educacionais que prevalece entre os diretores escolares refere-se a “conquistar as pessoas”, o que indica um trabalho individualizado, pautado de forma mais intensa na sua capacidade de articulação política, mais que de preparação técnica.

Todos esses saberes e fazeres não somente influenciam a ação do diretor, como constituem o próprio processo de mediação das políticas educacionais na escola. A “reinterpretação” e a “recriação” dessas políticas se traduzem no que fazer diário dos diretores escolares, a partir de práticas e concepções como as apresentadas neste tópico. O sucesso das políticas educacionais depende, em partes, de se considerar os pormenores da realidade da escola e, especificamente, as concepções que orientam os saberes e fazeres do dirigente escolar.

DIRETORES ESCOLARES E AUTOCONSTITUIÇÃO PROFISSIONAL: SABERES CONSTRUÍDOS A PARTIR DE SUAS EXPERIÊNCIAS

Este tópico aponta para a relevância de apresentar elementos que, associados ao que se chama aqui de processo de auto constituição profissional, consistem em fatores de forte influência sobre a prática dos diretores.

Em estudo recente sobre a formação desses diretores (EVANGELISTA, 2016; EVANGELISTA, FERREIRA-SIQUEIRA, 2016), constatou-se, entre outros elementos, que a prática e as experiências pessoais são elementos formativos de maior efeito para esses gestores, sobrepondo-se, inclusive, aos cursos de formação inicial e continuada. Acredita-se que esses fatores podem ser determinantes de muitas práticas dos diretores, inclusive na mediação das políticas educacionais.

No campo dos estudos sobre professores, autores como Tardif (2002), Schön (1997) e Zeichner (1997) contribuem sobremaneira para encontrar o lugar da prática na formação profissional dos professores. Enquanto Schön (1997) e Zeichner (1997) sugerem o pensamento e a reflexão sistemática e intencional sobre a prática, Tardif (2002) ressalta a relevância dos saberes da experiência na formação. Sendo o diretor, no Brasil, em princípio, um professor de profissão, muito da literatura sobre a formação docente pode iluminar a compreensão do universo dos diretores. Os dados empíricos deste estudo, por um lado, confirmam isso, mas, sem dúvida, considerando as peculiaridades da função, também apontam para a necessidade de uma literatura específica sobre a formação e o trabalho dos diretores escolares.

Foram diversas as razões apontadas pelos entrevistados ao tratar de suas trajetórias profissionais para se tornarem diretores. Vale ressaltar que a maioria dos diretores (à exceção de três diretores de redes municipais) apresenta um percurso caracterizado pelo crescimento hierárquico que ascende de professor para coordenador e, em seguida, de coordenador para diretor.

É relevante, contudo, observar que, em poucas questões da entrevista, foi identificada tão representativa divergência entre os resultados por rede, como mostra o Gráfico 3.

Quadro 3: Aspectos destacados na trajetória profissional dos diretores, por dependência administrativa

Diretores escolas estaduais	Respondentes
Incentivo de colegas e alunos	3
Elemento pessoal/familiar	3
Diretores escolas municipais	Respondentes
Acaso	3
Vontade pessoal	2
Trabalho com a comunidade	1

Fonte: Elaboração das autoras

Enquanto os diretores vinculados à rede estadual destacam, em sua trajetória profissional, que se tornaram diretores a partir do incentivo dos colegas/alunos ou sob a influência de elementos familiares, os diretores das redes municipais ressaltam o elemento do acaso, a sua vontade pessoal e o trabalho com a comunidade.

Esse percurso identificado na trajetória dos diretores de escolas estaduais remete ao um desejo alimentado pela pessoa, ainda que não inicialmente, para se candidatar. É exatamente inverso ao percurso descrito por diretores que se remeteram a situações de acaso para responder como se tornaram diretores. São diretores de redes municipais (dos municípios de médio e baixo IDH), que ocupam o cargo por indicação política.

Sou comerciante. É da família, todo mundo é comerciante. Mas aí eu resolvi e comecei a fazer a faculdade e gostei. (...) Surgiu a vaga na direção, eu não queria porque direção assusta (Diretora alto Ideb, médio IDH, municipal).

Ao contrário dos diretores de escolas estaduais que evidenciam uma trajetória que envolve docência, coordenação e, em seguida, direção, os diretores de escolas municipais dessa amostra (nos três municípios) revelam que, na maior parte dos casos (5), a direção da escola foi a primeira experiência de gestão.

O destaque para a influência de elementos pessoais para o processo de auto constituição dos diretores foi um elemento que chamou especial atenção.

Quem me fez ter esse perfil de administrador foi meu divórcio. (...) Eu passei a administrar minhas finanças e isso me facilitou a administrar a escola. Eu não sabia que eu tinha essa capacidade de administrar. Eu era totalmente dependente das decisões do meu marido. Eu fui saber que eu era capaz e gostava de fazer isso quando ele foi embora. (...) Você não sabe do que é capaz até ter que provar que é (Diretora baixo Ideb, alto IDH, estadual).

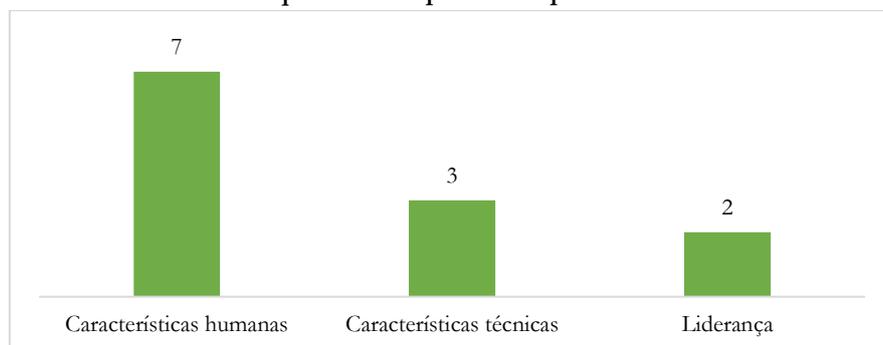
Não queria ser professor, não queria. Mas meus pais tanto foram professores, quanto foram diretores também de escola. (...) Fiquei coordenador, foi uma experiência boa e tal, mas não pensava em ser diretor até então, por conta do que eu vi meus pais... vi o sacrifício que eles faziam, que eles fizeram, no caso, quando gestores (Diretor baixo Ideb, baixo IDH, estadual).

Os diretores ressaltam o impacto de suas experiências pessoais, assim como elementos da “herança cultural” como fatores decisivos na sua trajetória profissional. É realmente intrigante que, quando indagados acerca de “como se tornaram diretores”, a maioria dos entrevistados recorra de forma predominante a aspectos de suas vivências pessoais e não, necessariamente profissionais.

Mais uma vez recorrendo à literatura acerca da formação de professores, é possível inferir que, semelhante ao que acontece com os professores (até porque o diretor é, em essência, um professor), seus saberes podem ser caracterizados como a) temporais: são adquiridos ao longo da história de vida e formação; b) plurais e heterogêneos: provêm de diversas fontes; c) personalizados e situados: são indissociáveis da subjetividade das pessoas e d) carregam as marcas do ser humano: são ações pautadas em valores e em emoções (TARDIF, 2002). As falas dos diretores confirmam a presença dessas características nos saberes construídos a partir de suas experiências pessoais.

Quando indagados sobre as características que o diretor precisa ter para ser considerado “excelente”, surgiram respostas muito diversas que foram condensadas nos três itens de maior expressão quantitativa, conforme o Gráfico 4.

Gráfico 4: Características que o diretor precisa ter para ser considerado “excelente”



Fonte: elaboração das autoras

A maior parte das respostas refere-se a características inerentes à dimensão humana, entre elas destacam-se: humildade, amor, paciência, se colocar no lugar do outro e compreensão. São características de natureza subjetiva, em geral, não abordadas de forma intencional e/ou sistemática pelos programas de formação.

Eu acho o seguinte, é uma coisa muito delicada. Porque o cara pode ter tudo isso que eu supostamente vou falar, mas se não tiver resultado, o bicho pega. Ou seja, o cara vai paquerar a menina, o cara pode ser queixudo, tá perfumado, tá bem-vestido, o cara pode ser tudo, mas se não for bonito, a menina não vai ficar com ele (risos), que seriam os resultados (Diretor baixo Ideb, baixo IDH, estadual).

A analogia do diretor é relevante quando explica que o diretor pode se dedicar a muitas atividades ao operar o cotidiano escolar e pode até fazê-las de maneira satisfatória, mas, se a escola não apresentar elevados resultados de proficiência nas avaliações em larga escala, o diretor também não obterá uma avaliação positiva. Desse modo, é possível inferir que, se a excelência do diretor está associada aos resultados de rendimento da escola, são as políticas voltadas para esse fim que conquistam maior espaço na agenda da gestão escolar – o que interfere diretamente no processo de mediação das políticas.

Os diretores revelaram que parte significativa do seu trabalho consiste em motivar os alunos. Quando questionados acerca das maiores compensações/alegrias no seu trabalho, buscou-se apreender os fatores que motivam seu trabalho de dirigente escolar. As respostas dos doze diretores se voltam para aspectos relativos aos alunos – de fato, razão de ser do processo educativo. Em geral, as falas apontam para o crescimento pessoal dos estudantes, ou a superação de situações impeditivas de seu processo educativo.

É ver um aluno que você via que ele não queria nada, não gostava de estudar, você tinha que pegar todo dia na moto o aluno... e você vê hoje o aluno se tornar o melhor aluno, ganhar o prêmio, ser um aluno transformado. (...) Essa gratificação é no dia a dia. O adolescente que você vai buscar ele lá na agricultura porque ele tem a visão que na roça é melhor do que está na escola; você consegue tirar, e ele chega para você agradecendo e diz, “meu Deus do Céu, como é que eu faço para tirar o meu pai também da roça? Para ele voltar a estudar?” (Diretora alto Ideb, baixo IDH, municipal)

Mais uma vez, uma reflexão que parte da análise da prática docente tem poder para iluminar a prática dos dirigentes escolares, ou seja, os diretores dessa amostra, por mais envolvidos que estejam com a os aspectos administrativos, financeiros e/ou pedagógicos, encontram a maior recompensa para o seu trabalho na contribuição que ele pode dar para transformar a vida de outrem (no caso, os alunos).

A análise dos aspectos da trajetória profissional dos diretores, assim como suas perspectivas quanto à excelência no trabalho da gestão e suas alegrias na função produziu algumas pistas quanto à interferência de elementos identitários na prática cotidiana na escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste estudo apresentam uma contribuição ao debate acerca da qualidade da educação e, em especial, da gestão e do dirigente escolar, ao mesmo tempo em que apontam para a necessidade do desenvolvimento de novos estudos na área.

A primeira consideração nasce da demonstração de que o diretor, de fato, reinterpreta e “recria” as políticas educacionais, mediando de forma decisiva sua chegada à escola. Para isso, ele mobiliza saberes e fazeres, a partir do grau de autonomia conquistado, o que remete à forte influência que a participação da comunidade e do Poder Executivo – representado por instâncias como as Coordenadorias Regionais e Secretarias de Educação – podem exercer nesse processo. Além das influências advindas dos territórios das escolas, também são elementos que influenciam no desenvolvimento de sua autonomia: os resultados dos alunos nas avaliações em larga escala e os elementos de sua trajetória pessoal constitutivos de sua identidade profissional.

A segunda conclusão parte de reflexão sobre a centralidade assumida pela figura do diretor na gestão escolar. Recai sobre ele a responsabilidade por todos os aspectos referentes à escola, inclusive aqueles sobre os quais não exerce influência direta, como é o caso do nível de proficiência dos alunos. O atual momento histórico reforça a personificação dessa centralidade na escola. Na prática, essa centralidade atribuída ao diretor no processo de mediação das políticas educacionais na escola é partilhada por outros atores. Apesar de as políticas locais focalizarem o diretor, a reinterpretação e “recriação” conjunta das políticas que devem chegar à escola contribuem para garantir ao processo educativo um caráter mais participativo e democrático, próprio da educação ensejada pelo povo brasileiro e traduzida na educação cidadã preconizada pela Constituição do país.

A mediação do diretor na implementação das políticas educacionais comporta a concretização das ideias assim como a significação das ações no dia a dia da escola. Na prática da gestão, esse movimento mediador do diretor permite superar o fosso entre as ideias inerentes às políticas e a ação da escola.

No exercício cotidiano de promoção do direito à educação, através da mediação das políticas educativas, os diretores recorrem de maneira decisiva a sua capacidade de simbolizar e representar significados – capacidade essa adquirida em seu percurso de construção identitária que envolve elementos individuais e coletivos. Num contexto em que o diretor é o mediador das políticas educacionais que chegam à escola, a sua construção identitária está relacionada não somente aos mecanismos utilizados para “reinterpretar” essas políticas, mas também à liderança exercida (através do exemplo e/ou motivação – como mencionado nas entrevistas) sobre as pessoas que participam desse processo no âmbito da gestão escolar.

Ao buscar-se investigar os saberes/fazeres mobilizados pelo diretor no cotidiano da gestão para mediar a implementação de políticas educacionais no contexto da prática, observa-se que a autonomia – construção histórica do sujeito – influencia as decisões, ao mesmo tempo em que é reafirmada e/ou redimensionada por elas. Nas entrevistas com os diretores, foi possível constatar que a forma de escolha dos dirigentes escolares influencia a autoafirmação dos diretores: quando eleitos pela comunidade, estes se sentem respaldados, seguros e autônomos. Se por um lado, pode-se tomar a competência como um pré-requisito, por outro é preciso considerar que a construção da autonomia perpassa necessariamente as relações políticas, por vezes contraditórias, estabelecidas com outras instâncias cujas funções, para alguns diretores desta pesquisa, permanecem obscuras (como as Coordenadorias Regionais, as Secretarias de Educação e a própria comunidade escolar).

No movimento de recíproca influência entre as normas e as formas que configuram os territórios escolares pesquisados, o foco do trabalho dos diretores tem sido a dimensão “relacional”, que consiste na estratégia para efetivação das políticas educacionais que prevalece entre os diretores escolares investigados e refere-se a “conquistar as pessoas” – o que indica um trabalho individualizado, pautado de forma intensa em sua capacidade de articulação política, mais que de preparação técnica.

As políticas educativas se efetivam em proporção direta à importância que o diretor escolar lhes atribui e à capacidade de envolvimento dos demais atores da escola nessa efetivação. Nos municípios pesquisados, as políticas de avaliação em larga escala – em tempos de *accountability* – dão à comunidade e ao sistema um *feedback* do trabalho do diretor (e da gestão, em geral), o que explica, em parte, a prioridade dessas políticas nas escolas. Com base na dimensão “relacional”, o diretor procura conduzir a dinâmica da convivência nos territórios, reorientando os conflitos resultantes entre as formas de ação dos atores da escola (horizontalidades) e as normas e regras (verticalidades) da democracia de mercado, representada no âmbito do Estado por tais políticas.

Pode-se afirmar que, no processo de mediação das políticas educacionais na escola, os diretores simbolizam, representam, criam e compartilham, a partir de concepções marcadas pelas experiências de suas trajetórias pessoais.

A tese sobre o papel mediador dos diretores confirma sua centralidade no processo de reinterpretação das políticas educacionais que chegam à escola. Dessa forma, ressalta a relevância desse sujeito na condução do dia a dia da escola, assim como nas definições para o andamento do processo educativo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos & pesquisas educacionais**. Nº1, São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010.
- BALL, Stephen J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal.
- FERREIRA, Naura (Org.). **Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. SP: Cortez, 1998.
- BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 147-176.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 17/03/2017.
- BRASIL. Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 17/03/2017.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **O direito à educação: um campo de atuação do gestor**. Brasília: Ministério da Educação, 2006.
- EVANGELISTA, Karla Karine Nascimento Fabel. **Formação de gestores escolares: estudo em escolas de redes municipais e estadual do Ceará**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual do Ceará. 2016.
- EVANGELISTA, Karla Karine Nascimento Fabel. FERREIRA-SIQUEIRA, Eveline Andrade. Formação de gestores escolares: um estudo em escolas das redes municipais e estadual do Ceará. **XXVI Semana Universitária da UECE**. Fortaleza: EdUECE, 2016.
- BRASIL. INEP. MEC. Escolha de diretores, descentralização e gestão democrática: o que nos diz o questionário do diretor do SAEB 2007? **Na medida** – Boletim de estudos educacionais do INEP. Ano 2. Número 5. 2010.

- KINCHELOE, Joe. Redefinindo rigor e complexidade em pesquisa. KINCHELOE, Joe; BERRY, Kathleen S. **Pesquisa em educação: conceituando a bricolagem**. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Vol. 27, nº94, Campinas, Autores Associados, 2006, p.47-69.
- MESQUITA, Silvana Soares de Araújo. **Fatores intraescolares e desempenho escolar: o que faz a diferença?** PUC-Rio. Dissertação de Mestrado. 2009.
- MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.
- MOREIRA, Kayline da Silva Gomes. **Determinantes do desempenho escolar no Rio Grande do Sul: uma análise a partir de modelos hierárquicos**. PUC-RS. Dissertação de Mestrado. 2013.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.
- SCHÖN, Donald A. Formar professores como profissionais reflexivos. In: NÓVOA, Antonio. (coord.) **Os professores e sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1997.
- SPAECE. Disponível em <http://www.spacece.caedufjf.net/>. Acesso em 02 de março de 2017.
- TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- TEIXEIRA, Mariane Mendes. "Lentes"; **Brasil Escola**. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/fisica/lentes-1.htm>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.
- VERNIER, Laura Desireé Silva. **Determinantes do desempenho escolar no estado do Rio Grande do Sul no ano de 2007: uma análise com regressões quantílicas**. PUC-RS. Dissertação de Mestrado. 2013.
- VIEIRA, Sofia Lerche. **Universidade federal nos anos 80: o jogo da política educacional**. PUC/SP. Tese de doutorado. 1990.
- ZEICHNER, Ken. Novos caminhos para o *practicum*: uma perspectiva para os anos 90. NÓVOA, Antonio. (Org.) **Os professores e sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1997.

AUTONOMIA FINANCEIRA DA ESCOLA EM MUNICÍPIOS CEARENSES: ATORES, TEXTOS E TRAMA

Antônio Nilson Gomes Moreira
Sofia Lerche Vieira

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é fruto de uma tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Educação na Universidade Estadual do Ceará, em 2018, e debruçou-se sobre processos de implementação da política de autonomia financeira da escola em quatro municípios cearenses: Aquiraz, Fortaleza, Sobral e Maracanaú.

Mesmo tendo recebido reconhecimento legal em 1996, através da LDB, quando o legislador delegou aos sistemas de ensino o dever de proporcionar progressivos graus de autonomia de gestão financeira às escolas de sua rede, passadas mais de duas décadas, ainda são raras as iniciativas de descentralização de recursos pelos sistemas de ensino. E suas escolas encontram-se, muitas vezes, com problemas que comprometem o funcionamento, o que poderia ser facilmente solucionado pela equipe escolar e pela comunidade local, se recursos fossem a elas transferidos.

Surge dessa problemática a ideia desta pesquisa. Por que os sistemas de ensino não descentralizam, ainda, recursos para suas escolas? As possíveis respostas apontam para dois caminhos: um desses encontra explicação na cultura patrimonialista também presente na sociedade brasileira, representada por gestores centralizadores, que não renunciam ao poder de gasto. Outra perspectiva está voltada para a complexidade das normas do direito financeiro público, exigência da LDB, matéria de conhecimentos técnicos, específicos, de difícil assimilação pelo cidadão comum, e ainda ausente em processos formativos sistemáticos de educadores.

Para avançar nessa compreensão a investigação optou por desvelar as arestas que perpassam o segundo caminho, concentrando o olhar em quatro redes que já efetivam a iniciativa, buscando uma compreensão mais aprofundada sobre suas especificidades. Assim, o objetivo central da pesquisa está voltado para retratar a política de autonomia financeira da escola instituída nos municípios em foco, suas propriedades e especificidades, tendo como pontos de partida o disposto nos documentos normativos, o ponto de vista dos sujeitos envolvidos nos processos e os processos vivenciados para a implementação da medida.

Tinha-se claro, desde o princípio, que o problema gerador surge de necessidades ou dificuldades vivenciadas nos contextos sociais em que se aplicam. Em busca de soluções, diferentes sujeitos produzem conhecimentos que envolvem saberes de diversos setores e disciplinas e os materializam como política pública, os quais podem ser validados por interesses sociais, econômicos e políticos. Assim, esta investigação se insere no denominado 'modo 2 de produção do conhecimento' (GIBBONS et al. 1997).

De abordagem qualitativa, a pesquisa fez uso do estudo de caso como método (YIN, 2005), e da entrevista semiestruturada como instrumento de coleta, e da análise documental e análise de conteúdo (BARDIN, 2010) como técnica para análise dos dados.

O texto está organizado em seis partes além desta introdução: a primeira retrata a revisão de literatura sobre a temática; na segunda, são apresentados o percurso metodológico e os municípios campo da investigação; a terceira é dedicada aos conteúdos dos documentos normativos analisados; na quarta, constam os pontos de vista dos sujeitos entrevistados; na quinta, é feita uma descrição da trama envolvida na implementação da política, o que é seguido das considerações finais.

Pela sua temática, o trabalho pode ser de interesse de estudantes, professores, pesquisadores e profissionais interessados ou atuantes em gestão escolar ou gestão educacional. Anunciados os elementos introdutórios, no tópico a seguir será feito um resgate da revisão de literatura realizada na pesquisa.

AUTONOMIA FINANCEIRA DA ESCOLA: A REVISÃO DA LITERATURA

Um momento inicial no percurso foi a revisão da literatura produzida sobre a temática e a definição de uma base teórica para auxiliar a compreensão do material coletado. Sobre esta última, situou-se a iniciativa em foco como uma política educacional, e esta como política pública, considerando todas as suas etapas. Assim, optou-se por dedicar maior atenção à fase de implementação, tendo encontrado valioso apoio dos estudos de Cohen e Franco (1993), Hill (2006), Monteiro (2006), Rua (2009), Wu et al. (2014), e Ball e Mainardes (2011) que contribuíram para a análise dos dados e iluminaram o caminho para os achados.

A respeito da revisão da literatura produzida sobre a temática, inicialmente, foram objeto de interesse apenas trabalhos que analisavam descentralização de recursos de estados ou municípios para as escolas de sua rede. Constatou-se a predominância em verificar impactos da autonomia financeira para a gestão escolar, inexistindo estudos preocupados em desvendar as especificidades dessa política. Ainda no que se refere à revisão da literatura, foram analisadas 23 produções, entre teses, dissertações, publicações em periódicos, livros ou capítulos de livros, além da apresentação em eventos que refletiam a temática, de 1997 a 2015.

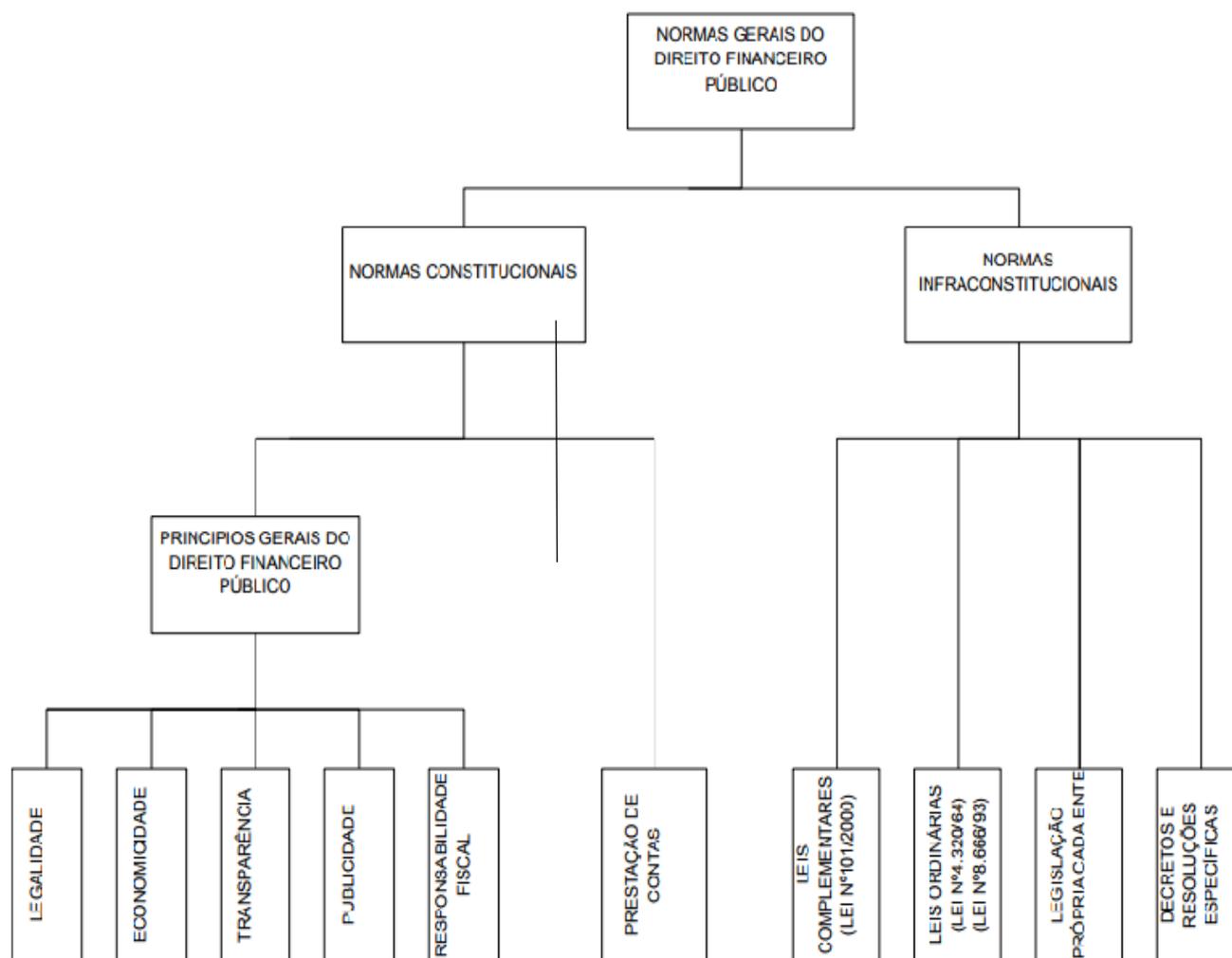
Como estes também não fizeram qualquer referência às normas gerais do direito financeiro público, decidiu-se avançar a revisão de literatura envolvendo o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e foram identificadas duas teses, 15 dissertações, e uma pesquisa realizada em âmbito nacional. Também se resgatou a presença da autonomia financeira da escola na legislação brasileira, em que se constatou a instituição da unidade executora, pessoa jurídica de direito privado inserida no interior das escolas, entidade responsável pela execução e prestação de contas dos recursos a estas transferidos.

Todavia, chamou atenção o fato de que nenhum dos trabalhos encontrados, voltados para a educação, discutem o conteúdo das normas gerais do direito financeiro público, o que é uma condição estabelecida pela LDB para implementação da autonomia financeira da escola pelos sistemas de ensino. Acreditando ser uma contribuição desta pesquisa para a temática, foi feita uma aproximação aos princípios e às normas constitucionais e infraconstitucionais do direito financeiro público, entendendo que estes devem ser rigorosamente seguidos pelos entes, merecendo destaque os aportes de Camargo (2010), Piscitelli (2015), além de legislação que disciplina as finanças públicas.

Quanto aos princípios, estes objetivam garantir a lógica republicana na gestão de recursos financeiros. Cinco foram os escolhidos pelos autores referidos: a legalidade, a economicidade, a transparência, a publicidade e a responsabilidade fiscal, compreendendo que desatentar para qualquer um destes equivale a não cumprir o mandamento legal. Para sua materialização, faz-se necessária a adoção de mecanismos que os tornem efetivamente públicos o planejamento, o controle e a participação social.

Em relação às normas gerais do direito financeiro público, foram anunciadas as próprias do texto constitucional e outras de escalões inferiores do ordenamento jurídico, conforme mostrada na Figura 1, as quais compõem o vasto campo das finanças públicas, área específica de atuação de setores dos financistas, das ciências contábeis e do direito, e cuja apropriação ainda consiste em desafio para profissionais da educação.

Figura 1: Normas do direito financeiro público



Fonte: Moreira, 2018

A pesquisa discutiu a operacionalização da execução de recursos pela escola segundo as normas estabelecidas pelas políticas de autonomia financeira em vigor, em especial o PDDE, comparando esse percurso ao que dispõe as leis nº 4.320/64 e nº 8.666/93, que disciplinam as normas gerais do direito financeiro público e as compras, as licitações e os contratos administrativos, respectivamente.

Constatou-se que o ordenamento jurídico em vigor no Brasil não favorecia a instituição da autonomia financeira das escolas, pois cada uma teria que fazer seu orçamento, receber recursos, licitar, contratar, empenhar, liquidar e pagar por produtos e serviços utilizados, e as condições sociais, políticas e técnicas para tanto ainda não estavam dadas. A mediação encontrada pelo legislador foi a instituição da Unidade Executora, entidade que, em princípio, dispõe de maior flexibilidade na execução financeira.

Percorreu-se, então, o conjunto de obrigações essenciais e acessórias presentes na agenda da Unidade Executora, em decorrência de sua personalidade jurídica de direito privado, as quais, recomenda-se, devem ser de conhecimento de todo gestor escolar, pelos transtornos a que pode estar sujeito em função do descumprimento. O Quadro 1 apresenta as obrigações acessórias das Unidades Executoras.

Quadro 1: Obrigações acessórias das Unidades Executoras

Declaração	Quando	Disciplinamento	Mais informações em:
DCTF	Mensal	IN RFB nº 1.110 de 24/12/2010	www.receita.fazenda.gov.br.
GFIP	Mensal	Lei nº 8.213/91; Lei nº 8.212/91; Decreto nº 3.048/1999	www.receita.fazenda.gov.br.
CAGED	Mensal	Lei nº. 4923/65	www.caged.maisemprego.mte.gov.br
RAIS	Anual	Decreto nº 76.900/1975	www.rais.gov.br.
ECF	Anual	IN RFB Nº 1.422, de 19/12/2013	www.receita.fazenda.gov.br.
DIRF	Anual	IN RFB Nº 493, de 13/01/2005	www.receita.fazenda.gov.br.
Escrituração Contábil	Anual	Resolução nº 1.409/12	www.cfc.org.br

Fonte: Moreira, 2018

O trabalho ainda buscou situar a iniciativa em foco no contexto das políticas públicas e no campo da política educacional. Percebeu-se que, pelo fato de que todos acreditam ganhar algo e não há quem perca tudo, esta é composta por uma mescla de política distributiva e regulatória. Todavia, pelo fato de ser exigência legal há duas décadas, mas ainda não efetivada por grande maioria dos sistemas, constitui um “estado de coisas”, ou uma “demanda reprimida” (RUA, 2009).

A superação dessa condição pressupõe a mobilização de ação política, a constituição de situação de crise, ou a instituição de oportunidade. Presente na agenda, requer a participação de subsistemas como a educação e as finanças. Por não causar modificações significativas na realidade será uma política incrementalista. Sua implementação envolve atores internos e externos ao governo: nos primeiros estão as secretarias de educação, de finanças e escolas; nos últimos, os principais são os fornecedores.

O conjunto bibliográfico analisado permitiu confirmar que a autonomia financeira da escola constitui processo amplo, de abrangência e complexidade considerável, envolvendo subsistemas distintos e conhecimentos de áreas específicas, demandando em sua operacionalização estrutura própria, sendo desejada a qualificação de servidores e o estabelecimento de procedimentos próprios.

PERCURSOS METODOLÓGICOS, CAMPOS DE ESTUDO E CATEGORIAS DE ANÁLISE

Foram campo do estudo os municípios de Aquiraz, Fortaleza, Maracanaú e Sobral. Aqui, considerando as dimensões espaço e tempo, complexidade e movimento (VIEIRA, 2009), inicialmente foram resgatados indicadores sociais, econômicos e demográficos, além de elementos da localização geográfica. Em seguida, e com fundamento nas discussões sobre as categorias sustentabilidade e continuidade (NOGUEIRA, 2006), verificou-se a trajetória política desses municípios, identificando momentos de sucessão ou de ruptura na administração local, após a instituição da autonomia financeira de suas escolas. Adiante foram apresentados os principais indicadores educacionais dessas localidades.

Em linhas gerais, em relação aos contextos, todos se situam em regiões metropolitanas, sendo Fortaleza e Sobral sede de duas regiões. Isso pode ser um elemento que venha a favorecer a implementação da política, considerando a possibilidade de contar com recursos humanos mais qualificados nesses espaços de maiores contingentes populacionais.

No que diz respeito à continuidade da política em momentos de ruptura administrativa, essa situação ocorreu apenas uma vez, no município de Aquiraz. Esse caso não foi empecilho para a permanência da mesma na agenda da gestão seguinte, pois se mantiveram na secretaria de educação membros do grupo idealizador.

Em relação aos indicadores educacionais, esses sistemas de ensino demonstram esforços no sentido de cumprir os seus deveres, sendo percebidos movimentos ascendentes ao longo da história recente no que diz respeito às taxas de atendimento, de fluxo escolar e taxas de rendimento. Merece destaque Sobral, que tem chamado atenção na última década pelos resultados obtidos nos processos de avaliação externa e de larga escala.

Como anunciado, a pesquisa, de abordagem qualitativa, de natureza básica, e com objetivo exploratória, fez uso do estudo de caso e como procedimento técnicos para a coleta de dados os principais instrumentos e técnicas

foram a entrevista semiestruturada, o grupo focal e a observação. Para interpretá-los, foram predominantes a análise de conteúdo e análise documental.

Na perspectiva de Ball e Mainardes (2011) a política pública pode ser comparada a um texto teatral, interpretado por atores em palcos e cenários distintos, correspondentes aos contextos sociais e históricos. Há o entendimento de que esses sujeitos o reinterpretem e o reproduzem pondo ali o seu conhecimento, a sua visão de mundo, a sua aceitação, a sua resistência, a sua marca, podendo torná-lo bastante diferente do inicialmente formulado.

“Considerando que o pesquisador elabora antecipadamente um plano específico para o registro e organização das informações é necessário definir previamente as categorias para análise dos fatos” (SIENA, 2007, p. 107). Nessa perspectiva e numa aproximação ao entendimento de Ball e Mainardes (2011), esta investigação elegeu três elementos para um olhar mais ampliado sobre a política de autonomia financeira da escola: o texto, os atores e a trama encenada.

Uma visão panorâmica de política, a partir dos documentos normativos dos quatro municípios, possibilitou respostas sobre: a) a fonte dos recursos (Salário Educação, Fundeb, demais recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, ou outras fontes); b) os valores destinados à política; c) critérios para composição da receita por escola (número de alunos, área física da escola, etapa ou modalidade de ensino que atende, índice de complexidade da gestão, resultados obtidos etc.); d) as despesas que podem ser pagas com os recursos (manutenção das instalações e equipamentos; aquisição de materiais de consumo, de equipamentos; pagamento de água, energia elétrica, telefone, internet, pessoal de atividades meio – porteiros, merendeiras, vigilantes, auxiliares de serviços gerais – etc.), dentre outros; e) a periodicidade de liberação dos recursos (anual, semestral, quadrimestral, trimestral, bimestral, mensal); f) as regras para gasto dos recursos e para prestação de contas e, também, g) os mecanismos de transparência, de controle e de auditoria. Esta primeira categoria constituída a partir do conjunto de normas que regulamentam a autonomia financeira da escola, ao que anteriormente se denominou de ‘o texto’.

Essas normas foram apropriadas, interpretadas e postas em prática por ‘sujeitos’ diversos, em seus contextos temporais e espaciais. Assim, decidiu-se que outra categoria ampliaria o *zoom* sobre eles, nos municípios analisados, abrangendo os das secretarias de educação e o das escolas. Uma maior aproximação permitiu constatações sobre seus papéis e perfis, bem como os processos formativos efetivados necessários para sua atuação.

Para objetivar sua encenação, esses atores estabelecem uma teia complexa de relações intersubjetivas cujas variáveis intervenientes podem modificar significativamente o produto elaborado. Dentre essas merecem ser observados os fluxos dos processos desenvolvidos, os suportes demandados pela escola e os proporcionados pela secretaria de educação, as dificuldades vivenciadas e estratégias para superação, bem como as modificações que fazem ao texto original. A interpretação desses movimentos constitui a categoria denominada de ‘trama’ no corpo desta investigação.

Assim, com inspiração em Ball e Mainardes (2011) a respeito da política pública como uma peça teatral interpretada por atores em palcos e cenários distintos, os dados coletados em campo receberam um agrupamento em três categorias: i) relativos aos textos encenados por atores; ii) relativos aos atores e iii) relativos à trama, os quais estão anunciados adiante.

Acredita-se que o conjunto de categorias eleitas para efeito deste trabalho – texto, atores e trama – possibilita uma maior aproximação à problemática da autonomia financeira da escola, permitindo uma apropriação acerca dos efeitos da descentralização de recursos, na perspectiva da configuração da gestão democrática como um dos princípios do ensino público.

Discutidas as pistas para a interpretação dos dados que foram coletados, no tópico a seguir, estão apresentados os conteúdos dos documentos normativos que disciplinam a autonomia financeira da escola nos municípios em análise.

OS TEXTOS

Conforme informado, a pesquisa observou a implementação da política pública, considerando a analogia com uma peça teatral. Nela existe a produção e a interpretação de um texto, realizada por atores em palcos, cenários

e contextos específicos. São, portanto, distintas a forma como se apropriam e põem a sua marca pessoal. Provocam, conseqüentemente, modificações ao escrito original (BALL e MAINARDES, 2011).

Nos textos constam os dados apropriados a partir dos documentos normativos – leis, decretos, entre outros, que disciplinam a autonomia financeira da escola nos municípios pesquisados. Uma primeira constatação foi o fato de que todos os municípios dispõem de um conjunto de textos composto por leis; decretos, dentre outros, que disciplinam e regulamentam a transferência de recursos para as escolas de sua rede. São utilizados ainda, mas não em todos, Parecer da área jurídica, Portaria ou Termo de Transferência Direta, estabelecendo valores a serem repassados, e ainda Termo de Convênio ou Termo de Compromisso, que explicitam as obrigações das partes.

Percebe-se no roteiro desenvolvido nesses textos que é objetivo principal garantir alguma autonomia financeira a suas escolas, na perspectiva de solução de suas dificuldades cotidianas. Todavia, observando o montante de recursos transferidos e a quantidade de parcelas, pode-se inferir que ele não se destina a resolver grandes problemas, como uma reforma mais ampla em suas instalações.

Os textos deixam claro em que pode ser utilizada as verbas, e são coerentes com o disposto nos artigos 70 e 71 da LDB, os quais estabelecem o que pode e o que não pode ser enquadrado como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino. Todavia, são mais evidentes as ações de adequação de instalações e de equipamentos voltados para o processo pedagógico da escola, o que ratifica a afirmação sobre a solução de problemas mais urgentes.

O que também é comum nesses textos é o vasto conjunto de regras a serem obedecidas, as quais disciplinam o uso dos recursos e a prestação de contas, processos que precisam incluir mecanismos de planejamento, de transparência e de participação da comunidade, ou controle social, que, se efetivamente praticadas, podem ser compreendidas como normas gerais do direito financeiro público, na perspectiva da lógica republicana.

Percebeu-se, pelos textos, no conjunto de municípios, estágios distintos da política. Em Aquiraz, onde foi instituída mais recentemente, duas parcelas de recursos, uma a cada semestre, são destinadas para materiais e serviços, em igual valor. Fortaleza também se aproxima a esse modelo, com montantes mais elevados, sendo 30% reservado para despesas de capital. Em Sobral a verba é repassada mensalmente, e aqui já se incluem gastos com água e esgoto, energia elétrica, telefone e internet. Em Maracanaú a transferência também é por mês, abrangendo as despesas mencionadas, e contém, ainda, a remuneração do pessoal de atividades meio, como porteiros, merendeiras, vigilantes e auxiliares de serviço. Mais recentemente (2017), na perspectiva da economicidade, este município destina receitas para as escolas realizarem ampliação de suas instalações, mediante processos licitatórios mais complexos.

Quanto às fontes dos recursos, os textos não são tão categóricos. Anunciam, de forma generalíssima, que estes são do orçamento da Secretaria de Educação. Alguns chegam a listar todas as possíveis receitas da área, o que constitui uma moeda de duas faces. Se, por um lado, é positivo o fato de poder contar com qualquer verba disponível, por outro está também será destinada a todas as demandas restantes. Assim, se não houver a decisão política por uma priorização, corre-se o risco de não haver dinheiro disponível. Nesse sentido, seria mais razoável estabelecer uma receita, ou parte dela, como o salário-educação, por exemplo, a ser destinada exclusivamente à política de autonomia financeira das escolas.

A respeito dos mecanismos de transparência, de controle social e de auditoria, os textos sinalizam essa materialização em diversos formatos: i) a participação do conselho escolar na tomada de decisões sobre o destino dos recursos e sobre a aprovação dos gastos; ii) a publicização desses documentos em portal disponível em locais de grande circulação na escola e na rede mundial de computadores; iii) a guarda dos documentos por um período de dez anos para eventuais inspeções; iv) além de outros procedimentos já comuns nas normas gerais do direito financeiro público, como a existência de presidente e tesoureiro para efetivarem um pagamento (exceto em Fortaleza), e de alguém do conselho fiscal para realizar o recebimento dos produtos ou serviços.

Os textos efetivados não explicitam os critérios adotados para a composição dos valores transferidos. E, da mesma forma, as entrevistas com os sujeitos não permitiram avanços para uma compreensão desse detalhamento. Constatou-se a destinação de maior verba por aluno da educação infantil, o que se justifica pela reduzida matrícula dessas escolas. Também há, em alguns casos, a separação de recursos para materiais e serviços (Aquiraz, 50% e 50%

respectivamente) e a destinação de parte da receita para despesas de capital (Fortaleza, 30%). Todavia, não se perceberam estudos que referenciem essa deliberação à real necessidade da escola.

Esse dado permite inferir que a autonomia financeira das escolas nesses municípios herda características de políticas mais amplas do financiamento da educação no Brasil, como o Fundef e o Fundeb: parte das receitas é destinada à educação, conforme estabelece a legislação, em que esse total é dividido pela matrícula, com o que se obtém o valor por aluno, ou custo-aluno.

Não foi possível identificar, no campo analisado, pistas sobre quanto custa manter a escola. Contudo, esse ainda é um desafio a ser superado no Brasil. Alguns sujeitos da pesquisa reclamaram que os textos não contemplam todos os itens de gastos necessários, os quais acabam sendo financiados com recursos próprios dos diretores. Como exemplos, as despesas cartoriais, como o registro de atas ou outros documentos próprios da existência da Unidade Executora; a remuneração à empresa responsável pela emissão da assinatura eletrônica (Certificado Digital), ferramenta indispensável ao envio de obrigações acessórias; e ainda os gastos com deslocamento para realizar pesquisas de preços e compras.

Também houve inquietações dos atores por algo que pareceu mais como mecanismo de controle burocrático: o fato de a escola ter que devolver saldos financeiros existentes ao final de cada exercício. Esse ato gera uma série de processos e procedimentos que trazem gasto de energia e perda de recursos, por vezes mínimos, que são deslocados da educação e creditados em outras áreas. A situação é superável com a permissão, nos textos, de reprogramação dos recursos.

O QUE DIZEM OS ATORES

Aqui estão apresentadas as percepções dos profissionais que implementam a política, com ênfase em seus papéis, perfis e saberes necessários para desempenhá-la. Pretende-se trazer à tona constatações sobre os sujeitos que interpretam os textos citados. Perguntou-se quem são, o que pensam sobre a iniciativa, quais são as especificidades de sua atuação, suas principais dificuldades e processos formativos que lhe são destinados.

Conforme levantado ao longo da pesquisa, três grupos de atores estão mais diretamente relacionados à autonomia financeira da escola: dois internos ao governo, aí incluídos os do campo educacional, envolvendo as instituições de ensino, como gestores, professores e comunidade, e secretaria de educação, e os dos subsistemas de finanças e jurídico; no externo, estão principalmente os fornecedores e o banco onde se movimenta a conta corrente.

Considerando o fato de que a pesquisa priorizou a etapa da implementação da política, a atenção foi direcionada aos atores dessa fase: o(a) secretário(a) de educação, os técnicos desse órgão que lidam diretamente com a iniciativa, e os(as) diretores(as) de escolas.

Constatou-se que todos esses sujeitos são favoráveis à descentralização de recursos para a escola. No âmbito das prefeituras, esta não foi compreendida como perda de poder, mas, ao contrário, como ganho de capital político e técnico, pois, além de qualificação às equipes, proporciona mais agilidade e leveza à gestão municipal. Foi defendida a ampliação para gastos ainda centralizados e a sua operacionalização (decidir, pesquisar, comprar e prestar contas) não pareceu encontrar resistências.

As dificuldades sentidas pelos sujeitos, quando afirmadas, são atribuídas à ação (ou inação) de outros. Todavia, as respostas a certas indagações permitem algumas compreensões a respeito desse aspecto. Sob o olhar das escolas, as principais dificuldades estão relacionadas aos recursos, seja o seu montante, sempre insuficiente para as demandas, seja o cronograma, que sofre atrasos, reduções e até cancelamentos, comprometendo o planejado; e a necessidade de realizar gastos que não são custeados pelo programa. Alegam, ainda, em algumas circunstâncias, a inexistência de empresas com o perfil necessário para participar da iniciativa, e o excesso de especificidades próprias da gestão escolar, com atividades de natureza administrativa e pedagógica, o que costuma levar ao descumprimento dos prazos estabelecidos.

Do ponto de vista das secretarias de educação, as dificuldades percebidas nos sujeitos se situam principalmente em três campos: a postura da liderança, caracterizada pelo não envolvimento de pais, professores e comunidade em reuniões e discussões, por uma postura centralizadora, e pela não construção de uma agenda; o da

gestão, materializado por problemas na realização e registro dos eventos, e, principalmente, no da formação sobre o que é específico para a gestão financeira.

A direção da escola, composta por profissionais do magistério nos quatro municípios, assume a presidência da Unidade Executora¹. Em decorrência, passa a ser ‘ordenadora de despesa’ de recursos públicos em instituição de direito privado. Esse papel traz consigo uma série de atribuições cujo desempenho requer a apropriação de um vasto conjunto de saberes oriundos de diversas áreas do conhecimento: finanças públicas, contabilidade, direito tributário, dentre outros.

Foram identificadas como especificidades próprias da atuação cotidiana desses sujeitos na gestão financeira da escola: a habilidade de planejar e de exercer liderança; a leitura e interpretação de documentos normativos; o registro e o processamento de números em diversos formatos (tabelas, gráficos, planilhas eletrônicas, uso de calculadoras); a gestão de recursos financeiros e a realização de despesas, incluindo a licitação e o processo de prestação de contas; a emissão e envio de declarações necessárias a diversos órgãos públicos; além de procedimentos relativos à gestão de pessoas.

Esses saberes não estão presentes na formação inicial desses sujeitos e foi uníssona a afirmação, pelas secretarias de educação, que os gestores são “ruins em números” e que o curso de Pedagogia não prepara para a gestão. A saída para minimizar essa lacuna tem sido o investimento, nesses sistemas, em formação continuada em serviço, o que requer profissionais com experiência acumulada, além de outras condições operacionais, como o espaço adequado e o tempo disponível.

Sobre os processos formativos proporcionados aos sujeitos, tanto no âmbito das escolas quanto das Secretarias de Educação, esses, predominantemente, sinalizam para aspectos procedimentais: o fluxo dos processos e as regras para execução. Abrangem, em geral, conteúdos das áreas de Contabilidade e Direito Tributário, em que se centram em orientações sobre o recolhimento de tributos. Na maioria das vezes, os formadores são servidores da Secretaria de Educação, atuando como mediadores e exercem, também, papel de tutores, assessores ou consultores, mas se percebe haver algum esforço em articular diversos órgãos e subsistemas (tribunais de contas, contabilidade, secretaria responsável pelo orçamento e pela tributação etc.) para uma apropriação de conhecimentos específicos relativos às finanças.

RELAÇÕES ESTABELECIDAS: A TRAMA

Em “a trama”, foram resgatados os passos percorridos no processo, informando ator, cenas, palcos, cenários, processos desenvolvidos e produtos esperados. A intenção agora é vislumbrar os processos de autonomia financeira da escola efetivados nos municípios em foco. Estão consolidados achados sobre os palcos e os cenários, a trama desenvolvida (processos vivenciados), modificações que os atores fazem ao enredo, estratégias para superação de dificuldades, apoios recebidos, mudanças que a encenação proporciona à secretaria de educação e às escolas e ainda, contribuições da peça para a aprendizagem das crianças.

Cabe, inicialmente, situar o evento no tempo. A iniciativa dá-se durante a primeira década do século XXI, inspirada na reforma do Estado. Esta, por sua vez, é permeada de pressões sociais que contemplam estratégias para ampliar a descentralização, a gestão democrática e a eficiência das políticas públicas, demandas inscritas na Constituição Federal de 1988 e na LDB, materializada pela União através de política indutora, o PDDE.

Nos municípios, após o ingresso na agenda, a narrativa é encenada em três atos, com palcos, cenários, personagens e trama específicos, os quais compreendem, respectivamente, a concepção, a organização das condições para, e a implementação da política.

O primeiro ato corresponde ao processo de formulação do texto. Envolve subsistemas político e jurídico, orçamentário e educacional, todos em nível mais estratégico. Aqui há embates e disputas, pois alguns órgãos entendem perder recursos ou poder com a descentralização do gasto. O produto é o texto composto por

¹ Em geral, conta com auxílio imediato (exceto em Fortaleza) de um(a) tesoureiro(a), não necessariamente profissional do magistério. Em Fortaleza, nas escolas de tempo integral, e em Maracanaú, nas escolas com mais de 300 alunos, esse(a) é também o(a) Coordenador(a) Administrativo-Financeiro. Neste último é membro do núcleo gestor da escola, admitido(a) para a função por meio de processo seletivo.

documentos normativos como lei e decreto, dentre outros, a ser interpretado na ocasião da implementação da política. Nova encenação ocorre apenas em caso de reformulação da iniciativa.

O segundo ato é encenado predominantemente por atores das secretarias de educação e de finanças e tem o objetivo de preparar o contexto, os atores e os cenários, para que se torne possível o desenvolvimento da trama. Divide-se em três cenas. Na primeira, desenha-se e mapeia-se o fluxo dos processos, em que se definem os produtos a serem gerados em cada etapa, e se identificam as condições materiais e humanas necessárias. Na seguinte, são produzidos todos os atos e os instrumentos (nota de empenho, liquidação, termo de convênio, ou equivalentes, dentre outros) a serem utilizados no terceiro ato. Na última, são desenvolvidos momentos formativos com os participantes, tanto do órgão central quanto das escolas, que só agora começa a atuar. A cena inicial dá-se somente uma vez, por ocasião da instituição da iniciativa, e as demais se repetem a cada ano.

O terceiro ato corresponde à implementação propriamente dita da política de autonomia de gestão financeira da escola e engloba ações de transferência do recurso, de sua execução e da prestação de contas. Tem como principais atores a direção da escola e a equipe da secretaria de educação responsável pela iniciativa. Deve-se chamar atenção aqui para o fato de que outros personagens desenvolvem papéis também importantes, e uma atuação deficitária destes poderá contribuir para desqualificar o conjunto da obra. São estes: da área financeira, responsável por emissão de notas de empenho e de liquidação, além da liberação dos recursos; da área tributária, onde costumam serem emitidas as notas fiscais de serviços; o banco onde os recursos são creditados; os contadores e seus escritórios, pelo suporte que prestam nesse campo que costuma ser de desconhecimento dos gestores; e os fornecedores, por tentar fazer valer interesses, que nem sempre correspondem aos da iniciativa.

Neste ato a trama se repete tantas vezes quantos forem os repasses por ano. Nos municípios visitados, foram constatadas duas situações: mensalmente em Maracanaú e Sobral, e, por semestre, em Aquiraz e em Fortaleza.

Organizado em três cenas, a primeira tem aspectos mais burocráticos, voltados para o controle. Seus principais atores estão nas áreas orçamentária e financeira das secretarias de finanças e de educação, podendo, nesta última, incluir a equipe responsável por coordenar a iniciativa. Seus principais produtos são a inclusão da despesa no orçamento, devidamente classificada por natureza, função, subfunção e elemento, o cronograma de desembolso, além da emissão dos documentos (termos de convênio ou outro) a serem firmados por cada parte, nesse caso, cada escola. Ocorre sempre no início de cada ano.

Na segunda cena, onde se firmam os termos anunciados e se articula a transferência dos recursos, são atores as escolas e o setor responsável pela política, na secretaria de educação. Aqui há uma demanda intensa por controles burocráticos, como a inclusão, no processo de transferência de receita para cada instituição de ensino, de emissão de notas de empenho, de liquidação, dentre outras, além das certidões de inadimplência em tributos e na seguridade social, conforme estabelece o art. 195, § 3º, da Constituição Federal. Nesse aspecto, constatou-se tratamentos diversos nos municípios em foco. Em Fortaleza, as próprias escolas são responsáveis pela obtenção desses documentos e entrega dos mesmos à Secretaria Executiva Regional. Em Maracanaú, o órgão municipal de educação os providencia. O produto desta encenação é o recurso creditado em conta corrente da Unidade Executora.

Na cena seguinte, é apresentada a utilização dos recursos transferidos. São principais atores as escolas, com participação especial do conselho escolar, mas contando com outros coadjuvantes: banco, fornecedores, contadores, responsáveis por emissão de notas fiscais de serviços, além da equipe de suporte na Secretaria de Educação. São aqui realizadas a deliberação sobre destino das verbas; as pesquisas de preços; as compras ou contratação de serviços, com os respectivos recebimentos (liquidação) e pagamentos e a elaboração do processo de prestação de contas, com os encaminhamentos dele decorrentes (aprovação pelo colegiado, publicização, direcionamento ao órgão competente, diligências etc.). É produto esperado o atendimento às demandas, conforme deliberado, considerando o limite de recursos disponibilizados e em obediência às normas do direito financeiro público.

A analogia da formulação e da implementação da política de autonomia financeira da escola à interpretação de texto teatral está apresentada, em síntese, no Quadro 2.

Quadro 2: Analogia da autonomia financeira da escola à peça teatral

	Os textos	A trama	Os palcos	Os atores
1º ato	Documentos normativos	Ingresso na agenda e formulação	Órgãos centrais	Equipe estratégica
2º ato	Documentos normativos	Preparar o contexto, os atores e os cenários	Secretarias de educação e de finanças	Secretarias de educação e de finanças
3º ato	Documentos normativos	Implementação da política: transferência dos recursos, execução e da prestação de contas	Escolas e Secretaria de Educação	Secretarias de educação e de finanças, escolas, banco e fornecedores

Fonte: Moreira, 2018

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme narrado ao longo dos tópicos, há um leque amplo de processos coordenados pelas Secretarias de Educação, vivenciados no âmbito destas, das escolas ou até de outros órgãos. Estes vão desde a instituição ou extinção da Unidade Executora como pessoa jurídica, com passos, processos e instrumentos necessários e decorrentes, perpassando as condições para liberação de recursos, além do suporte ao seu uso, sua prestação de contas, e relação com órgãos fazendários, dentre outros.

Nessa perspectiva, são implementados suportes de diversas ordens para garantir que as escolas efetivem a sua política de autonomia financeira: disponibilidade de mão de obra qualificada (do direito, da engenharia civil, da contabilidade etc.), além do desenvolvimento de *softwares* específicos e de tutoriais voltados para a qualificação da equipe e para racionalidade aos processos. Alguns desses são realizados junto às escolas (realização de assembleias, discussão, aprovação de regimento interno); outros são prestados à distância (análise de planos de trabalho e de prestação de contas), e há os que são realizados diretamente por profissional designado (relações com a Receita Federal, Cartório e, às vezes, banco).

Embora tenha sido negado pela maioria, foram percebidas tentativas de modificações à política por escolas e por fornecedores. As primeiras, algumas desenvolvem estratégias de minimizar o volume de trabalho recebendo três propostas de preços do mesmo vendedor. Esses últimos instituíram empresa que, segundo seu contrato social, dispõem de tudo para vender, “de chupeta à bomba atômica”, e ainda realizam todos os serviços que a escola necessita. Lotta (2012) explica que, visando promover um ambiente mais favorável à realização do seu trabalho, os implementadores estruturam esse contexto, “determinando quando, com que frequência e sob que circunstâncias ela [a interação] ocorrerá” (p. 3). Como justificativas, aponta que precisam legitimar seus serviços junto aos cidadãos, e isto em sistemas complexos, que necessitam de responsabilidades específicas, não uniformes.

A iniciativa tem provocado mudanças quantitativas e qualitativas nas secretarias de educação. Esses órgãos receberam o incremento de pessoas cuja atuação está voltada especificamente para a coordenação da descentralização financeira, e têm proporcionado uma permanente formação continuada para seu corpo técnico e para os gestores escolares. Também se percebeu melhoria nas relações entre essas instituições e as escolas.

As mudanças proporcionadas às escolas podem ser situadas preponderantemente em duas categorias: uma relativa às condições objetivas de melhora do trabalho e outra que se dirige ao processo de construção da autonomia. A primeira é objetivada em instalações adequadas, disponibilidade de equipamentos, dentre outros, o que tem contribuído para transformá-la em espaço melhor de trabalhar e conviver, podendo sinalizar para a melhoria do clima escolar. Na segunda se destaca a liberdade em solucionar problemas cotidianos, o que coopera para ampliar a participação, apontando, também, para a responsabilização dos diversos sujeitos e para uma democratização da gestão.

Constata-se, nos municípios investigados, uma trajetória ascendente, positiva, em seus indicadores educacionais. Embora os sujeitos afirmem que a política contribui para a melhoria da aprendizagem dos educandos, ainda assim, a partir desta pesquisa, não é possível afirmar que a descentralização tenha favorecido a esse

movimento. Para averiguar tal relação, seria necessário desenvolver um estudo comparativo entre essas e outras escolas, algo que não foi previsto por esta investigação.

Também não foi objeto desta pesquisa a preocupação com os impactos para a gestão escolar, elementos já amplamente evidenciados em trabalhos analisados para a elaboração do estado da questão e em outros centrados no PDDE. Todavia, ainda caberia uma apreciação mais profunda sobre os efeitos dessa iniciativa no cotidiano da escola e no cumprimento de sua função social, de modo especial em sistemas que transferem recursos mensalmente, e que delegam a escola um conjunto amplo de obrigações, como a remuneração de pessoal de atividades meio e a realização de obras, dentre outras, situação constatada em Maracanaú.

Este trabalho intencionou uma aproximação aos marcos legais, ao planejamento, ao investimento, aos insumos disponibilizados, à participação e mobilização dos sujeitos envolvidos e aos resultados obtidos com a implementação da política de autonomia financeira da escola em Fortaleza, Aquiraz, Maracanaú e Sobral. Retratou a abrangência e complexidade dessa política e favoreceu a compreensão a respeito do fato de ser efetivada por um número tão reduzido de municípios.

Anteriormente a esta investigação, havia por parte do pesquisador uma crença de que os sistemas educacionais não proporcionavam a autonomia financeira de suas escolas pela aridez, a abrangência e a complexidade da temática, bem como pela limitação técnica de seus recursos humanos, o que, certamente, seria minimizado a partir da produção acadêmica, onde se insere esta tese.

Todavia, pode-se afirmar que o desafio é ainda maior. Os saberes relativos à autonomia financeira da escola, abrangentes, complexos e multidisciplinares, têm como espaço de gestação e de apropriação o lócus de trabalho, em geral escolas e sistemas de ensino. Assim, nascem, evoluem, ficam obsoletos e são superados em uma velocidade muito intensa, difícil de ser acompanhada pelos processos formativos naquelas instituições, em especial na formação inicial.

Assim, pela sua abrangência do conjunto de conhecimentos e habilidades necessários para a implementação da autonomia financeira da escola, tem-se a visão da dificuldade de inserção dos mesmos, em sua totalidade, em um curso de formação de professores. Nesse sentido a minimização dessa lacuna pode ser atingida a partir de inserção de disciplina voltada para essa temática em cursos de Pedagogia.

Do mesmo modo, dada a cultura patriarcal e clientelista presente nas administrações municipais brasileiras, e a conseqüente forma política de composição de suas equipes de trabalho a cada mandato, os sistemas e redes de ensino deste estado, em sua grande maioria, ainda não dispõem de estrutura para iniciativa de tamanha envergadura.

Há, da parte do pesquisador, uma defesa à implementação dessa política pelos sistemas de ensino. Argumentos que justificam esse posicionamento vêm sendo apresentados ao longo deste trabalho. De forma breve, pode-se afirmar que

- a autonomia financeira da escola induz a incorporação da presença de todos os segmentos, colaborando para a institucionalização da gestão democrática do ensino;
- a descentralização de recursos para o âmbito da escola pode contribuir positivamente para a gestão dos processos escolares por aproximar demandas às respostas, com possíveis mecanismos de controle social;
- outros estudos sugerem que a descentralização de recursos pode contribuir positivamente para a eficiência da educação;
- o exercício de autonomia financeira da escola contribui para a construção de outras autonomias.

Todavia, em decorrência de sua não efetivação por grande parte dos sistemas de ensino, pode-se afirmar que a iniciativa tem encontrado dificuldades. Favorecem a essa situação

- as regras do jogo, um vasto conjunto de normas do direito financeiro público e da contabilidade que além de mudarem constantemente são de difícil apropriação;
- a cultura clientelista, prática ainda muito presente nas arenas políticas brasileiras, que considera a descentralização de recursos como perda do poder de gasto pelo gestor;
- a descontinuidade administrativa, materializada na frequente substituição das equipes técnicas e até no desmonte da administração local – geralmente prefeituras, em caso de eleita a oposição para o mandato seguinte;

- a excessiva burocracia, em geral dominada por poucos, cuja temática é de natureza técnica, onde se sobressaem o volume de controles exercidos sobre a escola.

A respeito deste último, a descrição dessas amarras, conforme apresentadas anteriormente, é de suma importância para se compreender as imensas dificuldades que a escola tem para implementar sua autonomia financeira.

Esses elementos – em especial o mosaico de saberes necessários, a descontinuidade administrativa e o clientelismo ainda presentes neste país – levam a acreditar que a efetivação da autonomia financeira da escola pelos sistemas de ensino, de forma mais capilar, ainda consistirá por algum tempo em desafio. Nessa perspectiva, resta a expectativa de que as normas gerais do direito financeiro público, anunciadas anteriormente, bem como as etapas do processo, aqui retratadas através de uma aproximação à peça teatral encenada pelos sujeitos, venham a inspirar iniciativas de formação continuada, como constatada nos municípios analisados, em outros que intencionem adotar a política.

REFERÊNCIAS

- BALL, S. J; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições Loyola, 2010.
- CAMARGO, G. B. de. **Governança republicana como vetor para interpretação das normas de direito financeiro**. Tese. 239f. Doutorado em Direito. Universidade de São Paulo, 2010.
- COHEN, E; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- GIBBONS, M. et. Al. **La nueva producción del conocimiento**. Barcelona: Pomares Corredor, 1997.
- HILL, M. Implementação: Uma visão geral. In: SARÁVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.
- LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- MONTEIRO, Jorge Viana. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARÁVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas, Coletânea**. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.
- MOREIRA, A. N. G. **A implementação da autonomia financeira da escola em municípios cearenses**. 2018. Tese Doutorado em Educação. 358f. Centro de Educação. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2018.
- NOGUEIRA, F. do A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. Dissertação. 139f. Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2006.
- PISCITELLI, T. **Direito financeiro esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 2015.
- RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES, 2009.
- SIENA, O. **Metodologia da pesquisa científica: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos**. Porto Velho [s.n.], 2007.

VIEIRA, S. L. Gestão Educacional: contextos e desafios. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C.; (Orgs.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liberlivro, 2009.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CAMINHOS DO IDEB EM DOIS MUNICÍPIOS CEARENSES: RESPONSABILIZAÇÃO E AVALIAÇÕES DE LARGA ESCALA

Ana Lidia Lopes do Carmo Monte
Eloisa Maia Vidal

INTRODUÇÃO

O artigo apresenta parte dos resultados obtidos na realização da dissertação de mestrado em educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará, cursado no período 2018 – 2020 e que procurou investigar, a partir do crescimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), como dois municípios do Ceará implementavam iniciativas de políticas educacionais visando à melhoria dos resultados. O interesse pelo tema se deu em decorrência dos avanços obtidos nas redes municipais do estado, ao longo do período 2005 – 2017, que registram um crescimento do Ideb nas redes municipais nos anos iniciais do ensino fundamental de 117,9%, o maior entre todos os estados da federação.

Importante destacar que, no caso do Ceará, a decisão de municipalização do ensino fundamental completo em momento imediatamente posterior à publicação da LDB de 1996, faz com que em 2007, quando o Ideb foi criado, a oferta dos anos iniciais do ensino fundamental já esteja quase completamente municipalizada, e a oferta dos anos finais, em avançado processo. Assim, o Ideb da rede pública, no caso dos anos iniciais, coincide com os resultados obtidos pelas redes municipais.

Embora o Ceará tenha sido um dos primeiros estados a criar um sistema estadual de avaliação de larga escala em 1992, só em 2006 ele se estende às redes municipais de forma amostral. No entanto, a partir de 2007, esse sistema adquire nova envergadura sendo utilizado como uma iniciativa de política educacional envolvendo todos os municípios, no escopo do regime de colaboração, em que a avaliação de desempenho dos estudantes adquire protagonismo. Esse modelo tem associado um conjunto de mecanismos de responsabilização dirigido para os municípios e regulamentado em legislação, como a Lei nº 14.023 que altera a distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)¹ em 2007 e a Lei nº 14.371 que institui o Prêmio Escola Nota Dez em 2009.

Na esteira do movimento nacional de fortalecimento e valorização da avaliação de larga escala, via Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Ideb, o estado concebe e desenvolve uma política própria junto aos municípios, o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic). Isso se torna possível pois, no Ceará, já existiam elementos prévios que esboçavam colaboração entre os entes federados como aponta os estudos de Vieira e Vidal (2013), Abrucio, Segatto e Pereira (2016) e Vieira, Plank e Vidal (2019) sobre o regime de colaboração entre o estado e os municípios.

¹ A Lei nº 14.023 de 17/12/2007 modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), pertencente aos municípios e dá outras providências.

Em resposta à crise do Estado do bem-estar social criado desde o fim da Segunda Guerra Mundial, surge, a partir dos anos 1980, na esteira das propostas neoliberais, a concepção de uma nova gestão pública, que tem fundamentos na eficiência, na eficácia e na produtividade dos setores públicos, incorporando mecanismos de gestão do setor privado e de responsabilização. Esse modelo, com variações e ajustes, se espalha de forma global nos países capitalistas e chega ao Brasil no começo dos anos 1990.

No Ceará, já na segunda metade dos anos 1980, a administração pública passa a incorporar mecanismos visando à modernização da gestão do estado, chegando, em 2004, a um modelo denominado de gestão por resultados². A confluência dessas iniciativas de âmbito federal e estadual criam nos municípios um *ethos* avaliador (AFONSO, 2001; COSTA, VIDAL, VIEIRA, 2019; COSTA e VIDAL, 2020) que vai sendo assimilado e implementado a partir dos contextos locais e em velocidades distintas.

Este estudo procura sintetizar as principais iniciativas de dois municípios cearenses em torno das políticas educacionais, visando à melhoria dos resultados, evidenciando os caminhos percorridos e as escolhas feitas no âmbito das gestões municipais. O texto possui, além desta introdução, três seções e mais as considerações finais. Na primeira seção, são apresentados os procedimentos metodológicos para escolha dos municípios, seleção e fontes dos dados e tipo de análise realizada; na segunda, é abordada alguns aspectos da política educacional e a emergência dos sistemas de avaliação no Brasil e Ceará; na terceira seção, é apresentado o cenário educacional nos municípios investigados à luz dos documentos coletados e das entrevistas realizadas e finalmente as considerações finais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem metodológica aplicada na realização deste estudo adota o que tem sido denominado na literatura como modelo misto de pesquisa (*mixed model research*), ao procurar integrar procedimentos quantitativos e qualitativos (JOHNSON; CHRISTENSEN, 2003). Conforme Santos Filho e Gamboa (2000), “a evidência quantitativa, mesmo nas ciências naturais, não pode ser interpretada independentemente das considerações qualitativas extra observação e extra teoria” (SANTOS FILHO; GAMBOA, 2000, p. 51).

Foram utilizadas fontes de dados primárias e secundárias diversas: os dados quantitativos foram obtidos na base de dados do Inep e os qualitativos são provenientes da pesquisa de campo em que se utilizou entrevistas semiestruturadas, *checklists* e observação, instrumentais aplicados com os sujeitos no âmbito da gestão municipal e escolar.

A seleção levou em conta os 184 municípios do estado do Ceará para os quais se procurou analisar a situação do Ideb Anos Iniciais de cada edição que é calculado e a comparação entre os Ideb de uma edição para outra, desde 2005. Esse procedimento permitiu identificar quatro situações: i) municípios que não possuem Ideb, em todos os anos de aplicação do Saeb; ii) municípios que obtiveram notas iguais no Ideb, em dois anos consecutivos³ e iii) municípios que apresentaram decréscimos no Ideb, de um ano para o seguinte e iv) municípios que apresentaram crescimentos contínuos no Ideb, a cada edição. O Quadro 1 mostra os resultados obtidos na análise do total de municípios cearenses.

² O modelo de gestão por resultados adotado no Ceará foi inspirado na experiência canadense, que é voltada para o cidadão como cliente e busca padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. Nesse modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal (ROSA, HOLANDA, MAIA JUNIOR, 2006).

³ Foram identificados municípios que apresentam notas iguais em duas edições seguida e redução do Ideb em outras edições.

Quadro 1: Tipificação dos municípios cearenses quanto aos resultados do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental 2005 - 2017

Classificação	Quantidade
Municípios que não possuem Ideb em todas as edições	16
Municípios que obtiveram notas iguais de Ideb em duas edições sucessivas	39
Municípios que apresentaram decréscimos no Ideb de uma edição da prova para a seguinte	74
Municípios que apresentaram crescimentos contínuos no Ideb a cada exame	55
TOTAL	184

Fonte: Elaboração própria

Foram separados os 55 municípios que obtiveram crescimento contínuo do Ideb Anos Iniciais a cada edição e, para eles, procurou-se identificar o número de escolas participantes do Saeb em 2017. Observou-se uma grande disparidade entre as redes, visto que havia municípios cuja participação no Saeb envolvia 183 escolas e outros cuja rede possuía menos de dez escolas. Com o objetivo de identificar municípios com redes escolares de dimensões similares, selecionou-se os dez que apresentavam entre 20 e 30 escolas. Um terceiro critério que orientou a escolha foi a proximidade geográfica com a capital, devido à conveniência do acesso, visto que a dissertação de mestrado exigia uma pesquisa de campo com entrevistas aos diversos sujeitos.

A partir dos três critérios selecionados, foram escolhidos os municípios de Canindé e Russas, ambos com crescimentos contínuos no Ideb, mas com resultados ao longo da série histórica distintos – enquanto Canindé cresceu 67,7%, Russas apresentou um aumento de 103%.

A POLÍTICA EDUCACIONAL E A EMERGÊNCIA DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO NO BRASIL

Em 2007, o Ministério da Educação cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Ele é um indicador que usa, em sua composição, dados de aprovação escolar coletados por meio do Censo Escolar e de desempenho nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática obtidos no Saeb. Importante destacar que, antes da criação do Ideb, o Saeb tinha sido objeto de alterações por meio da Portaria nº 931, de 21 de março de 2005, que passa a lhe conferir um caráter censitário⁴.

A relação entre fluxo e aprendizagem no cálculo do Ideb vai traduzir em notas de 0 a 10 a trajetória dos sistemas de ensino, em âmbito nacional, nos estados, nos municípios e nas unidades escolares em três cortes da educação básica – 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio. Esse indicador possibilita verificar, de maneira objetiva, a execução das metas estabelecidas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação⁵, do Ministério da Educação, que versa sobre a educação básica.

Quando da criação do Ideb, foram projetadas metas bianuais até 2021, para todas as redes de ensino e etapas avaliadas, baseadas nos dados divulgados referentes à linha de base estabelecida em 2005 “para que os estudantes das escolas brasileiras atinjam os padrões de desempenho apresentados pelos sistemas escolares dos países desenvolvidos, referenciando-se nos resultados do Programa Internacional de Avaliação da Aprendizagem (Pisa)” (GATTI *et al.*, 2011, p. 40). Portanto, cada sistema deve progredir a partir de pontos de partida específicos

⁴ As modificações implementadas pela Portaria nº 931 procuram preservar a série histórica por meio da Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) que manteve os procedimentos da avaliação amostral (atendendo aos critérios estatísticos de no mínimo dez estudantes por turma) das redes públicas e privadas e cria a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil, que passa a avaliar, de forma censitária, as escolas que atendessem aos critérios de no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série/5º ano) ou dos anos finais (8ª série/9º ano) do ensino fundamental de escolas públicas, permitindo gerar resultados por escola.

⁵ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 24 de abril de 2007, foi um conjunto de programas que visaram melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas. Este foi projetado para quinze anos, mas se encerrou antes desse prazo, e muitas ações foram descontinuadas.

e, conseqüentemente, exigindo maior empenho daqueles que iniciam em pior situação. Essa estratégia tem como objetivo concomitante a redução das desigualdades educacionais em âmbito nacional.

A criação do Ideb assim como o estabelecimento de metas, está articulado com diretrizes de organismos internacionais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) etc., que, desde os anos 1990, vem impingindo, nos países em desenvolvimento, uma nova lógica de gestão, também conhecida como uma nova gestão pública (HOOD, 1991), que tem, nos mecanismos de regulação e de avaliação, seus pontos fulcrais (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017). Esse modelo orienta “que os sistemas educacionais estabeleçam uma especificação clara de objetivos e um maior monitoramento dos resultados e insumos” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 119). É conhecida a influência das agências internacionais na indução de política de avaliação de larga escala nos países não membros⁶, como forma de adequação para recebimento de futuros empréstimos.

Ao estabelecer metas a serem alcançadas pelo país, estados e Distrito Federal, municípios e escolas, a intenção é responsabilizar a todos para que avancem em busca de melhoria de seus resultados. Assim, a proposta apresenta uma estrutura sistêmica em que o novo modelo de gestão pública prevê metas, métodos, processos; os mecanismos de regulação criam padrões de homogeneização e controle, e as avaliações fazem o monitoramento e a mensuração. No sentido de gerir por objetivos e para resultados é que se observa o surgimento, no Brasil, de uma política de responsabilização ou de *accountability* no início dos anos 1990. Esse termo de origem inglesa não possui tradução exata para o português, embora seja interpretado “frequentemente como sinônimo de prestação de contas, o vocábulo *accountability* apresenta alguma instabilidade semântica porque corresponde de facto a um conceito com significados e amplitudes plurais” (AFONSO, 2009, p. 58). Segundo o autor, *accountability*, em educação, está associada a ações de avaliação, prestação de contas e responsabilização, que são pilares autônomos, porém articulados entre si.

Brooke (2006) cita a Inglaterra e os Estados Unidos como exemplo de países que implementaram essa nova política para induzir melhorias nos resultados escolares a partir dos anos 1980. Afonso (2013, p. 271) acrescenta que, nesses “países que iniciaram, há mais de duas décadas atrás, a vaga de reformas neoliberais e neoconservadoras, a avaliação constitui-se, ela própria, como uma política estatal, enquanto instrumento da ação dos Estados e governos”.

Uma das principais estratégias desta política é a atribuição de responsabilidade à escola e seus dirigentes pelos resultados educacionais alcançados pelos alunos (BROOKE, 2006). Como registra Gatti (2009, p. 15), algumas iniciativas e modelos de avaliação de sistemas educacionais vêm surgindo, e junto uma “cultura de avaliação educacional está se consolidando na ideia de *accountability*”. A expressão *accountability*, para Vieira (2008, p. 124)

[...] se refere ao processo pelo qual os sujeitos informam e/ou exigem informação acerca do uso dos recursos financeiros, humanos, materiais etc. – para obtenção de um determinado objetivo. A responsabilização está intimamente associada a esta condição, uma vez que ser responsável por um processo ou resultado implica – sobretudo no setor público em uma sociedade democrática – ter que prestar contas dos resultados e do uso dos recursos aplicados.

A política de responsabilização na educação pode ser encarada como um dos mecanismos da gestão pública pautada em resultados, e essa busca a qualidade do ensino e da aprendizagem. Segundo Gatti (2009, p. 15).

A preocupação com os resultados dos processos de ensino está presente atualmente nas administrações públicas da educação e nas escolas, dando margem a iniciativas como aperfeiçoamento dos currículos escolares, formação continuada de professores, revisão da formação básica de docentes, produção de materiais didáticos novos em vários tipos de suporte (impressos, virtuais, DVDs etc.). O impacto dessas avaliações começa a ser sentido na Educação Básica esperando-se que as avaliações sejam vistas como estímulos à mudança em processos educacionais, e, não como punição.

⁶ Não membros são aqueles países que tem interesse em participar do Grupo Banco Mundial, e contam com a parceria para realização de programas inovadores e de resultados, por exemplo, no Brasil, o Bolsa Família.

Responsabilização é uma estratégia que tem como objetivo tornar os “gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição” (BROOKE, 2006, p. 378). Em contrapartida, a função da gestão também é utilizar esse resultado como ponto de referência para redefinir suas ações e motivar a sua equipe para melhoria dele.

No contexto dos sistemas de avaliação, no Brasil, a década em que foi realizada a primeira aplicação amostral do Saeb foi marcada por iniciativas pioneiras em âmbito estadual que começaram a delinear sistemas próprios com o mesmo intuito de avaliar e monitorar a qualidade da educação de suas redes. No cenário dos sistemas estaduais de avaliação educacional, os precursores na criação de iniciativas próprias são Ceará e Minas Gerais, em 1992, Paraná, em 1995, e São Paulo, em 1996 (MACHADO; ALAVARASE e ARCAS, 2015, p. 669).

No Ceará, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace) se desenvolve avaliando, até 2004, as escolas públicas estaduais e, a partir de 2006, passa a incluir as escolas públicas municipais. Assim, no estado, a partir de 2007, passam a conviver os dois sistemas de avaliação – nacional, nos anos ímpares, e estadual, anualmente. Embora antes de 2007 já existissem mecanismos de premiação e bônus associados aos resultados do Spaace, eram muito reduzidos em termos de recursos e abrangência, pois se restringia à rede estadual. A partir de 2007, o Spaace passa a ser anual e universalizado para todos os municípios e a ele se associam mecanismos de *accountability* fortes como é o caso da nova Lei do ICMS e do Prêmio Escola Nota Dez (PEN10) já referidos anteriormente.

Com o ensino fundamental municipalizado, o governo do estado do Ceará vê, no regime de colaboração previsto na LDB, a forma de “gerenciar” a melhoria dos resultados educacionais juntos aos municípios. A criação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), ao qual os municípios aderem mediante termo específico, faz com que eles participem das iniciativas recebendo apoio técnico e financeiro para implementação de uma política de alfabetização até o 2º ano do ensino fundamental nas suas escolas, se comprometendo com metas a serem atingidas.

Esse modelo se encaixa no que Souza (2019, p. 11) afirma de que, “no campo da educação, a forma mais presente, sem dispensar a possibilidade de outras, é a responsabilização pelo controle de resultados” (...) “com incentivos vinculados a produtividade e eficiência...” e que tem na “contratualização” a forma de implementação, uma vez que por meio dela são estabelecidos “o resultado desejado e as condições almejadas para o seu alcance”.

A orquestração de um único programa em 184 municípios não é um empreendimento simples, porque os contextos são muito diversos e deve ser minimizada qualquer atitude que denote intervenção entre os entes federados, em respeito a autonomia prevista na Constituição Federal. Assim, os mecanismos de gestão e os padrões procedimentais produzidos pela Secretaria de Educação do estado, vão constituir o eixo sobre o qual se apoiará o sucesso da execução do programa.

A AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NOS MUNICÍPIOS INVESTIGADOS

Esta seção expõe e analisa as evidências encontradas nas visitas realizadas em Canindé e em Russas, referentes às políticas da Secretaria Municipal de Educação (SME) voltadas para melhoria do Ideb e como essas chegam às escolas, a partir de documentos normativos e de entrevistas.

Nas duas cidades, foram visitados oito locais, dentre eles, a SME, uma escola que oferta anos iniciais, uma de anos finais e outra com os dois segmentos do ensino fundamental. Nesses espaços, foram realizadas entrevistas com 24 sujeitos, os quais responderam a 888 questões, que correspondem a 18 horas, 38 minutos e 56 segundos de áudio. Após serem transcritas, as entrevistas transformaram-se em um material de 226 páginas a ser analisado.

Além das entrevistas, foram também recolhidos documentos referentes à legislação e a outros dispositivos normativos que disciplinam a política educacional dos municípios, com o intuito de identificar elementos voltados para a implementação de iniciativas em torno da avaliação em larga escala. A partir dos documentos coletados, realizou-se uma aproximação inicial com a política de avaliação educacional em cada um dos municípios investigados. Dessa maneira, podem-se analisar os seus objetivos e desenhos, identificando, assim, a geração das avaliações em larga escala (BONAMINO; SOUSA, 2012) em que cada um deles se encontra.

Com o intuito de aprofundar as evidências sinalizadas nos documentos normativos, as entrevistas são utilizadas para destacar e discutir as principais iniciativas desenvolvidas referentes às avaliações externas pela SME

e como estas refletem nas escolas, de acordo com a visão de secretários de educação, de gestores escolares e professores.

PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL

Esta seção apresenta as evidências encontradas na legislação ou outros documentos complementares, nos dois municípios, buscando informações referentes às políticas de avaliação educacional.

Em Canindé, verificou-se, a partir do depoimento dos sujeitos e busca no *site* da prefeitura, a inexistência de leis, decretos ou portarias voltadas especificamente para políticas de avaliação educacional. Já a Secretaria Municipal da Educação e do Desporto Escolar (Semed) de Russas forneceu diversos documentos que normatizam a política educacional e subsidiam iniciativas em torno das avaliações externas no município, tais como leis, projetos e organograma.

Na análise do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR)⁷ de Russas, na seção destinada à avaliação de desempenho, realizada anualmente, a produtividade também é um dos aspectos avaliados e, conforme o art. 26, esta tem como referência o rendimento escolar que considera os indicadores de permanência (índice de abandono) e de sucesso dos alunos, com ênfase na sistemática de avaliação municipal. Destaca-se, também, o art. 77, que trata da Gratificação de Incentivo ao Desempenho (GID), e informa que a “premiação concedida a todos os profissionais do magistério, com efetivo exercício na rede escolar municipal ou Secretaria Municipal da Educação”. Essa bonificação tem como referência o desempenho das escolas nas avaliações externas (Spaace, Ideb e SMAEF⁸), conforme art. 78.

De acordo com o art. 79, a premiação da GID contemplará, anualmente, nove escolas da rede municipal: três com as melhores médias no Spaace-Alfa, três que tenham obtido os maiores crescimentos no Ideb e três com as melhores médias do SMAEF no ano da premiação. Acrescenta, ainda, que cada escola será premiada por um único parâmetro, não podendo receber duas premiações. A escola, por sua vez, também recebe premiação, assim como todos os profissionais do magistério da instituição de ensino, bem como o assistente técnico-pedagógico que lhe presta assessoramento, segundo o art. 80. Os profissionais da escola são bonificados com o corresponde ao 14º salário, enquanto a escola recebe um valor que é corrigido anualmente com base no Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM).

Referente às premiações destinadas aos alunos, desde 2014 o município repassa aos alunos *tablets*, com respaldo na Lei nº 1.455/2014, de 27 de janeiro de 2014, que autoriza a doação de equipamentos de informática a título de premiação a estudantes da rede municipal de ensino de Russas, que conforme o art. 2º é destinado à

- I – premiação dos vencedores dos eventos “Soletrando” e “Tabuando”;
- II – premiação dos vencedores das “Olimpíadas da Língua Portuguesa” e das “Olimpíadas de Matemática”;
- III – premiação dos alunos do 9º ano que alcançaram o nível adequado nas disciplinas de língua portuguesa e matemática do SMAEF – Sistema Municipal de Avaliação do Ensino Fundamental (RUSSAS, 2014, p. 1).

O Sistema Municipal de Avaliação do Ensino Fundamental (SMAEF), anunciado no art. 28 da Lei nº 1.285/2010, que institui o PCCR de Russas, não possui lei própria de criação, subentendendo-se que é anterior a 2010. Este é orientado a partir de um projeto cujo propósito principal é aplicar, periodicamente, avaliações junto aos alunos das turmas de 2º ano a 9º ano do ensino fundamental, nas disciplinas de Português e Matemática, com base nos descritores das matrizes de referência do Spaace e do Saeb. Atualmente, ocorre em quatro edições no decorrer do ano letivo.

⁷ Lei n.º 1.285, de 28 de junho de 2010, que institui o novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos integrantes do quadro do Magistério da Secretaria da Educação e do Desporto Escolar do município de Russas, revogando a Lei nº 887, de 16 de maio de 2003.

⁸ SMAEF: Sistema Municipal de Avaliação do Ensino Fundamental.

Outro documento fornecido foi o projeto do Sistema de Intervenção Pedagógica em Língua Portuguesa e Matemática (SIPPEM), implantado em 2013, o qual, assim como o SMAEF, não tem legislação específica de criação. Esse projeto tem a finalidade de implementar ações que possibilitem o desenvolvimento de competências e habilidades nessas disciplinas avaliadas externamente, junto aos alunos do 9º ano do ensino fundamental da rede municipal de Russas. As ações giram em torno de avaliações diagnósticas durante o processo de execução, além de oferecer orientação pedagógica para os professores específicos das disciplinas avaliadas.

A iniciativa passou por alterações no decorrer dos anos e, atualmente, o projeto é denominado +SIPPEM, contempla 21 escolas, divididas em 4 grupos, que contam com um professor de Matemática e outro de Língua Portuguesa para atender, semanalmente, cada turma, por duas horas. No decorrer do ano letivo, aqueles educandos que permanecem no estágio adequado de aprendizagem, segundo a matriz de desempenho do Spaece, são convidados a participar da turma olímpica⁹, que é uma extensão do projeto +SIPPEM. Os alunos participantes da turma olímpica assistem aulas mensais ofertadas pela Semed no Centro Vocacional Tecnológico (CVI) do município. Essas aulas são realizadas no contraturno e têm o objetivo de preparar esses alunos para as olimpíadas externas, como, por exemplo, a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP).

Após analisar os documentos fornecidos por Canindé e Russas, a seguir é apresentado um recorte da análise das entrevistas com informações relativas à avaliação educacional e formação continuada de professores ofertada ou não pela secretaria de educação.

O QUE AS ENTREVISTAS INFORMAM

Esta seção apresenta a síntese da análise dos relatos dos sujeitos, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas em Canindé e Russas, buscando validar ou contrapor o que foi encontrado nos documentos normativos expostos anteriormente. Antes disso, é importante esclarecer que foram realizadas 20 entrevistas com 24 interlocutores, portanto algumas delas contaram com a participação de mais de um sujeito, mas coletaram-se os dados pessoais apenas de um representante da dupla ou trio. Com o intuito de preservar o anonimato dos sujeitos e manter suas identidades resguardadas, eles são codificados, conforme detalha o Quadro 2.

Quadro 2: Codificação dos sujeitos entrevistados

Local	Sujeitos	Canindé	Russas
Secretaria	Secretário(a)	SE1	SE2
Escola de anos iniciais	Diretor(a)/Coordenador(a) Pedagógico(a)	DEAI1	DEAI2
	Professor(a) 1	PEAI1	PEAI2
	Professor(a) 2	PEAI11	PEAI22
Escola de anos finais	Diretor(a)/Coordenador(a) Pedagógico(a)	DEAF1	DEAF2
	Professor(a) 1	PEAF1	PEAF2
	Professor(a) 2	PEAF11	PEAF22
Escola de anos iniciais e finais	Diretor(a)/Coordenador(a) Pedagógico(a)	DEAIF1	DEAIF2
	Professor(a) 1	PEAIF1	PEAIF2
	Professor(a) 2	PEAIF11	PEAIF22

Fonte: elaborado pela autora.

⁹ O projeto de turma olímpica foi iniciado em 2019 e contempla alunos do 9º ano identificados, pela série histórica do SMAEF, como aqueles que se mantêm no nível adequado ao longo dos anos em toda a rede municipal. Portanto, o objetivo da iniciativa foi incentivar os alunos que estão no nível adequado a se manterem com esse desempenho, motivar aqueles que ainda não atingiram a nota desejada, e que o município alcance premiações de olimpíadas.

Os achados de ambos os municípios foram organizados em subseções, conforme os blocos do instrumental aplicado. Destacam-se, neste recorte, as temáticas avaliação educacional e formação continuada de professores, que foram consolidados e sintetizados para obtenção de uma visão panorâmica do contexto e da política de avaliação educacional presente nessas localidades.

a) *Avaliação educacional*

As opiniões dos gestores educacionais sobre os sistemas de avaliação externos (Saeb e Spaece) são semelhantes: ambos reconhecem a importância de cada um deles. Para o secretário de Canindé, o Spaece permite ver a conjuntura do Ceará, e o Saeb possibilita que o município se perceba, em nível nacional, de forma mais consistente, o que subsidia a elaboração de políticas públicas fundamentadas. Em Russas, *“a equipe da secretaria acredita e respeita muito o Spaece, como uma avaliação necessária no nosso estado”* (SE2). Da mesma forma, considera *“o Ideb como um instrumento de avaliação produtivo”* (SE2), e destaca a importância de verificar o fluxo e a projeção de metas. Contudo, acredita que pode haver outras formas melhores de avaliação, no futuro.

Em Canindé e em Russas, os diretores e coordenadores pedagógicos também expressaram satisfação em relação ao Ideb. Os professores de Canindé complementam que *“é algo que mostra, de uma certa forma, a realidade da nossa educação, da educação brasileira”* (PEAIF1). Os gestores escolares de Russas avaliam o Ideb como um mecanismo importante para o estudo do *“fluxo, que é uma preocupação mais geral”* (DEAI2). Outro(a) diretor(a) fala sobre sua complexidade, *“porque vai envolver até os alunos que estão fora de faixa, evasão escolar, tudo isso pode prejudicar”* (DEAF2).

Os professores de Russas se posicionaram de forma resistente ao indicador e à política de avaliação implantada no Brasil, conforme relato: *“Apoio a existência do Ideb, mas ele não é ideal de parâmetro para saber se isso está bom ou ruim [...] há muitas coisas que os problemas não estão dentro da Escola [...] Às vezes o Ideb não transmite, não reflete o que de fato acontece [...] A educação é só a nota?”* (PEAI2).

Sobre o cálculo do Ideb e do Spaece, nenhum dos gestores educacionais e escolares soube explicar como é realizado. Isso nos permite constatar que não tem como acontecer um planejamento eficiente sem conhecimento dos fatores envolvidos na composição do indicador. Portanto, o foco é a avaliação propriamente dita, os descritores e as habilidades, mas não refletem sobre os demais aspectos avaliados.

As ações que foram formuladas e estão sendo realizadas visando à melhoria do Ideb, em Canindé, é a elaboração dos planos de metas e ação traçados pela SME, e com base neles cada escola formula os seus próprios documentos. Em Russas *“trabalha-se o Ideb em conjunto com o Spaece [...] até porque as duas matrizes são muito parecidas”*, e o SMAEF também está alinhado a estes. Portanto, *“o que se faz na avaliação da rede é para atingir melhores indicadores, estadual e nacional”* (SE2).

Referente ao sistema próprio de avaliação de desempenho dos estudantes, o(a) gestor(a) educacional de Canindé afirma que o projeto está elaborado, porém ainda não começou a ser implementado. Russas, por seu turno, possui um sistema consolidado desde 2009, o SMAEF. Este avalia, bimestralmente, além de Português e Matemática, Ciências, História e Geografia.

Os dois municípios possuem matrizes próprias de referência, que orientam a avaliação municipal nas escolas — no caso de Canindé, as provas simuladas elaboradas pela SME são baseadas na matriz do Spaece. Em Russas, o SMAEF *“é baseado no Spaece e na Prova Brasil”* (SE2). E as escolas de ambos os municípios possuem uma matriz curricular para cada ano escolar, estabelecida pela Secretaria de Educação, conforme secretários, gestores escolares e professores.

A SME de Canindé possui *“a sala situacional que faz parte do setor de planejamento”* (SE1), para análise dos indicadores das avaliações externas. Ao tempo em que Russas contrata *“uma empresa para realizar todos esses processos”* (SE2). Mas também tem uma pessoa na Secretaria responsável por monitorar e acompanhar o sistema, possibilitando que *“de imediato, cada escola tenha acesso ao seu dado”*, desde o aluno até a Secretaria tem acesso a toda a rede.

O município de Canindé não possui um sistema de premiação com base nos resultados das avaliações, mas desde 2018 realiza um evento denominado *Comenda*, que é *“um reconhecimento, mas não financeiro, ainda”* (SE1). Em contrapartida, Russas oferece premiação anual para professores, escolas e alunos, e conforme o(a) gestor(a)

municipal isso tem surtido um impacto positivo, pois contempla *“as escolas que estão em destaque, as seis escolas melhores em cada segmento. E para os alunos, a cada bimestre no SMAEF, os trinta melhores alunos ganham uma viagem, eles ganham um passeio”* (SE2).

Ambos os municípios desenvolvem ações de reorganização da rede escolar visando à melhoria dos resultados de aprendizagem nas avaliações externas, mas em Canindé esse processo se iniciou apenas na atual gestão. Segundo o depoimento do(a) secretário(a) de Educação, as escolas antes não tinham “identidade”, pois ofertavam níveis e fases diversas, e isso dificultava até mesmo a lotação dos professores que tinham que cumprir sua carga-horária em mais de uma escola. Em Russas, a nucleação foi realizada para que houvesse uma *“especialização das escolas, por exemplo, escolas só de 1º ao 5º ano, escolas do 6º ao 9º ano, escolas só de educação infantil e nucleação de alunos pequenos”* (SE2).

Canindé alterou a proposta de gestão das escolas a fim de incrementar os resultados de aprendizagem nas avaliações externas por meio da seleção de gestores, na qual os candidatos teriam que elaborar e apresentar *“um plano de ação para gestão dele, e um dos critérios desse plano é compor as avaliações externas”* (SE1). Em Russas *“existe legalmente, mas ainda não efetivada, que é exatamente, a seleção de gestão”* (SE2). Portanto, os diretores das escolas municipais em Canindé são escolhidos através de seleção, composta por *“uma prova escrita, uma prova de títulos e o gestor tinha o plano de ação”* (SE1). Já em Russas é apenas indicação.

b) Formação continuada de professores

Quanto à formação continuada dos professores de 1º a 9º ano, em Canindé, segundo o(a) secretário(a) de Educação não existem ações ofertadas pelo Governo Federal, somente pelo estado, como o Mais Paic que envolve educação infantil, anos iniciais e finais, e do município atendendo ao mesmo público. Com carga horária de 8 horas, os professores são divididos em dois grupos: *“um mês acontece das turmas prioritárias e no outro mês as não prioritárias”* (SE1), no auditório da SME.

Os conteúdos abordados nessas iniciativas em Canindé são de acordo com a etapa ou fase que lecionam os docentes, as avaliações externas e as orientações que vêm do estado. Essa formação nem sempre ocorre nas horas de planejamento, pois o município ainda não conseguiu organizar a carga horária de forma que todos os professores de uma mesma disciplina e etapa estejam fora de sala. Isso causa um transtorno na rotina das escolas, visto que os gestores escolares têm que suprir essa carência para que os alunos não voltem para casa, conforme fala do(a) diretor(a).

Como não são todos ao mesmo tempo, a gente costumava ver um jeito de que eles deixem o conteúdo e a gente coloca outras pessoas. Pessoas que estão disponíveis para aplicar o que eles deixaram. Não vão explicar nada, é a questão de aplicar para que o aluno não saia e não deixe de ter a sua carga horária, que não seja comprometida a sua carga horária. E assim, às vezes, era um “auê”, porque eles não planejam sabe... Mas a gente tinha que fazer para dar certo. (DEAIF1)

Sobre a frequência das formações, os professores de Canindé relatam, ainda, que nos anos anteriores era mensal, para todas as áreas, porém, em 2019, ocorreu semestralmente para os docentes das turmas que não são avaliadas externamente, enquanto aqueles *“das turmas avaliadas já tiveram, bem mais do que as outras turmas. Mas até o ano passado era mensal”* (PEAIF1).

De modo semelhante, conforme o(a) secretário(a) de Educação de Russas, a formação continuada dos professores de 1º a 9º ano também não possui iniciativas do Governo Federal, apenas do estado, por meio do Paic, e do próprio município, e ocorrem no auditório da Smed e no CVT. A carga horária é de *“8 horas mensais para todos os docentes, e para aqueles de 2º e 5º ano são quinzenais”* (SE2), mas, conforme o gestor(a) escolar, *“antes era oito horas, eles tinham reduzido para quatro horas”* (DEAIF2).

Essas formações, em Russas, abrangem conteúdos referentes a *“práticas, oficinas e estudos de resultados”* (SE2), e os professores acrescentam: *“A gente discute resultados, oficinas para nivelamento, conteúdos e material para levar para a sala de aula [...] algum jogo, desafios matemáticos. Sempre coisas voltadas para chamar atenção dos alunos, elaborações de questões, fazer banco de dados de questões”* (PEAIF2). O principal critério considerado para eleger os temas a serem trabalhados são os

dados da avaliação municipal, SMAEF, e o Spaece, portanto, “*seleciona pelos descritores críticos e muito críticos*” (DEAIF2). Essa formação é feita nas horas de planejamento, e isso só é possível porque

[...] no início do ano a gente já recebe a informação que nos dias de terça-feira vai ser o dia de formação dos Professores de Língua Portuguesa do 3º e 4º ano. Então, quando a gente vai fazer os horários de aula, a gente já deixa o professor do 3º e 4º de planejamento na terça-feira para que quando ele sair para formação não tenha prejuízo para os alunos. (DEAI2)

Em Canindé, o acompanhamento da formação continuada é realizado pelas “*equipes de acompanhamento*” (SE1), conforme gestores escolares e professores. O(a) Secretário(a) de Educação de Russas informa que ocorre “*in loco. A equipe se desloca para todas as escolas, e faz acompanhamento da ação do professor em sala de aula, dá um feedback para o professor, dá um feedback ao coordenador, mas é feito in loco. [...] A equipe tem 6 rotas de acompanhamento*” (SE2).

A avaliação da implementação dessas iniciativas em Canindé é feita por cada formador, que, no final do encontro, passa uma planilha para os professores deixarem suas impressões, de forma anônima. Outro momento de avaliação são os Colóquios, onde “*se percebe os professores mencionando alguma orientação do formador aliada à sua prática de sala de aula*” (SE1). Em Russas, a avaliação dessas formações ocorre por meio dos resultados dos alunos nas provas externas, pois “*se baseiam muito pelo SMAEF*” (DEAF2). A partir disso propõem-se mudanças de lotação e turma em que o professor leciona. Mais uma forma são os “*feedbacks dados ao coordenador, ao diretor e ao professor*” (SE2). Os gestores escolares mencionam também a visita mensal às escolas para observação da aula e as avaliações a respeito do formador e do conteúdo abordado, no término dos encontros formativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de avaliações de larga escala no Brasil e seu conseqüente fortalecimento tem produzido impactos na gestão das políticas municipais de educação. Associado à proliferação de um conjunto de indicadores educacionais que vão emergindo ao longo do tempo, os gestores passam a dimensionar suas ações com vistas a melhoria de resultados nessas avaliações. No estado do Ceará, no qual existe uma avaliação de larga escala estadual com fortes mecanismos de responsabilização para os municípios, a gestão municipal tem procurado alinhar seus esforços no sentido de melhorar os indicadores mensurados pelo sistema de avaliação, como forma de ocupar melhores posições no *ranking* e, com isso, não diminuir suas receitas financeiras, como o caso da cota-parte do ICMS.

Para assegurar esses resultados, cada município vem atuando no campo da política educacional desenvolvendo iniciativas que julgam mais adequadas às suas condições objetivas e contextuais. A escolha das prioridades de ação política nem sempre são orientadas pelo que evidenciam estudos e pesquisas, e muitas vezes, são fruto de pura empiria, sem nenhum tipo de análise acerca da correlação ou do impacto de determinada política sobre a melhoria dos resultados da avaliação.

Além disso, esta pesquisa observou a política educacional de avaliação desde sua normatização até a efetivação no ambiente escolar, na visão dos sujeitos envolvidos nesse processo – secretários de educação, diretores, coordenadores pedagógicos e professores – buscando compreender as nuances da implementação da política, partindo da premissa de que os sujeitos se apropriam dos textos interpretando, reinterpretando e aplicam de acordo com sua realidade (BALL; MAGUIRRE; BRAUN, 2016).

Nesse sentido, embora ambos os municípios tenham conseguido melhorias sucessivas no Ideb ao longo da série histórica, a partir da análise da legislação local, observou-se que os municípios criam mecanismos próprios de avaliação educacional. Diferentemente de Canindé, Russas possui uma avaliação municipal consolidada há mais de dez anos, denominada SMAEF, e conta também com uma plataforma digital para monitoramento dos resultados, alimentada por empresa contratada para aplicação da avaliação e consolidação dos dados em gráficos e tabelas, a fim de que sejam acessados por técnicos da Semed, núcleos gestores e professores da rede municipal de ensino.

Após consolidação da análise, dos documentos coletados e entrevistas realizadas, foram identificados aspectos associados à política de avaliação presente em cada município, conforme apresenta o Quadro 3.

Quadro 3: Aspectos identificados na política de avaliação municipal

Canindé	Russas
1. Clima escolar	1. Forte ênfase na avaliação discente
2. Comprometimento dos professores	2. Políticas de responsabilização de gestores e professores
3. Foco na aprendizagem	3. Premiação e bônus
4. Trabalho coletivo e coordenado	4. Foco na aprendizagem
5. Novas formas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem dos alunos	5. Práticas de gestão por resultados
6. Formação de professores	6. Reordenamento de rede
7. Ampliação do tempo na escola	7. Melhoria nos indicadores docentes
	8. Ampliação do tempo na escola

Fonte: elaborado pelas autoras.

Além dos aspectos citados, é possível perceber, ainda, em Canindé, outros que impedem um melhor desempenho de suas escolas nas avaliações externas, tais como 1) gestão da educação municipal fragilizada pelos intercursos políticos; 2) resistência docente às práticas de avaliação; 3) complexidade da rede escolar pelo tamanho do município; 4) adequação da formação e regularidade docente baixas e 5) esforço docente alto.

Conclui-se a pesquisa destacando que, embora Canindé tenha menor crescimento no Ideb ao longo dos anos, comparado a Russas, fatores externos podem ser, em parte, responsáveis por tal fato, como a falta de continuidade política e transtornos administrativos que afetaram a administração pública do município de forma muito evidente. Mesmo com o recente interesse de Canindé pelas avaliações externas e o esforço pela apropriação e o entendimento de mecanismos e de critérios, ainda existe um trabalho a ser feito junto aos gestores e aos professores sobre a importância do Spaee e do Saeb. No caso de Russas, é possível perceber uma política de continuidade direcionada para uma sistemática de avaliação própria há mais de dez anos, e que é menos afetada pelas mudanças políticas na Prefeitura.

O que se constata também é que a política de gestão por resultados disseminada pelo estado do Ceará no escopo do regime de colaboração, com a implementação do Paic, associada a uma responsabilização forte, fomentou um trabalho intenso nos municípios no sentido de desenvolver iniciativas no âmbito local para melhorar seus resultados nas avaliações de larga escala.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo**. São Paulo: Instituto Natura, 2016.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, [S.l.], ano. 22, n. 75, ago. 2001.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas educativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo/Revista de Ciências da Educação**. n 9, mai/ago 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, [S.l.], v. 18, n. 53, abr./jun. 2013.

BALL, Stephen J; MAGUIRRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias**. Ponta Grossa: UEPG, 2016. 230p.

BONAMINO, Alcía; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. **Cadernos de Pesquisa**, [S. l.], n. 108, nov. 1999.

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

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. **LDB - Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, [S.l.], v. 36, n. 128, maio/ago, 2006.

COSTA, Anderson Gonçalves; VIDAL, Eloísa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Avaliação em larga escala no Brasil: entre a coordenação federativa e o ethos do Estado-avaliador. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 57, n. 51, p. 1-29, e-15806, jan./mar. 2019.

COSTA, Anderson; VIDAL, Eloisa Maia. Accountability e regulação da educação básica municipal no estado do Ceará–Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 121-141, 2020.

GATTI, Bernardete A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. *Sísifo*, **Revista de ciências da educação**, [S.l.], n. 9, p. 7-18, maio/ago. 2009.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, London, v. 69, p. 3-19, 1991.

JOHNSON, Robert Burke; CHRISTENSEN, Larry Bellsouth. **Educational research: quantitative, qualitative, and mixed approaches**. 2.ed. Boston: Allyn & Bacon, 2003.

MACHADO, Cristiane.; ALAVARSE, Ocimar Munhoz.; ARCAS, Paulo Henrique. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **RBPAAE**, [S.l.], v. 31, n. 3, p. 667-680, set./dez. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Alexandre William Barbosa; CLEMENTINO, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAAE**, v. 33, n. 3, p. 707 - 726, set./dez. 2017.

RUSSAS (Cidade). **Lei n.º 1.455 de 27 de janeiro de 2014**. Autoriza a doação de equipamentos de informática a título de premiação a estudantes da rede municipal de ensino de Russas-CE e adota outras providências. Russas: Prefeitura Municipal, 2014.

SANTOS FILHO, José Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez (Org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Allan Solano. Nova gestão pública e as consequências da responsabilização na gestão educacional. **Laplage em Revista**, v. 5, n. especial, p. 7-17, 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica: política e gestão da escola**. Fortaleza: Liber Livro, 2008. 200p.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 4, 2019.

O PECULIAR ‘EFEITO *ACCOUNTABILITY*’ NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE FORTALEZA: QUESTÕES DESAFIADORAS E EMBLEMÁTICAS DO CONSELHO ESCOLAR

Esmeraldina Januário de Sousa
Eloisa Maia Vidal

INTRODUÇÃO

A história e a implementação dos conselhos escolares na rede pública municipal de Fortaleza, Ceará ensejam uma avaliação do seu potencial para aprofundar o conteúdo sobre responsabilização (*accountability*) na gestão escolar, bem como, analisar sua eficiência quanto as políticas públicas por meio do controle social. Outrossim, num olhar mais apurado, a questão colocada neste texto é, antes, a da democracia na escola. Além disso, questiona não só o lugar e a ação dos agentes educacionais e da comunidade escolar, mas, também, dos legisladores e órgão central (SME).

O *corpus* da pesquisa compreende dados documentais em que foram analisados: a) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9.394/96; b) Lei Municipal nº 7.990/96 que dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas Escolas Públicas Municipais de Fortaleza e dá outras providências; e c) Lei Complementar nº 0169/2014), além da realização de entrevistas com pessoas estrategicamente posicionadas na Secretaria Municipal de Educação (SME) e em escolas da rede municipal de Fortaleza, considerando o período das políticas educacionais que se desenvolveram entre 1996 e 2019.

Nas últimas décadas, os Conselhos assumiram um papel cada vez mais proeminente na governança e na responsabilidade das organizações no setor público (GOHN, 2001, 2006). A introdução de Conselhos pode ser considerada como um complemento natural para a implementação do controle adicional sobre as organizações públicas e tem como objetivo funcionar como um verdadeiro contrapeso à gestão pública, o que faz com que eles sejam cruciais para a responsabilidade organizacional. E, além disso, servem para fornecer apoio, aconselhamento político e orientação estratégica aos gestores.

O papel, as atribuições e as funções dos conselhos diferem entre os países, entre os setores sociais (educação, saúde etc.), políticos e entre diferentes tipos de organizações (agências públicas e privadas, organizações sem fins lucrativos, Organizações não governamentais, dentre outras). Embora essas diferenças sejam profundas, este texto se concentrará nos conselhos escolares, em especial, e em um aspecto que lhe é inerente e relevante: servir como o primeiro e principal fórum de responsabilização para a gestão escolar ou equipe gestora.

Seguindo as leis de descentralização, o Conselho Escolar tornou-se o principal órgão consultivo dentro da escola, mas está longe de ser deliberativo, normativo, avaliativo e fiscalizador. Outrossim, as suas atribuições ampliaram-se gradualmente, tendo sido agregadas funções de natureza mobilizadora e representativa da comunidade.

Ao Conselho Escolar cabe, desde votar o seu regulamento interno, a ouvir qualquer questão que afete a vida da comunidade escolar, seja ela técnico-administrativa ou pedagógica, como matrículas, composição das turmas,

princípios de escolha dos livros escolares ou materiais didáticos diversos, tornando um tanto porosa a separação de princípio entre o que compete ao gestor escolar e as prerrogativas do Conselho Escolar.

DEFINIÇÕES E DESAFIOS DO PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO (*ACCOUNTABILITY*)

Neste tópico, pretende-se elucidar e compreender o complexo e elusivo conceito de responsabilização (*accountability*) fazendo inicialmente três importantes perguntas. A primeira é conceitual: o que exatamente significa responsabilização (*accountability*)? A segunda é analítica: que tipos de responsabilização estão envolvidos? E a terceira questão é avaliativa: como deve-se avaliar os arranjos de responsabilização?

A etimologia da palavra *accountability* é originalmente anglo-normanda, e não anglo-saxã e, tanto histórica quanto semanticamente, está intrinsecamente relacionada à contabilidade, em seu sentido literal de escrituração (BOVENS, 2007). Paul (1992, p. 1047) afirma que

Accountability significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. *Accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos.

A ideia de que a escola deve prestar contas não é nova (BOVENS, 2007) e apresenta-se através do modelo de responsabilização (*accountability*) implantado no sistema de gestão da rede, o qual obedece a parâmetros idealizados em outros países, como Portugal e Estados Unidos (SILVA; BRENNAND, 2018; FREITAS, 2015; CAMPOS, 1990).

Freitas (2012) indica que existe uma visível “nova abordagem” para as políticas públicas de educação, que se constrói em torno dos conceitos de responsabilização, meritocracia e privatização, os quais, por sua vez,

[...] constituem um bloco interligado onde a responsabilização pelos resultados (leia-se: aumento da média em testes nacionais e internacionais) é legitimada pela meritocracia (distinções ou sanções fornecidas com base no mérito de ter aumentado ou não as médias) com a finalidade de desenvolver novas formas de privatização do público (o qual é desmoralizado pela meritocracia das médias mais altas), visando a constituição de um “espaço” que se firma progressivamente como “público não estatal” em contraposição ao “público estatal” (FREITAS, 2012, p. 346).

O autor aponta ainda que é contra a adoção da “responsabilização verticalizada” (FREITAS, 2013), a qual é realizada de cima para baixo pelas instâncias de poderes diferentes. Destarte, uma opção seria a *accountability* societal (ou social), composta pelos cidadãos, seja individualmente, em grupos populares ou na participação de conselhos (FREITAS, 2013). Ou seja, é a sociedade que realiza pressão para que os poderes públicos esclareçam políticas, gastos e (in)eficiências da máquina pública. E é aqui que, na prática, entraria o Conselho Escolar, para transformar a escola e a educação em algo melhor para todos.

Assim como alerta Janner-Raimondi (2015, p. 32), “[...] o trabalho de *accountability* supõe o processo de subjetivação, pelo qual a responsabilidade é internalizada no nível do sujeito na forma de uma regra ou princípio que ele próprio se dá”.

Neste texto, o conceito de responsabilização (*accountability*) é usado em um sentido bastante restrito: uma relação entre um agente de gestão escolar e os Conselhos Escolares, em que o agente tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, o Conselho Escolar pode colocar questões e julgar, e o agente pode enfrentar consequências (formais e/ou informais). Ademais, como aponta Bovens (2007, p. 454) “a responsabilização é uma forma de controle, mas nem todas as formas de controle são mecanismos de responsabilização”.

Ao longo da pesquisa de campo, foram identificadas uma série de dimensões de responsabilização que podem ser usadas para descrever as várias relações e as disposições de *accountability* que podem ser encontradas nos diferentes domínios dos Conselhos Escolares.

Paro (2010) alerta que, mesmo diante das importantes medidas que vêm sendo implementadas nas últimas décadas com a intencionalidade de democratizar a escola e sua gestão, no geral, a busca pela “modernização

administrativa” guia-se pelo mundo dos negócios, com medidas como a “qualidade total”, capitaneada por pessoas e por instituições afinadas com os interesses da empresa capitalista e por ideias e soluções transplantadas, sem criticidade, da lógica e da realidade do mercado.

CONSELHOS ESCOLARES E O PRINCÍPIO DA REPRESENTATIVIDADE

Ao delinear o cenário do associativismo civil latino-americano na atualidade, autores como Gohn (2008), apontam que demandas, lutas e movimentos sociais, apontam para inúmeras ações e redes cidadãs que se apresentam como movimentos sociais de fiscalização e controle das políticas públicas, atuando em fóruns, conselhos, câmaras, dentre outros organismos, em escala local, regional e nacional.

Ressalte-se que, historicamente, na educação básica, apesar de ter sido adotada a terminologia de “colégio” para denominar as instituições escolares, a forma de gestão, ao longo da nossa história, não foi “colegiada”, mas, essencialmente, autocrática, de feição presidencialista (BRASIL, 2004). Segundo Camarão (2006, p. 15), “a existência de conselhos na estrutura do ensino data do século XIX, contudo assumindo formas e naturezas bem diferentes do que hoje se tem e se propõe”, como pode-se perceber na Figura 1.

Figura 1: Conselhos na estrutura de ensino brasileiro no período de 1800 - 2020

Início do Império (1842)	Início da República (de 1911 a 1930)	República (1931 até os dias atuais)
• Conselhos de Instrução Pública	• Conselhos de Ensino	• Conselho de Educação

Fonte: Adaptado de Camarão (2006)

Nesse texto, o Conselho Escolar é definido como local de debate e de tomada de decisão, sendo uma das instâncias colegiadas da escola (VEIGA, 2007, p. 5). Ressalte-se que a LDB nº 9394/96 não instaurou o Conselho Escolar; apenas sugere como uma das alternativas de organismo colegiado da escola.

Veiga (2007, p. 2) alerta que

É impossível que a existência da lei – por si só – democratize a gestão da escola, isto é, a lei é um importante instrumento para a democratização, mas isoladamente não direciona para a democracia e participação. Para tanto, é necessária a existência de políticas que viabilizem a participação e a democracia. É interessante considerar que os mecanismos legais visam garantir o espaço para processos de deliberação coletiva sobre a prática pedagógica da escola, como algo instituído. Se os mecanismos são decretados, a escola precisa ficar aberta para a construção do espaço de exercício da autonomia.

Destarte, quando outorga aos sistemas de ensino, em sua diversidade, a tarefa da regulamentação, assegurando-se, para sua efetivação, "progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira" (BRASIL, 1996) às escolas públicas, é visível que a legislação torna o Conselho Escolar instrumento da gestão escolar. Nessa perspectiva, emergem conceitos importantes para serem trabalhados: participação, democracia, autonomia e responsabilização.

Apesar de movimentos e reivindicações de grupos progressistas em prol da gestão democrática ocorrerem no Brasil desde a década de 1980 (GOHN, 2006; PINHEIRO, 2008; DEROUET, 2010), foi nos anos noventa que a política oficial começou a dar ênfase a escola autônoma e a gestão participativa, especialmente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002). Suas políticas educacionais priorizaram a descentralização da educação como forma eficaz de administrar e gerenciar os sistemas de ensino, sobretudo as escolas (PINHEIRO, 2008, p. 35). A visão de Veiga (2007, p. 4) é de que “a criação de instâncias colegiadas é importante para garantir a representatividade, a legitimidade e a continuidade das ações educativas propostas no projeto político-pedagógico”, no entanto, a “prática tem demonstrado que ainda é lento o processo de informação sobre o papel desse colegiado, especialmente entre os alunos e seus responsáveis” (MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS, 2015, p. 17).

De acordo com Gabor (2003) e Backman e Trafford (2007, p. 16) um gestor escolar trabalha hoje “num sistema mais ou menos descentralizado baseado numa interação complexa de parceiros autônomos”. O Ministério da Educação (2004, p. 34), por sua vez considera que

a democratização da gestão escolar implica a superação dos processos centralizados de decisão e a gestão colegiada, na qual as decisões nasçam das discussões coletivas, envolvendo todos os segmentos da escola, e orientadas pelo sentido político e pedagógico presente nessas práticas.

Antunes (2008, p. 14), por sua vez, afirma que a gestão “passa a ser sinônimo de ambiente autônomo, participativo e compartilhado por várias pessoas para atingir objetivos comuns”.

CONSELHOS ESCOLARES EM FORTALEZA: PRERROGATIVAS AUDACIOSAS E CONTORNOS BORRADOS

Definidas a responsabilização (*accountability*) e a participação democrática em Conselhos Escolares, examina-se como a gestão escolar vem se relacionando com essas premissas, tendo em vista o afastamento, a aproximação ou a equidistância (indiferença) entre essa tríade na rede pública municipal de Fortaleza. Para tanto, é essencial comparar as descobertas de estudos com as perspectivas dos pesquisadores que se apresentam a seguir, pois chamam a atenção para os panoramas (assertividades e dificuldades) encontrados no primeiro período de democratização da educação pública municipal.

Dentre os estudos encontrados sobre a temática com relação a rede pública municipal de Fortaleza, destacam-se os trabalhos de Camarão (2006), Moura (2009), Nascimento (2009), Vasconcelos (2013) e Pinto et al. (2013) que discorrem sobre a história e o comportamento dos Conselhos Escolares na referida rede. Camarão (2006) alerta para as singularidades da história de implementação dos Conselhos Escolares nas escolas municipais de Fortaleza, enquanto Nascimento (2009) aponta para o pioneirismo da implantação da gestão escolar democrática com a criação dos Conselhos Escolares em Fortaleza por meio da Lei nº 7.990/96 (FORTALEZA, 1996), publicada três dias depois da aprovação da LDB nº 9.394/96 e apenas um dia antes da criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).

Moura (2009), por sua vez, também analisa o processo de criação dos Conselhos Escolares, mas com foco no desenvolvimento do Fórum Municipal dos Conselhos Escolares de Fortaleza, com referência à importância da participação nesses colegiados para a melhoria da qualidade do processo de aprendizagem e gestão escolar nas escolas públicas municipais, e Pinto et al. (2013) analisam e avaliam o exercício da gestão democrática, a partir da atuação do Conselho Escolar no município de Fortaleza.

Esses aspectos estudados e dissecados pelos autores citados convergem para a ideia de que “o Conselho Escolar tem se mostrado importante instrumento de prática da gestão democrática” (PINTO et al., 2013, p. 335). E “que o processo de democratização da escola pública depende, especialmente, do envolvimento e do compromisso consciente da comunidade escolar, engajada na luta pela escola de qualidade, pautando-se nos documentos legítimos da escola e do Fórum” (MOURA, 2006, p. 5).

Ressalte-se que a criação de um Conselho Escolar em cada “escola patrimonial”¹ da rede pública municipal de Fortaleza estabeleceu-se em cumprimento ao disposto no inciso II do art. 14 da Lei 9.394/96 e, mais que isso, por exigência da legislação referente ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE), na intenção desse colegiado ser Unidade Executora de Recursos Financeiros (UERF)².

A representação da gestão da escola no Conselho Escolar é afirmada pelo art. 17 da Lei nº 0169/2014 que afirma: “o Diretor Escolar integrará o Conselho Escolar como membro nato” (FORTALEZA, 2014, p. 3).

¹ Em Fortaleza os Anexos – Centros de Educação Infantil (CEI), as Unidades II e as Creches – não têm Conselho Escolar próprio.

² No ano de 1995, o Ministério da Educação (MEC) deu início ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que consiste na transferência de recursos financeiros públicos da União às escolas públicas de ensino fundamental, para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outrossim, “nas ausências e impedimentos no Conselho Escolar, o diretor será substituído pelo vice-diretor³ ou, não sendo isto possível, por outro membro da equipe gestora⁴” (FORTALEZA, 2014, p. 3).

PARTICIPAÇÃO DOS GESTORES NOS CONSELHOS ESCOLARES: TENSÕES E REPRESENTAÇÕES

O modelo de Conselho Escolar da rede pública municipal de Fortaleza vigente até 2014 começou a apresentar rupturas e descontinuidades com a publicação da Lei Complementar nº 0169/2014. A agenda de gestão democrática que inspira as políticas educacionais desde 1997 tomaram novos rumos com a mudança do gestor municipal em 2013. Assim, os Conselhos Escolares (CE) também tiveram de se ajustar à nova estrutura política, monitorar a implementação de suas promessas e prestar atenção a uma série de fenômenos que lhes são inerentes nessa nova governança, as quais delineiam, talvez, as linhas principais de um novo modelo. Porque “a construção de um novo modelo de democratização supõe um projeto de dinâmica global ao qual está vinculado o projeto de educação” (DEROUET, 2010, p. 11).

Para entender os movimentos e tentar medir sua magnitude, a melhor abordagem é compreender a implementação da nova política de gestão educacional para o município de Fortaleza. Em 2015, ocorreu um movimento em toda a rede pública municipal em torno da implementação de um “novo” Conselho Escolar, baseado nos artigos 14 a 22 da Lei Complementar nº 0169/2014 (FORTALEZA, 2014). Até então, vigorava a Lei Municipal nº 7.990/96, que dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas escolas públicas municipais de Fortaleza e dá outras providências (FORTALEZA, 1996).

Ressalte-se que a nova Lei Complementar nº 0169/2014⁵ não contém nenhuma declaração no sentido de revogar a antiga Lei Municipal nº 7.990/1996, ocorrendo, assim, sua revogação tácita, porque a nova legislação se mostrou incompatível com a antiga e regulou por inteiro a matéria de que tratava a lei anterior. Também vale pontuar que, em 2008, foi publicada a Portaria Municipal nº 11/2008, de 8 de março de 2008, “[...] com o intuito de favorecer o efetivo funcionamento dos Conselhos Escolares e contribuir para o fortalecimento da gestão democrática e participativa (FORTALEZA, 2008). Esse ato normativo apresenta-se, antes de tudo, como importante conquista à época, pois aos professores com lotação de 40 horas semanais que assumissem a presidência do Conselho Escolar, eram concedidas 20 horas semanais para o exercício dessa função; e/ou pela suplementação da carga horária desse montante, quando se tratar de professor com lotação de 20 horas semanais. Tal atitude, conforme a referida portaria, visava “[...] assegurar as condições requeridas ao pleno exercício da função a ele confiada” (FORTALEZA, 2008).

Segundo Moreira et al. (2013, p. 158), “a destinação de parte da jornada dos professores para atuação nos Conselhos Escolares é uma realidade muito pouco frequente”. Assim, Fortaleza foi pioneira na publicação dessa lei, que, mais tarde, foi ignorada pela Lei nº 0169/2014.

Some-se à Lei Complementar nº 169/2014 e à Portaria Municipal nº 11/2008, outra legislação importante quando falamos de Conselhos Escolares em Fortaleza, que é a Portaria nº 88/2009, que trata da publicação da posse dos Conselhos Escolares no Diário Oficial do Município. Essa portaria representou um ganho importante, porque expunha publicamente a relevância desses Conselhos, do trabalho de seus conselheiros e, além disso, serviu como comprovação para outra decisão, por parte do poder público municipal, que foi usar esse tempo de atuação no Conselho Escolar para ascensão funcional, como prevê o parágrafo 5º: “Para efeito da progressão a que se refere o *caput* deste artigo, será considerada a participação efetiva do servidor como membro do Conselho Escolar, equivalendo cada ano de participação a 30 (trinta) horas” (FORTALEZA, 2009, p. 11).

Outrossim, a referida portaria era pré-requisito para transferência de recursos financeiros às unidades escolares, o que obrigava a escola a possuir Conselho Escolar institucionalizado e empossado.

³ A função de vice-diretor deixou de existir nas escolas municipais através da exoneração coletiva publicada no DOM Nº 16.098, 12/09/2017.

⁴ Leia-se Coordenadores Pedagógicos e Secretários Escolares.

⁵ Art. 95 - Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial: o art. 89 da Lei nº 5.895, de 13/11/1984; o Parágrafo Único do art. 2º da Lei nº 9.251, de 22/08/2007; o art. 6º da Lei nº 9.780, de 10/06/2011; o § 4º da Lei nº 9.890, de 04/04/2012.

O Quadro 1 mostra as principais diferenças sobre os Conselhos Escolares na legislação municipal.

Quadro 1: Legislação sobre Conselho Escolar, 1996 – 2014

	Lei Municipal nº 7.990/1996	Lei Complementar nº 0169/2014
Segmentos de representação	Total - 4 segmentos (professores, funcionários, alunos e pais de alunos) + 1 segmento opcional (a critério de cada escola, poderia o Conselho Escolar vir a se constituir de mais um segmento, e somente um, representativo da comunidade organizada em exercício no bairro onde a escola se situa).	Total - 4 segmentos: profissionais da educação (professores, supervisores, orientadores etc.); funcionários; alunos e pais de alunos.
Composição	Presidente: qualquer membro da comunidade escolar, com exceção do diretor; Vice-presidente: inexistente; Secretário: qualquer membro da comunidade escolar, com exceção do diretor; Membros efetivos; Membros suplentes: correspondia a no mínimo um conselheiro suplente para cada segmento.	Presidente: qualquer membro da comunidade escolar, com exceção do diretor; Vice-presidente: qualquer membro da comunidade escolar, com exceção do diretor; Secretário: qualquer membro da comunidade escolar, com exceção do diretor; Membros efetivos; Membros suplentes.
Quantidade de membros	Mínimo: indeterminado. Máximo: indeterminado. Constituíam-se de quantos conselheiros efetivos desejar para assegurar o pleno exercício de suas funções, num total de membros, a critério de cada escola, correspondente aos quatro segmentos que constituem a comunidade escolar: professores, funcionários, alunos e pais de alunos.	Mínimo: 9 Máximo: 21
Tempo de mandato e recondução dos conselheiros	2 anos Os conselheiros poderão ser reconduzidos por um só mandato consecutivo e tantos alternados.	2 anos Os conselheiros poderão ser reconduzidos por um só mandato consecutivo e tantos alternados.
Reuniões ordinárias	Determinadas pelo regimento interno de cada Conselho Escolar.	A cada 12 meses.
Reuniões extraordinárias	Por necessidade da comunidade.	Por necessidade da comunidade.
Funções	4 funções: consultiva, deliberativa, normativa e avaliativa.	5 funções: consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e representativa da comunidade.
Natureza	Jurídica: sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos	Jurídica
Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)	Possui	Não possui

Fonte: elaboração das autoras a partir de Fortaleza (1996, 2014).

Como se observa no Quadro 1, no cômputo geral, não temos mudanças relevantes extremas. Mas, faz-se necessário dissecar o manancial das leis porque, como afirma Camarão (2006, p. 27-28),

[...] é necessário fugir do democratismo que ronda o discurso sociológico para entender que a democracia segue o movimento das forças, dentro de uma máquina administrativa, um aparelho burocrático-legal e que a cultura da participação dentro desse *lôcus* não é imune às interseções que ocorrem dentro e fora dele.

Até porque, tanto a Lei Municipal nº 7.990/1996 quanto a Lei Complementar nº 0169/2014 defendem e estimulam a gestão democrática e participativa no âmbito escolar. No entanto, cada uma a seu momento, vem exercer uma espécie de princípio de controle (ou da tutela) sobre a gestão das escolas e, assim, colocam-se em confronto com a independência da instituição, que possui autonomia administrativa e financeira; e a necessidade de controle, uma vez que o ente político (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) precisa se assegurar que o ente administrativo (no caso, os Conselhos Escolares) atue em conformidade com os fins que justificaram a sua criação.

A seguir apresenta-se a análise qualitativa com base no conjunto de informações disponíveis pós pesquisa de campo. Registre-se que no decurso do processo de investigação, em especial, na literatura sobre gestão democrática e participativa, anota-se informações acerca da responsabilização (*accountability*) que também se fizeram relevantes para a análise apresentada a seguir.

O CONSELHO ESCOLAR NO DISCURSO DE QUEM FAZ E ACOMPANHA A GESTÃO ESCOLAR DE FORTALEZA

A pesquisa envolveu oito sujeitos, sendo quatro diretores e quatro superintendentes escolares. O questionário foi o instrumento escolhido para a obtenção das informações e levantamento dos dados necessários. A aplicação do questionário aconteceu a partir de uma visita *in loco* aos entrevistados nas escolas e nos Distritos de Educação⁶ nos quais trabalham. Salienta-se que os superintendentes escolares são os que acompanham os diretores escolares entrevistados.

A entrevista foi estruturada em quatro blocos de perguntas, sendo o quarto bloco o que se destaca nesse texto, posto que trata da gestão democrática e participativa. Esse bloco teve quatro perguntas similares para diretores e superintendentes escolares: 1) Você participa de algum colegiado relativo à educação (conselhos, fóruns etc.) extraescolar?; 2) Há organismos colegiados na escola que você dirige? Se sim, quais?; 3) Você sabe o que motivou a criação do Conselho Escolar na rede pública municipal de Fortaleza? Houve incentivo por parte da SME ou de outras esferas do poder público? Se sim, de que maneira? e 4) Você acredita que o Conselho Escolar é importante para a gestão das escolas?

Quando solicitados a responderem se participam de algum colegiado extraescolar relativo à educação, tanto os superintendentes escolares quanto os gestores, afirmaram unanimemente que, atualmente, não participavam; mas houve dois deles que fizeram observações importantes: um afirmou já ter feito parte do Colegiado de Diretores da rede pública municipal de Fortaleza e outro informou que

[...] fui eleito ano passado pelo polo que eu represento, mas eu não quis pela questão tempo. Eu acho assim, tem muitas reuniões, né?, além das que todo diretor já tem e, aí, compromete meu trabalho na escola. Eu vi que não era... para mim, não era favorável... por também a questão da distância da escola para a Secretaria. Nossa escola é bem distante, é outra região de Fortaleza, e... por ter uma ou duas reuniões, às vezes alguns eventos extra, isso ia implicar, ia prejudicar minha agenda, da própria escola e as atividades que eu me propus a fazer na escola (Diretor D1).

Eles justificaram, principalmente, que não têm tempo para participar desses organismos, posto que suas tarefas cotidianas na escola ocupam toda a agenda diária de trabalho, como bem se observa na fala do Diretor D3.

Aí você... tem... também a questão da própria Prefeitura de Fortaleza, da própria SME, que são muitos projetos, muitos programas ao mesmo tempo. Então, você tem que ter... você tem que ter, assim, uma... uma resiliência muito grande. Porque, quando você acha que está dando conta daquilo, aí surge outra coisa para você dar conta. Tá entendendo? Então assim, você tem que ser muito resiliente, mesmo!

⁶ São seis órgãos ligados a Secretaria Municipal de educação de Fortaleza dispostos em 6 regiões do município.

Como se depreende das falas, não é falta de vontade, mas falta de tempo, o motivo que justifica a não participação em iniciativas que envolvam representatividade desta natureza, que lembra Zask (2011, p. 13) quando afirma que “Participar se diferencia de ser parte e faz parte da sociabilidade”. A participação se manifesta no desenvolvimento de regras instituintes, entrando em tensão com um quadro institucional (ZASK, 2011; CAMARÃO, 2006), ideia corroborada pelo que expõe Souza (2009a, p. 125) ao afirmar que

A instituição de conselhos de escola, eleições para dirigentes escolares ou outros mecanismos tidos como de gestão democrática que atuam a partir da regra da maioria, *per sí*, portanto, não representam a essência da democracia. Se os indivíduos que compõem essas instituições não pautarem suas ações pelo diálogo e pela alteridade, pouco restará de democrático nessas ações coletivas.

Chama a atenção o fato de que o entrevistado D3 apontou que já havia ouvido falar do Conselho do Fundeb⁷, mas que não sabe se existia no município de Fortaleza nem o que fazia.

Perguntados se existiam organismos colegiados nas escolas que dirigem, todos os gestores responderam afirmativamente (o que foi reiterado pelos superintendentes) e apontaram principalmente o Conselho Escolar. Nenhum entrevistado apontou a Assembleia Geral Escolar (AGE); somente um indicou o Conselho de Turma; e um outro diretor apontou o Grêmio Estudantil (GE) e os Conselhos de Classe. Além desses, também foram apontados o Conselho Fiscal, o qual segundo o D4 “[...] atua na questão da prestação de conta” e o Colegiado de Professores,

[...] Porque assim, na Escola de Tempo Integral tem uma coisa interessante que as escolas regulares não têm, a gente tem um tempo para reunir o Colegiado dos Professores semanalmente. Então, toda quinta-feira, de quatro às cinco, a gente se reúne. Todos os professores com a gestão e a coordenação pedagógica. Então, a gente está sempre dando um feedback de várias coisas... semanalmente. A gente participa, a gente escuta as demandas, a gente encaminha as questões. Então, a gente está sempre tendo esse contato com todos ali; a fala de todos, todos participando, todo mundo ouvindo um ao outro. Isso é que é importante. Não, eu resolver com um professor que está ali e os outros não saberem o que está sendo resolvido. Então, as coisas são decididas coletivamente [...].

Pela fala do gestor, esse Colegiado de Professores é marcadamente atuante e importante nas escolas caracterizadas como de tempo integral no município de Fortaleza. Mas, ele não é exclusivo destas escolas e em pesquisa na legislação municipal vigente sobre o assunto, não foi detectado óbices para que as escolas ditas de tempo parcial possam ter esse colegiado.

Outrossim, o mesmo gestor D4 apontou iminente dificuldade em fazer com que esses mesmos professores “tão atuantes no Colegiado de Professores” tenham tanta resistência a participação no Conselho Escolar. Para o Diretor,

É justamente eles [professores] não acreditarem mais em Conselho Escolar... eles não acreditam mais em Conselho Escolar. Eu não sei... há um movimento aí de descrença... não sei... a formação, a discussão. Eles querem decidir tudo ali, todo mundo junto... lá. Não! Isso é ruim porque, às vezes, você tem lá na... na... no teórico, na lei, tudo sobre o Conselho Escolar: que você tem que ter a paridade, você tem que ter os usuários e você tem que ter quem está dentro da instituição e quem está fora, que tenha participação igualitária nas decisões e se você joga tudo isso só para os professores... eles [SME] decidem tudo, eles falam tudo. Alunos e professores ficam de fora... ficam de fora...

E completa seu pensamento apontando a mesma dificuldade para que o segmento pais e responsáveis participem do Conselho Escolar, ao afirmar que

[...] Em junho a gente lançou edital para a inscrição, para fazer eleição do Conselho Escolar. Não apareceu nenhum pai ou mãe para se inscrever no Conselho Escolar. Isso é um problema! Então, não pude fazer o processo. Então, no mês de agosto, eu estou retomando isso. A gente fez uma reunião agora, na segunda-feira... e eu consegui (Diretor D4).

⁷ Leia-se Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (CACS-Fundeb).

Realmente, tal fato, ao tempo que é uma incongruência, é também bastante complexo. Mas, não é *sui generis* nem tão pouco algo inédito na história da educação pública de Fortaleza, como apontam os estudos de Camarão (2006) e Moura (2009).

Outros dados interessantes e peculiares foram obtidos por meio do questionamento sobre o conhecimento dos entrevistados acerca do que motivou a criação do Conselho Escolar na rede pública municipal de Fortaleza.

Dentre os diretores, duas das declarações indicaram que os Conselhos Escolares surgiram porque “[...] eles dão todo o suporte necessário naquilo que... nas dificuldades do dia a dia que a gente passa dentro da escola” (D5), e também porque “[...] não tinha mais como o diretor sozinho, gerir os recursos, é... comprar, decidir sozinho... então havia necessidade de ouvir realmente; um modelo democrático de ouvir, né?, os demais segmentos da escola [...]” (D1).

Por outro lado, as aceções dos outros dois diretores indicam que o Conselho Escolar é de suma importância, posto que proporciona suporte à gestão escolar com relação à fatores que envolvem o gerenciamento, o monitoramento, o acompanhamento, a mediação e a intervenção, como observa-se na fala de D4.

Muito importante! Eu posso fazer... eu posso ser o diretor... E jogar as coisas e tentar que as pessoas façam do jeito que eu quero, certo? Nessa situação, eu, consciente ou inconscientemente, eu posso me aproveitar disso... Mas lá no fundo eu sei que tem coisas que são questionáveis. Então, eu acho que... é respaldo... é um respaldo muito grande que você vai ter no seu trabalho. O diretor que trabalha sozinho, que faz tudo sozinho... em algum momento, ele vai ser questionado, e ele não vai ter nenhum respaldo. Pode passar até por um processo. Um processo administrativo... e ele não vai ter respaldo, porque ele decidiu sozinho... foi sozinho... Ah, não! Mas ninguém queria participar, ninguém queria tal... tudo bem! Mas, tu fez errado. São as consequências[...].

E, finalmente, quando inquiridos sobre suas crenças na importância do Conselho Escolar para a gestão das escolas, os entrevistados, em sua maioria, mostraram-se veementemente partidários da ideia de que ele é um esteio, um apoio, uma mão-amiga, como bem explica D3.

O Conselho... ele tem as características dele, na questão não só de fiscalizar mas, também, de... de construir várias coisas. E, quando você tem um Conselho, com a escola, as coisas ficam bem mais leves, mais tranquilo. Porque todo mundo... assim, os problemas gritantes daqui, tudo eu passo para o Conselho. E eu já passei por problemas seríssimos aqui. Muito sério mesmo!

Destacam-se ainda dentre os depoimentos, aqueles que apontaram mudanças no Conselho Escolar, como uma das superintendentes que, ao mesmo tempo que reconhece as mudanças, afirma que elas não foram positivas. S3 justifica isso com base comparativa.

[...] Assim, porque antigamente, os Conselhos, eles tinham uma participação maior; eles tinham um poder maior de decisão, eles opinavam mais, estavam mais próximo. O presidente do Conselho que era, uma pessoa de algum segmento, ou professor, ou funcionário, ou pai de aluno, ele tinha uma atuação maior. Agora, o presidente sendo o diretor, o diretor é conselheiro nato, mas ele é o diretor. Quem assina e quem executa as verbas é o diretor e o secretário. Então, ficou a comunidade, os pais, eles ficaram muito assim... em segundo plano, no sentido desse poder de uma assinatura, dessa falta de uma assinatura, sabe? Mas assim, é... em tese, teoricamente, não era para ser assim, porque o conselho tem que estar fiscalizando...

Há na declaração alguns equívocos aparentes. O primeiro deles é o fato de a superintendente afirmar que o “novo” modelo de Conselho Escolar implantado pós-2014 contribuiu para diminuir a participação e seu poder de decisão, de opinião, além do sentimento maior distanciamento dos demais membros, constatação também externada por D4 e corroborada por S5, cuja fala vai além em alguns aspectos.

[...] a gente cada vez mais tem que tentar diminuir essa distância, sabe? Quebrar esses muros, aproximar mesmo a comunidade da escola. E isso, não se dá por meio de um... digamos assim... (...) Eu penso que as famílias, elas precisam atuar politicamente, mesmo. É numa elaboração de uma proposta pedagógica; é ali, influenciando nas decisões que são tomadas mesmo, e que vão repercutir na aprendizagem dos alunos; é tendo uma participação ativa nas reuniões de pais, por que não, não, digo, não basta ir para uma reunião de pais e... balançar a cabeça como... e assim, não contribuir de fato. Porque a escola, ela precisa, de fato, receber esse retorno por parte das famílias. Ela precisa saber se está caminhando na direção correta; se está tendo adesão por parte da comunidade.

Na concepção da Superintendente, deve haver uma motivação extrínseca que estimule a participação da comunidade escolar: “[...] ...se você não estimular esse conselho, ele não vai atuar...[...]”. Estando o funcionamento do Conselho Escolar intimamente ligado ao perfil do gestor, este será potencialmente democrático ou encontrará barreiras especialmente “[...] na compreensão que os diferentes sujeitos têm em relação aos princípios e capacidades do Conselho Escolar, na qual há uma identificação do Conselho Escolar como um organismo auxiliar da direção e/ou da gestão escolar” (SOUZAb, 2009, p. 7).

O segundo ponto é a concepção equivocada da letra da lei. Como percebe-se na legislação em vigor, o Presidente do Conselho Escolar não é o diretor escolar, mas este, por sua vez, “[...] integrará o Conselho Escolar como membro nato” (FORTALEZA, 2014, p. 3) e poderá assumir as competências deste, na ausência de Conselho Escolar constituído, como no caso de escolas recém-criadas (FORTALEZA, 2014, p. 2).

Porém, como bem explicita o art. 20 da Lei Complementar nº 0169/2014,

o Conselho Escolar elegerá, dentre seus membros, presidente, vice-presidente e secretário, os quais cumprirão tarefas específicas definidas no regimento interno do colegiado, **não podendo a escolha para nenhuma dessas funções recair sobre membros da equipe gestora da escola** (grifos das autoras).

Ou seja, de acordo com a lei, diretores, coordenadores pedagógicos e secretários escolares não podem exercer funções no Conselho Escolar. O que explicitamente não deixa a comunidade escolar em “segundo plano” ou “destituída de poder”. Até porque, quando a lei indica que a escola pública de Fortaleza tem uma gestão de natureza democrática (FORTALEZA, 2014), isso legitima o poder da comunidade escolar e descentraliza (pelo menos em tese) o poder de decisão do diretor e, portanto, as responsabilidades da gestão seriam (teoricamente) divididas.

No caso, denota-se que falta a comunidade “tomar posse” do seu lugar (seja no Conselho Escolar, seja na Assembleia Geral, no Conselho de Classe, no Grêmio Estudantil, dentre outras instâncias participativas) e preenchê-los, o que evitaria o que Bordenave (1995) aponta como “fazer parte” sem “tomar parte”.

Isso leva à reflexão sobre um outro equívoco, que diz respeito ao estímulo a participação. Como bem pontua D4,

As pessoas, às vezes até querem participar, mas precisam dos canais de participação. Quando eu fazia um trabalho de gestão democrática, a gente dizia: “Bom, teoricamente existe a participação... teoricamente... a gestão democrática, participativa. Mas se a escola não criar espaços de participação, de ouvir, de decidir junto, isso não acontece.

Entenda-se “espaços de participação” não somente as instâncias dos organismos colegiados, mas as reuniões, os encontros, as práticas solidárias e responsáveis, as ações coletivas que contribuam de alguma forma dar vez e voz a comunidade intra e extraescolar.

Por outro lado, nota-se que ainda há uma certa falta de discernimento do que seja “gestão democrática” para os respondentes, fato observado em D3.

Eu não... eu não... eu não sei hoje se seria uma gestão que eu diga cem por cento democrática porque, na realidade, muitas coisas são muito direcionadas. Mas, é... o modelo é esse... de participação, de chamar, de decidir... com os professores, com os funcionários...

E um terceiro equívoco encontra-se na confusão entre Conselho Escolar e Conselho Fiscal. Por um lado, S3 tem razão em afirmar que “[...] o conselho tem que estar fiscalizando...[...]”, até porque a fiscalização diz respeito a uma ampla gama de questões relativas à gestão pedagógica e administrativa, e não somente a gestão financeira. Por outro lado, ela confunde-se quando afirma que Conselho Escolar e Conselho Fiscal são a mesma coisa. Esse fato é plausivelmente elucidado recorrendo-se, mais uma vez, à lei, na qual se observa que, antes de 2014, o Conselho Escolar não tinha função fiscalizadora (vide Quadro 1). E isso deve-se a uma premissa básica: até 2014, o Conselho

Escolar também era Unidade Executora (UEX), ou seja, não podia ao mesmo tempo executar os recursos financeiros e se fiscalizar, pois isso não garantiria a legitimidade de suas ações.

Fica claro, nas falas dos gestores, o que apontam Roberts-Holmes e Bradbury (2016, p. 1), ou seja, “[...] as maneiras pelas quais a vigilância e a cultura performativa de responsabilidade afirmam, legitimam e seduzem por meio de discursos de qualidade, enquanto regulam e governam cada vez mais os primeiros anos”. Dentro da cultura de performatividade de alto risco, a produção de dados, rastreamento e mineração tornaram-se 'o novo profissionalismo técnico' (BALL *et al.*, 2012, p. 523).

Pelas falas dos entrevistados denota-se que eles encontraram suas vidas profissionais limitadas e impregnadas por exaustivas demandas para a produção, análise e reanálise de dados. Porém, em vez de desafiarem ou subverterem tal regulamentação, esses gestores se autogovernam intensificando sua carga de trabalho para demonstrar progresso e desenvolvimento constantes e ininterruptos no que concerne aos índices educacionais da instituição que dirigem.

Essa produção de dados faz parte de um desempenho elaborado para o ranqueamento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace) que a SME, principalmente por meio da superintendência escolar exerce sistematicamente o papel de monitorar e fiscalizar esse desempenho, ao longo do ano letivo, e não apenas quando as avaliações externas são aplicadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a influência comum dos fatores relacionados no texto, pode-se afirmar que a governança do Conselho Escolar, a responsabilização e a gestão educacional foram alteradas e ainda estão em transformação na rede pública municipal de Fortaleza. Sendo essas mudanças costumeiramente marcadas pelo termo “descentralização”, mas com um quadro mais diferenciado pautado pelas políticas públicas de *accountability*.

Pelas análises realizadas até aqui, indica-se que é mais correto falar de um processo complexo de realocação de responsabilização, tanto horizontal quanto verticalmente, que segue diferentes padrões que podem ser observados pela tipologia elencada no Quadro 2.

Quadro 2: As várias formas de mudanças de responsabilização na rede pública municipal de Fortaleza

Forma de transferência de responsabilidade	O alvo de transferência de responsabilidade são os recursos financeiros e não a gestão escolar e/ou Conselhos Escolares.
Desconcentração	Repasse de recursos sai do órgão central (SME) e passa para as Escolas.
Descentralização real	Órgãos eleitos (Conselho Escolares) de comunidades locais e regionais (Escolas), autogovernos
Autonomia escolar	Escolas “ganhando” autonomia, mas continuando sua operação como instituições públicas (poder de gestão delegado ao líder da escola (diretor) ou à equipe gestora)
Participação/ parceria	Responsabilidade não é compartilhada horizontalmente com o Conselho Escolar. Comunidade escolar (alunos, pais, funcionários e professores), parceiros sociais (lideranças comunitárias, associações, sindicatos etc.) e sociedade civil (ONGs, Igrejas etc.) não tem espaços de discussão e ação.
Controle da comunidade	A comunidade é chamada à corresponsabilidade, mas não atende ao chamado.
[Des]regulamentação	Regulamentos confusos.

Fonte: elaboração das autoras, 2020.

Por outro lado, a realocação de responsabilização vem seguindo padrões diferentes dependendo das várias funções do Conselho Escolar ao longo do período de 1996 a 2019, podendo ocorrer que, enquanto algumas áreas como a gestão financeira foram descentralizadas, outras permanecem sob controle central, como a política de gestão de pessoal ou controle de qualidade dos índices educacionais.

Em Fortaleza, o processo geral de responsabilização (*accountability*) foi acompanhado por uma série de mudanças nos mecanismos de regulação do sistema municipal de educação, as quais podem ser denominadas de “reformas regulatórias” e que se tornam mais complexas como consequência das características do sistema federativo no país e pelo reflexo daquelas mudanças gerais na gestão pública que costumam ser denominadas sob o termo Nova Gestão Pública (PECI, 2007).

Os principais exemplos dessas mudanças que foram encontradas na pesquisa de campo são

- introdução de novos mecanismos financeiros que permitem maior discricionariedade local e institucional (por exemplo, financiamento de montante fixo, autonomia financeira, financiamento *per capita*);
- transformação do regulamento dos conselhos escolares;
- reforma dos sistemas de avaliação e uso da avaliação como o principal instrumento de direção do sistema e da escola;
- avaliação baseada em resultados e a exposição do desempenho escolar ao escrutínio público;
- encorajamento a autoanálise e estabelecimento de metas no nível escolar, fomentando o autodesenvolvimento institucional;
- ausência de avaliação institucional e da gestão escolar em relação às competências predefinidas e uma regulamentação mais rígida dos cargos da equipe gestora;
- criação e/ou reforço de órgãos consultivos ou de decisão a nível central regional (Colegiado de Diretores Escolares e Colegiado de Secretários Escolares) e escolar (novos Conselhos Escolares, Unidades Executoras de Recursos Financeiros, Conselho Fiscal) e maior envolvimento dos parceiros sociais nas decisões;
- ausência de reforço no relacionamento da escola com a comunidade escolar;
- escassez de formação com vistas ao desenvolvimento dos conselheiros escolares;
- expansão dos poderes dos diretores das escolas em detrimento ao fortalecimento dos Conselhos Escolares;
- apresentação de soluções contraditórias de gestão baseadas em *accountability*.

Esses elementos podem ser identificados facilmente nas falas de diretores e superintendentes escolares. E todas essas transformações nas formas de gerir e de governar (regular) a rede pública municipal de Fortaleza estão fortemente ligadas ao problema da responsabilização (*accountability*) e da complexidade. Além disso, podem ser interpretadas como uma resposta sistêmica aos crescentes desafios que se colocam à gestão educacional, às vezes no quadro de políticas governamentais coerentes, às vezes como o resultado de complicadas interações de vários atores políticos.

Por vezes, os pesquisados demonstram ter percepção dessas mudanças como a ampliação de sua autonomia e, noutras vezes, como medidas ideologicamente motivadas que reforçam os “mecanismos de mercado” e como resultado de uma busca por alcançar objetivos de política pública de forma mais eficiente. No entanto, por trás das diferentes interpretações, pode-se perceber uma tendência comum mais ou menos coerente de tentar enfrentar o problema da melhoria da qualidade da educação pública.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. T. O Gestor Escolar. In: CARVALHO, E. J. G. de [et al.]. **Gestão Escolar**. Maringá, PR: Secretaria de Estado da Educação do Paraná: Universidade Estadual de Maringá, 2008, p. 7-26.
- BALL, S., MAGUIRE; M., BRAUN; A., PERRYMAN, J.; HOSKINS, K. Assessment technologies in schools: ‘deliverology’ and the ‘play of dominations’. **Research Papers in Education**, v. 27, n. 5, p. 513-533, 2012.
- BACKMAN, E.; TRAFFORD, B. **Governança democrática das escolas**. Conselho Nacional de Educação: Lisboa, Portugal. 2007.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** São Paulo: Brasiliense, 1995. [Col. Primeiros Passos].

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC/SEB, nov. 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/ce_gen.pdf. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC/SEC, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2019.

CAMARÃO, V. do C. **A participação no discurso do Conselho Escolar**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2006.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, jun. 1990.

DEROUET, J. L. . Crise do projeto de democratização da educação e formação ou crise de um modelo de democratização? Algumas reflexões do caso francês (1980-2010). **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, pág. 1001-1027, setembro de 2010.

FORTALEZA. Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). **Manual de Normas e Procedimentos: Suplementação de Carga Horária**. Fortaleza: SEPOG, 2019. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/redes_corporativas/gestao_pessoas/MANUASUPPLEMENTACAOpinas.pdf.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 0169 de 12 de setembro de 2014**. Gestão Democrática e Participativa da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza, institui o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), modifica o Estatuto do Magistério de Fortaleza. Diário Oficial do Município, ano LXI, n. 15.361. Fortaleza, 15 de set. de 2014, p. 1-9.

FORTALEZA. Secretária Municipal da Educação de Fortaleza. **Portaria nº 88, de 03 de junho de 2009**. Trata da publicação da posse dos Conselheiros Escolares, no Diário Oficial do Município e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, 08 jun. 2009, p. 11.

FORTALEZA. Secretária Municipal da Educação de Fortaleza. **Portaria nº 11, de 08 de março de 2008**. Favorece o efetivo funcionamento dos Conselhos Escolares e contribuir para o fortalecimento da gestão democrática e participativa. Diário Oficial do Município, Fortaleza, CE, 12 mar. 2008, p. 12-13.

FORTALEZA. Secretaria de Educação. **Lei Ordinária Nº 7.990, de 23 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a criação do Conselho Escolar nas Escolas Públicas Municipais de Fortaleza. Disponível em: <http://twixar.me/nLwn>. Acesso em: 18 jul. 2019.

FREITAS, L. C. de. Apresentação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 345-351, jun. 2012.

FREITAS, L. C. de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, abr. 2013.

GABOR, H. **Governing schools and education systems in the era of diversity**. 21st Session of the Standing Conference of European Ministers of Education on “Intercultural education: managing diversity, strengthening democracy”. Atenas, Grécia, nov. 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez. (Coleção questões da nossa época, v. 84), 2001.

GOHN, M. G. Educação não formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, jan./mar. 2006.

JANNER-RAIMONDI, M. Formas e práticas dos conselhos estudantis: Que responsabilidade(s) estão em jogo? **Ciências da Educação - Para a Nova Era**, v. 48, n. 1, 2015, pp. 23-45.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS. **Ministério Público e o controle social na educação**. Goiânia: ESMP-GO, 2015. 100p. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/02/17/17_54_02_478_Cartilha_Control_Social_na_Educa%C3%A7%C3%A3o_MPGO.pdf. Acesso em: 19 ago. 2020.

MOREIRA, A. N. G.; AVELAR, C. H.; SOUZA, G. M. de O.; AQUINO, J. M. B. de. Conselhos Escolares: impasses e desafios na construção da gestão democrática da educação. In: VASCONCELOS, F. H. L.; SOARES, S. de P. L.; MARTINS, C. A.; AGUIAR, C. M. S. (orgs.). **Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia**. Fortaleza: Edições UFC, 2013. p. 125-161.

MOURA, S. R. P. de. **Fórum dos Conselhos Escolares: a contribuição para a construção da cidadania nas escolas municipais de Fortaleza–Ce**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza – CE, 2009.

NASCIMENTO, R. S. P. do. **Conselho Escolar: instrumento para melhoria da qualidade da educação escolar uma experiência em Fortaleza**. Monografia (Especialização). Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), 2009.

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educ. e Pesq.**, v. 36, n. set./dez., p. 763–778, 2010.

PAUL, S. Accountability in public services: exit, voice and control. **The World Bank**, Washington, DC, USA, v. 20, n. 7, p. 1047–1060. Jul. 2002.

PECI, A. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 11-30, mar. 2007.

PINHEIRO, G .C. B. **A dimensão política do Conselho Escolar no modelo de gestão democrática da escola pública do Ceará**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza: UECE, 2008.

PINTO, F. A. P.; VASCONCELOS, F. H. L.; TEIXEIRA, G. K.; SOUZA, G. M. de O. Gestão democrática na escola através da lente do conselho escolar: uma experiência de uma Escola Municipal de Fortaleza. In: VASCONCELOS, F. H. L.; SOARES, S. de P. L.; MARTINS, C. A.; AGUIAR, C. M. S. (orgs.). **Conselho escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia**. Fortaleza: Edições UFC, 2013. p. 335-361.

ROBERTS-HOLMES, G.; BRADBURY, A. Governance, accountability and the datafication of early years education in England. **British Educational Research Journal**, v. 42, p. 1–14, ago. 2016.

SILVA, P. F. da; BRENNAND, E. G. de G. Políticas de Accountability na gestão educacional do estado de Pernambuco – Brasil. **RBPAE**, v. 34, n. 1, p. 233, 2018.

SOUZA, Â. R. de. Explorando e Construindo um conceito de Gestão Escolar Democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 03, p. 123-140, dez. 2009a.

SOUZA, Â. R. de. Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 49, n. 2, p. 1–12, 2009b.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, F. H. L.; SOARES, S. de P. L.; MARTINS, C. A.; AGUIAR, C. M. S. (org.). **Conselho escolar**: processos, mobilização, formação e tecnologia. Fortaleza: Edições UFC, 2013. 370p.

VEIGA, I. P. A. Projeto Político-Pedagógico, Conselho Escolar e Conselho de Classe: instrumentos da organização do trabalho. In: **XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro, I Colóquio Ibero-Americano de políticas e administração da educação**, 2007, Porto Alegre: ANPAE, 2007.

ZASK, J. **Participer**: Essai sur les formes démocratiques de la participation. Les Éditions du Bord de l'eau, Lormont, 2011.

O RATEIO DA COTA-PARTE DO ICMS NO CEARÁ: RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL E INDUÇÃO AOS RESULTADOS¹

Anderson Gonçalves Costa
Eloisa Maia Vidal

INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda um dos componentes da política de *accountability* no estado do Ceará², o rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) vinculado aos resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaeece) e sua relação com as mudanças na concepção de qualidade educacional. A *accountability* é um conceito polissêmico que tem sido chave nas reformas educacionais dos últimos anos. Ela compreende a exigência dos agentes públicos em prestar conta de suas ações ao tempo em que estão sujeitos a sofrerem castigos em decorrência delas. Geralmente, na educação, a *accountability* envolve o uso de políticas de avaliação associado a implicações simbólicas ou materiais³.

Assim como a *accountability*, o conceito de qualidade educacional é um termo polissêmico, sendo sua significação disputada a depender dos interesses em jogo. Nas políticas educacionais, a qualidade tem sido associada às condições históricas e contextuais de cada época, estando intimamente ligada aos fatores políticos que redefiniram as formas de intervenção do Estado. Retomando a discussão de Oliveira e Araújo (2005, p. 28), quando identificaram três concepções da qualidade da educação na história do Brasil, é possível perceber que o conceito esteve em um primeiro momento “[...] condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, [...] e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala”.

Ter em vista essa transformação conceitual é importante para o tema em análise, haja vista que os instrumentos de políticas são convertidos em meios para se alcançar a qualidade almejada. Esses instrumentos, diversos e complexos, compõem uma rede abrangente, pautando a implementação e a execução das políticas educacionais.

¹ Capítulo elaborado a partir da dissertação de mestrado *A política educacional cearense no (des)compasso da accountability*, defendida na Universidade Estadual do Ceará em 2020. Financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Consideramos os componentes das políticas de *accountability* aqueles que avaliam, exigem prestação de contas e geram consequências materiais sobre as instituições e os agentes escolares. No Ceará, podem ser citados o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAEECE), o rateio da cota-parte do ICMS e o Prêmio Escola Nota Dez (COSTA; VIDAL, 2020b).

³ Sobre a natureza das políticas de *accountability* no Ceará e no Brasil, conferir, respectivamente, Costa e Vidal (2020a) e Costa e Vidal (2020b).

No que concerne à política educacional cearense, as mudanças na regra do rateio do ICMS configuram-se como um instrumento de *accountability* com implicações materiais sobre as redes municipais cearenses. O ICMS é um imposto cobrado pelo estado que corresponde à circulação de bens e de serviços no território. A distribuição de vinte e cinco por cento do produto dessa arrecadação para os municípios é um preceito presente no artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, sendo que, desse total, três quartos retornarão de forma proporcional às operações realizadas no município, e até um quarto “de acordo com o que dispuser lei estadual” (art. 158, parágrafo único, inciso II). Esse último repasse é conhecido como cota-parte.

Segundo Brandão (2014), o desenho de distribuição desses recursos é definido em dois grupos: os *tradicionais*: associados às regras do valor adicionado fiscal, componentes equitativos e fatores demográficos/territoriais e os *não tradicionais*: que incorporam outros indicadores. O Ceará figura dentre aqueles que incorporam componentes não tradicionais, isso porque a lei estadual que fundamenta a regra de rateio da cota-parte associou-a a um conjunto de indicadores sociais, com destaque para os resultados educacionais. Essa iniciativa forja uma relação entre educação e repartição das receitas tributárias.

Investigando a legislação estadual, textos produzidos por setores do governo e a bibliografia pertinente ao tema, o capítulo trata do debate sobre o ICMS no Ceará, considerando o processo que implicou a mudança da natureza do rateio da cota-parte, além de tensionar o modelo efetivado com a ascensão do grupo político dos Ferreira Gomes⁴ ao Governo do estado.

EM BUSCA DE UMA EQUAÇÃO

Analisando a potencialidade do ICMS como instrumento de política educacional, Simões e Araújo (2019) consideram que os instrumentos econômicos são pouco utilizados para gerar mudanças no campo social. Para os autores, esses instrumentos teriam por finalidade a criação de “[...] variáveis econômicas para alcançar objetivos, afetando a relação custo-benefício dos agentes e gerando, assim, incentivos (desincentivos) para comportamentos desejáveis (indesejáveis) do ponto de vista do resultado social agregado” (p. 10). Sendo assim, o referencial seria o de regular as ações das instituições, uma vez que condicionaria os comportamentos aos incentivos, ou aos castigos, para o caso de perdas.

Não é diferente do que fora explicitado por Holanda et al. (2007, p. 3) quando, ao sugerirem alocações eficientes dos recursos públicos do Ceará, propuseram um mecanismo que considerasse alguns indicadores sociais para o rateio do ICMS, baseado

[...] em *recompensar os municípios que se comprometerem* e, efetivamente, obtiverem melhoras nos indicadores de educação, saúde e meio ambiente. O objetivo central da proposta [era] a *geração de uma saudável competição entre as gestões municipais*, levando à melhora dos indicadores relacionados com o desenvolvimento do município e, conseqüentemente, do Estado (grifos nosso).

Em Texto de Discussão, publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), Holanda, Nogueira e Petterini (2005), discutindo a possibilidade de um sistema de incentivos educacionais, destacavam que um sistema de regulação da educação bem projetado e adequado ao Ceará poderia se tornar uma ferramenta poderosa ao longo do tempo. Essas proposições seriam fundadas sob a lógica da gestão por resultados, concedendo recompensas a partir de indicadores, gerando competição entre os municípios e comprometendo-os com a agenda educacional.

Essas ideias já circulavam no Ceará desde meados dos anos 2000, quando a gestão por resultados passou a pautar a administração estadual, e foi estimulada pela presença do Banco Mundial na política econômica do estado (COSTA, 2020), pois marcou um “aprendizado institucional que justifica o traço das políticas posteriores”

⁴ Grupo liderado por Ciro, Cid e Ivo Ferreira Gomes que assumiram posições no executivo estadual desde a década de 1990 quando Ciro Gomes foi eleito governador do estado. O grupo tem raízes no município de Sobral, referência na implementação de uma política de alfabetização escolar nos anos iniciais do ensino fundamental.

(CARNEIRO; IRFFI, 2018, p. 323). Nessa seara, a preocupação dos economistas e dos administradores do IPECE seria quanto ao modelo de rateio do ICMS existente à época, pois não visava “[...] à eficiência na distribuição dos recursos e, menos ainda, a distribuição equitativa” (HOLANDA et al., 2007, p. 4), impossibilitando a superação das desigualdades sociais.

A Lei estadual nº 12.612/96, do governo Tasso Jereissati, dispunha que a parcela de 25% oriunda de receita do ICMS teria “12,5% vinculados à proporção das despesas realizadas pelo município na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (art. 1º inciso III), incentivando a focalização de investimentos nessa área. Além desse critério, a Lei estabelecia outros percentuais, como demonstrado a seguir.

- I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao **Valor Adicionado Fiscal** - VAF - obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;
- II - 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a **população do Município** e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos Pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- ...
- IV - 7,5% (sete e meio por cento) correspondente a quota a ser **distribuída equitativamente para todos** os Municípios (CEARÁ, 1996).

Conforme Carneiro e Irffi (2018), o Ceará foi o primeiro dentre os estados brasileiros a utilizar da regra de distribuição da cota-parte do ICMS como estímulo educacional no âmbito fiscal, focalizando a manutenção e o desenvolvimento do ensino já na Lei de 1996. Cabe observar que, até 1996, o rateio da cota-parte do ICMS era regulamentado pela Lei nº 12.172/1993, que dispunha que do percentual de 25% do ICMS pertencentes aos municípios, 75% seriam distribuídos de acordo com o VAF; 15% pela relação percentual entre a população do município e do estado; e 10% distribuídos equitativamente entre os municípios (CEARÁ, 1993). Ao vincular 12,5% da cota-parte às despesas realizadas pelo município na manutenção e no desenvolvimento do ensino, o estado do Ceará inovava na associação entre receitas constitucionalmente garantidas e implementação de políticas públicas, no caso, no setor educação. Em que pese a inovação para a época, na Lei nº 12.612/1996, metade da cota-parte continuou relacionada a fatores demográficos (conforme inciso II) e equitativos (conforme inciso IV).

Em termos práticos, quanto ao Valor Adicionado Fiscal (VAF), de que trata o inciso I, o cenário da época era o de concentração de recursos nos municípios com maiores receitas. Conforme Holanda et al. (2007, p. 5-6), mais de 70% do repasse, referente aos 75% do VAF, se concentrava em quatro municípios: Fortaleza (51,3%); Maracanaú (9,4%); Sobral (7,2%); e Caucaia (3,7%). Fortaleza, Caucaia e Maracanaú também eram beneficiados no rateio dos 25% da cota-parte, sendo assim, 2/5 dos recursos era rateado entre os municípios mais beneficiados sob o critério do VAF: Fortaleza (6,2%); Caucaia (1,1%); Juazeiro do Norte (1%); e Maracanaú (1,0%). Diante dos dados, Holanda et al. (2007, p. 6), concordavam que “os critérios de rateio do ICMS [privilegiavam] os municípios que já [apresentavam] maior disponibilidade de recursos, apesar de a distribuição dos 25% suavizar um pouco esta situação”.

A Lei nº 12.612/1996, embora com a vinculação de parcela da cota-parte à manutenção e desenvolvimento do ensino, não conseguiu gerar efeitos sobre os resultados de aprendizagens dos estudantes. Pesquisa de Carneiro e Irffi (2018) não constatou influências significativas nas notas de português e matemática nos modelos estatísticos que aplicaram, apesar do incentivo a focalização dos recursos na etapa do ensino fundamental. Para os autores, os achados apresentados “[...] constitui evidência contrária à eficácia do modelo adotado em promover um incremento do indicador educacional considerado” (p. 336), e que “[...] pode-se dizer que não é possível atribuir efeito à regra que incentiva gasto em *manutenção e desenvolvimento do ensino*” (p. 341, grifo dos autores). É importante frisar que esse período foi marcado pela universalização do ensino fundamental e crescimento das outras etapas da educação básica. Assim, o que era previsto na legislação adquiria significado.

Tais constatações abriram margem para se pensar sobre a relação entre perda e ganho dos municípios num cenário de investimentos (do quanto se estimula ou desestimula); em contraste com uma corrida para resultados que

será inaugurada em período posterior. Essas marcas já eram observadas e, por isso, tensionadas à época como necessárias a uma alocação equânime de recursos, pois alertava-se para a inexistência de incentivos para o desenvolvimento de políticas sociais com resultados “positivos”.

UMA EQUAÇÃO DO TIPO “QUEM CHEGAR MAIS LONGE MAIS GANHA”

O ponto de virada entre as intenções e os gestos ocorre em 2007, quando da transição do governo de Lúcio Alcantara para o de Cid Gomes. Isso porque, embora um período de transição entre matizes distintas, conforme notam Camarão, Ramos e Albuquerque (2015, p. 382), “o rompimento que se deu localmente foi político-partidário, não ideológico” fazendo com que a máquina estadual continuasse a funcionar com instrumentos adotados em governos passados e que ideias semelhantes ganhassem espaço e se efetivassem a partir de então. Em mensagem à Assembleia Legislativa (2007), em seu primeiro discurso, Cid Gomes dizia

Não se pretende obscurecer o que se colheu de bom ao longo dos últimos anos de gestão de Governo no Estado do Ceará. No entanto, pretende-se aperfeiçoar o que teve bons resultados e inovar a forma de governar, implementando, de maneira séria e responsável, novas propostas e projetos, capazes de alavancar um desenvolvimento econômico, político e socioambiental que proporcione o exercício da cidadania a todo cearense (CEARÁ, 2007, s/p).

As ideias afloradas por burocratas do governo anterior foram anunciadas no Plano de Governo que elegeu Cid Gomes, propondo “critérios na distribuição do quarto da parcela do ICMS pertencente aos municípios de modo a premiar os que tiverem o melhor desempenho em percentual de crianças de 0 a 5 anos matriculadas nas creches e pré-escolas” (PLANO DE GOVERNO, 2006, p. 23). De fato, embora revisada a etapa que sugeria focalizar, a ideia foi efetivada nesse governo.

Dentre as mudanças na agenda das políticas educacionais facilitadas com a chegada do grupo político dos Ferreira Gomes ao governo estadual, podem ser citadas a afirmação da gestão por resultados como modelo de gestão do poder executivo (modelo já em curso no estado), pela Lei nº 13.875/07; a implantação do Programa Alfabetização na Idade Certa (Lei nº 14.026/07)⁵; e a reestruturação do organograma da Secretaria Estadual de Educação (Seduc), criando a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios, pelo Decreto nº 29.139, de 26 de dezembro de 2007.

Não se pode perder no horizonte que, nesse novo ordenamento legal, o fortalecimento do regime de colaboração passou a figurar entre os principais objetivos do Governo Estadual, propiciando a criação de regras que privilegiaram um modelo de gestão pública por resultados, orientado também aos municípios, concordando com o que Valdevino (2018) convencionou chamar de “regime de colaboração sob condicionalidades” impostas pela política estadual.

Entre essas novas regras, rompendo com a ideia de componentes tradicionais para definição dos percentuais da cota-parte do ICMS, a vinculação desse instrumento econômico a indicadores educacionais tratou de afirmar o papel estratégico do setor em relação às políticas do estado e garantir o comprometimento de gestores municipais, comungando com as discussões anteriores que já previam essa possibilidade. No entanto, para Ramos et al (2017, p. 141), a lógica subjacente a esse modelo é

[...] submeter todos os municípios na engrenagem do ranqueamento, no qual todos competem entre si e querem ser melhores. Os pactos de colaboração em vez de fortalecer a autonomia do município o prende nas macropolíticas do Estado e no ciclo vicioso do resultado, a colaboração funciona novamente como engrenagem de um processo que não tem como atividade-fim educar,

⁵ Criado pela Lei estadual nº 14.026/2007, o PAIC é uma política pública que presta cooperação técnica e financeira aos municípios, com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem associada a padrões de desempenho. Para isso é estruturado em torno de eixos que compreendem, por um lado, a relação ensino-aprendizagem, e por outro, o gerenciamento das redes de ensino.

mas gerar resultados. Nesses termos e para os fins propostos desse estudo, a melhoria da educação não necessariamente significa a melhoria dos resultados educacionais.

Tanto é que, das metas previstas para aquele governo, três tinham relação com a adesão aos indicadores educacionais para o monitoramento das políticas, inclusive na etapa de responsabilidade dos municípios: (i) constante articulação com os municípios, com foco na qualidade da educação; (ii) ampliar o nível de aprendizagem escolar e (iii) elevação dos indicadores educacionais, fortalecendo uma cultura de acompanhamento e avaliação permanentes do processo de ensino e aprendizagem (CEARÁ, 2007). Por isso, imbuído pela relação entre avaliação, indicadores e aprendizagem educacional, não tardou para que a efetivação de mecanismos de responsabilização sobre os municípios fosse compartilhada pelo governo, sendo, a primeira delas, a alteração da Lei nº 12.612/1996. Esse movimento se torna possível porque condições prévias tinham sido asseguradas como a municipalização quase completa do ensino fundamental, a ampliação do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaee) para as redes municipais e o fortalecimento do regime de colaboração.

Cabe enfatizar os objetivos do Paic em fomentar uma cultura de avaliação e monitoramento da educação, para os quais seriam necessários instrumentos adequados. A análise de Correa (2018) sobre o Programa reafirma o papel de coordenação estadual da política educacional com o intuito de controlar as ações municipais a partir de uma estrutura de responsabilidades que envolvem responsabilização e prestação de contas, onde os esforços do governo estadual

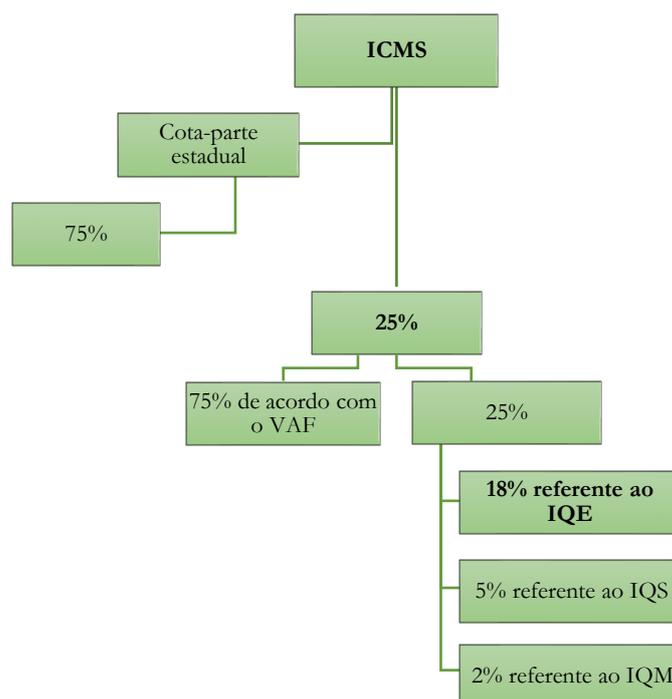
[...] dependem basicamente da coordenação e comprometimento de atores individuais que não estão sob seu controle direto, exigindo, assim, por parte do Estado, um esforço de convencimento dos atores políticos que controlam essas redes e dos agentes burocráticos que serão os responsáveis pela execução das tarefas (CORREIA, 2018, p. 104).

Inerente à teia de responsabilidades que era tecida naquele momento, e para mobilização dos atores políticos, o ICMS passou a operar como um mecanismo de estímulo a priorização da alfabetização (CEARÁ, 2012), sendo o único estado brasileiro a vincular o ICMS apenas a indicadores sociais. Alterado pela Lei nº 14.023/07, o rateio da cota-parte do ICMS foi vinculado a três índices calculados pelo Governo do Estado, com percentuais de vinculação diferentes, conforme observado na lei.

[...]
 II - 18% (dezoito por cento) em função do **Índice Municipal de Qualidade Educacional** 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, 2007).

A Figura 1 ilustra a atual disposição do ICMS no estado do Ceará.

Figura 1: Cotas do ICMS pertencentes aos municípios e percentuais vinculados



Fonte: Constituição Federal de 1988 e Lei Estadual nº 14.023/07.

Como ilustrado na Figura 1 e observado no texto da lei, 72% do total da cota-parte repassada aos municípios foi vinculado ao Índice de Qualidade Educacional (IQE), composto pela taxa de aprovação do 1º ao 5º ano e pela média dos alunos do 2º e 5º ano da rede municipal nas avaliações externas. Tais alterações, substanciaram um modelo que considera a vinculação orçamentária com base no atingimento de resultados como adequada para implementar uma melhora educacional (CARNEIRO; IRFFI, 2015), afirmando a potencialidade dos instrumentos econômicos.

É interessante observar que o jogo de perdas e ganhos era previsto como fator motivador e favoreceria municípios de pequeno-porte. Holanda et al. (2007, p. 13), observaram isso, quando propuseram tais mudanças, pois

municípios pequenos e com pequena arrecadação estão entre os que mais receberiam sob o novo critério, pois se destacaram nos indicadores considerados. Assim, os resultados confirmam o viés em favor dos municípios mais pobres e com indicadores de educação e saúde mais defasados.

Essa previsão se cumpriu, pois, como observado por Franca (2014, p. 54), “além dos municípios que recebiam uma cota parte menor no início do período ter uma taxa de crescimento maior do que os demais, [...] houve uma diminuição na desigualdade da distribuição da cota parte per capita”.

Estudos quantitativos que investigaram a influência das alterações do ICMS no Ceará têm destacado efeitos sobre a aprendizagem dos estudantes. Brandão (2014), comparando o desempenho dos municípios cearenses com municípios parecidos de estados vizinhos, constatou que, antes das mudanças de 2007, no Ceará, os dois grupos tinham resultados semelhantes. Esse cenário muda a partir de 2008, quando os municípios cearenses elevam positivamente seus resultados, apresentando uma diferença significativa a partir de 2011. Esses resultados foram corroborados pelo estudo de Carneiro e Irffi (2018, p. 336), que estimaram que “a magnitude do efeito varia de 2,3% a 5,1% em Português e de 1,7% a 4,6% em Matemática, a depender do grupo de controle considerado. Isso representa um aumento médio de 6 e 4,5 pontos em Português e Matemática na escala Saeb, respectivamente”.

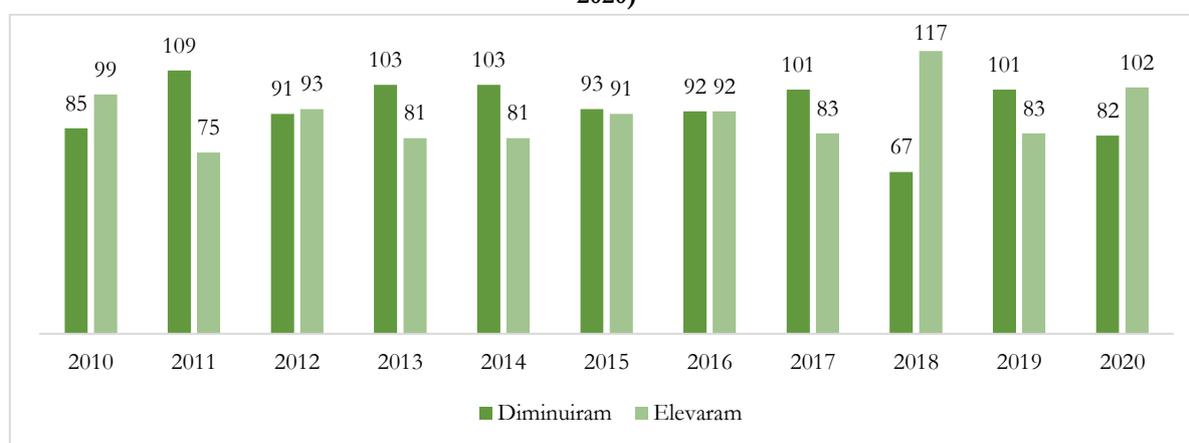
Barroso (2015), investigando o interstício 2007 – 2011, também constatou efeitos positivos do ICMS sobre os resultados em português e matemática dos alunos do 5º e 9º ano. Conforme os dados apresentados, houve um crescimento expressivo no período investigado, tendo a disciplina de matemática o maior crescimento. O estudo também destacou que, dentre as variáveis observadas, o PIB *per capita* pareceu ter relação mais significativa sobre os

resultados, utilizando da justificativa de que “[...] pode ser reflexo de um mercado de trabalho mais aperfeiçoado em municípios mais desenvolvidos. Ou seja, o fator competição parece gerar resultados” (2015, p. 31). A relação estabelecida, além de pouco esclarecedora, pode ser contraposta aos achados de Franca (2014, p. 60) que constatou que “os municípios que apresentam população pequena, mercado formal de trabalho menos desenvolvido, indicadores educacionais elevados e reduzida proporção de pobres têm maior probabilidade de serem beneficiados”.

Considerando que a cota-parte do ICMS a ser rateada entre os municípios passa a ter 72% de seu valor indexado a resultados educacionais, calculados pela taxa de aprovação e proficiência em avaliação de larga escala, o estado estimula uma ‘corrida’ de obstáculos entre redes municipais distintas em tamanho, problemas e características. Coloca sob os mesmos critérios redes que variam de 10 a 250 escolas, com matrículas entre 1.000 e 100.000 alunos, com infraestruturas muito diversas e equipes técnicas com perfis de qualificação distintos. Como não há dinheiro novo, os municípios que avançam nos seus resultados e aumentam o IQE, são premiados com recursos que provêm daqueles que não conseguiram alcançar melhorias de modo a aumentar o IQE.

O Gráfico 1 apresenta a variação do IQE dos municípios desde 2010 (referente a 2009) a 2020 (referente a 2019), portanto, compreende dez ciclos de divulgação do índice.

Gráfico 1: Variação do Índice de Qualidade da Educação dos municípios no rateio da cota-parte do ICMS (2010 - 2020)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Índice de Distribuição do ICMS - Secretaria da Fazenda – Ceará, 2020.

Os dados mostram que, no período 2010 – 2020, 2011 foi o ano em que um menor número (40,8%) de municípios conseguiu elevar o IQE e 2018 representa o ano em que um maior número (63,6%) de municípios conseguiu elevar o IQE. Essas variações apontam para oscilações dos resultados das redes municipais no que diz respeito às variáveis presentes no cálculo do indicador (desempenho no Spaece e taxa de aprovação).

A competição incentivada a que alude Holanda et al (2007) se instaurou entre as municipalidades, a ponto de a busca por melhoria nos seus indicadores orientar o trabalho na educação. Os mecanismos financeiros criados por força das alterações na lei do ICMS transformaram a educação em protagonista na busca por recursos pela via da melhoria do IQE. No entanto, como a Lei não prevê que tais recursos sejam investidos na educação, cabe aos gestores municipais a destinação do ganho adicional, situação que pode ser ilustrada pelo ditado popular: “ganha, mas não leva”.

Desde a aprovação da Lei, a capital do estado, Fortaleza, e outros municípios de grande porte é quem têm perdido mais recursos. Como observado por Franca (2014, p. 60), “o objetivo da Lei nº 14.023/2007 de repassar recursos de municípios que recebem elevados recursos para os municípios que recebem pouco têm sido atingidos [...]”. Essa mudança ocorre em benefício, especialmente, dos municípios de pequeno porte, com redes escolares pequenas, nas quais a focalização de iniciativas em torno da melhoria das taxas de aprovação e de aumento da proficiência dos alunos surte efeitos mais rapidamente do que em redes constituídas de muitas escolas e com alta complexidade de gestão do sistema.

Retomando a discussão abordada na Introdução do capítulo, é possível afirmar que as alterações na divisão da cota-parte do ICMS entre os municípios cearenses acompanharam as mudanças na concepção de qualidade da educação. Se, antes, o quanto ‘gasta’ dizia muito sobre as redes de ensino – uma vez que a Lei nº 12.612/1996 tinha como componente as despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino, com a centralidade das avaliações externas, os indicadores dos testes passaram a nortear a definição de qualidade, sendo, então, associados às políticas educacionais. Avaliação de desempenho e qualidade da educação, tratadas como sinônimos, passaram a habitar o imaginário social e orientar as políticas municipais de educação. Dessa maneira, atrelaram-se incentivos tributários à responsabilização, constituindo mais um elemento da teia do sistema de *accountability*, com o intuito de incentivar os gestores municipais a melhorar seus indicadores e, conseqüentemente, receber um maior volume de recursos.

Há, no entanto, conseqüências inerentes ao desenho da política que desvirtuam o propósito a que ela mesmo se propôs sanar, pois se, conforme seus idealizadores, a “[...] proposta permite que haja uma constante variação no rateio dos recursos, gerando uma preocupação constante dos gestores municipais em melhorar as condições de educação, saúde e meio ambiente nos municípios. Teremos como resultado final uma saudável competição onde todos serão ganhadores” (HOLANDA et al, 2007, p. 16); o que se tem constatado é que, ainda que a política cearense discipline as relações federativas com um conjunto de mecanismos, normas e condutas a serem adotadas pelas municipalidades, não se vislumbra nenhuma medida de contenção ou de supressão que possam alçar a justiça social nesses espaços, o que, por extensão, geraria a compensação das desvantagens e desigualdades sociais que implicam a materialidade das políticas no âmbito dos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, por um lado, as mudanças na legislação do ICMS criaram uma ambiência favorável a responsabilização educacional, por outro lado, ao estabelecer os mesmos critérios para todos os municípios, independente da complexidade e tamanho das redes escolares, fomentou uma ‘competição desigual’ entre os municípios, gerando situações de iniquidade entre eles. Ao discutir a alteração das regras da distribuição da cota-parte do ICMS no estado do Ceará, é possível constatar que a *accountability* educacional tem sido acionada a partir da criação de bases legais e fiscais que condicionam e sustentam o modelo.

Entretanto, essas regras, ao direcionarem mecanismos de regulação a uma teia de instituições e de atores, não consideram as diferentes realidades institucionais para composição do IQE, afirmando a meritocracia como critério de justiça. Caberia então a criação de critérios que levassem em consideração, na composição do IQE, aspectos inerentes à gestão educacional das redes de ensino, dentre as quais, a complexidade da gestão, o quantitativo de escolas, turmas e professores, sanando, se é que é possível, os efeitos perversos de uma política de *accountability*. Fato é que o estabelecimento de parâmetros do que seja justo e equânime no âmbito da gestão pública não é tarefa de fácil compreensão e aceitação.

REFERÊNCIAS

BARROSO, C. C. **Impacto da cota parte do ICMS sobre os resultados educacionais nos municípios cearenses**. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

BRANDÃO, J. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

CAMARÃO, V. do C.; RAMOS, J. F. P.; ALBUQUERQUE, F. C. A. Política da Gestão por Resultados na Educação Cearense (1995 - 2014). **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 369-391, jul./dez. 2015.

CARNEIRO, D.; IRFFI, G. Políticas de incentivo à educação no Ceará: análise comparativa das leis de distribuição da cota-parte do ICMS. In: SACHSIDA, A. (org.). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: Ipea, 2018. p. 317-349.

CEARÁ. **Lei nº 12.172, de 24 de setembro de 1993**. Dá nova redação ao Artigo 1º da Lei Nº 11.832/91, que dispõe sobre os critérios de distribuição do percentual de 25% do ICMS pertencentes aos municípios.

CEARÁ. **Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996**. Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

CEARÁ. **Lei nº 13.875, 07 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências.

CEARÁ. **Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007**. Modifica dispositivos da Lei nº. 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências.

CEARÁ. **Lei n. 14.026/2007, de 17 de dezembro de 2007**. Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências.

CEARÁ. **Decreto nº 29.139, de 26 de dezembro de 2007**. Aprova o regulamento, altera a estrutura organizacional, dispõe sobre a distribuição e denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da Secretaria da Educação (SEDUC), e dá outras providências.

CEARÁ. **Mensagem à Assembleia Legislativa**: Abertura da Sessão Legislativa. Fortaleza: 2007.

CEARÁ. Secretária da Educação. **Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará**. Fortaleza: SEDUC, 2012.

CORREA, E. V. **Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018.

COSTA, A. G. **A política educacional cearense no (des)compasso da accountability**. 2020. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. *Accountability* y regulación de la educación básica municipal en el estado de Ceará – Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 121-141, 20 may 2020a.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Concepções e implicações da *accountability* educacional no Brasil: o estado da questão (2006 - 2018). **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 13, n. 32, p. 1-23, 7 out. 2020b.

FRANÇA, E. **Repasso da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses: avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

HOLANDA, M. C., et al. Proposta de mudança no rateio da cota parte do ICMS entre os municípios cearenses. **Texto para discussão**, (51). Fortaleza: IPECE, 2007.

HOLANDA, M. C.; NOGUEIRA, C. A. G.; PETTERINI, F. C. Education regulation and income distribution: the case of Ceara. **Texto para discussão** (20). Fortaleza: IPECE: 2005.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n.28, p. 5-23, 2005.

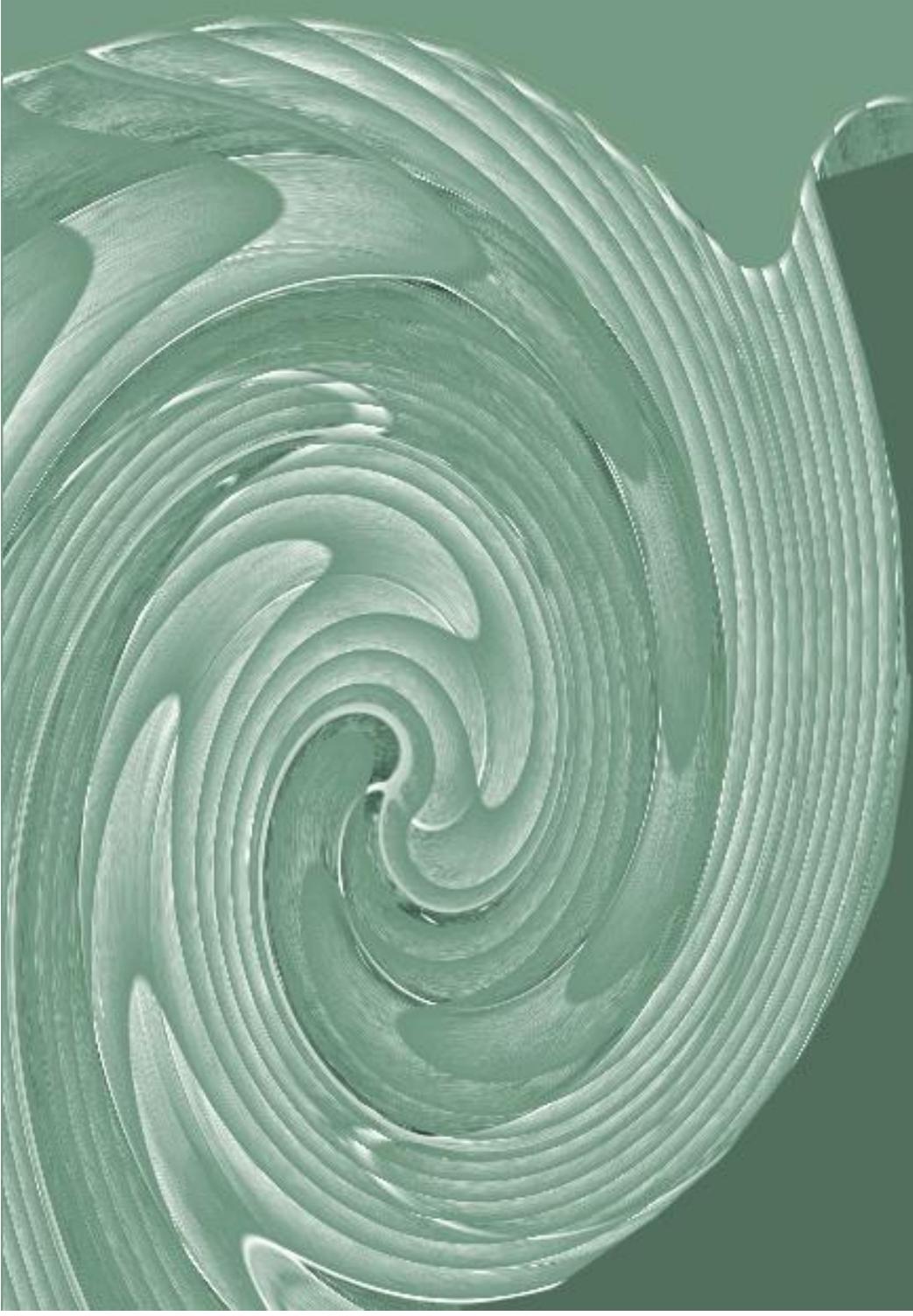
PLANO DE GOVERNO. **Coligação Ceará Vota Para Crescer, 2006**. Disponível em: <http://www2.seplag.ce.gov.br/content/aplicacao/sead/seplan/downloads/diretrizes_para_o_plano_de_governo.pdf>. Acesso em 28/02/19.

RAMOS, J. F. P., et al. **Gestão por resultado na educação: a responsabilização e o regime de colaboração na promoção do direito à educação no Ceará (1995 - 2014)**. Relatório de Pesquisa. Grupo de Pesquisa Educação, Cultura e Subjetividade (EDUCAS). Redenção: UNILAB, 2017. (mimeo).

SIMÕES, A. A.; ARAÚJO, E. A. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. **Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: pesquisa em educação e transformação**. Brasília: INEP. 2019. p. 9-55.

VALDEVINO, F. G. **Políticas de accountability como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007-2014)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande - PB, 2018.

ORGANIZADORAS E AUTORES



ORGANIZADORAS E AUTORES

ORGANIZADORAS

Eloisa Maia Vidal: doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE-UECE). Vice-líder do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Planejamento e Avaliação Educacional, atuando, principalmente, nos seguintes temas: política e gestão educacional, avaliação de larga escala e indicadores educacionais.

Sofia Lerche Vieira: doutora em Filosofia e História da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com Pós-doutorado pela Universidad Nacional de Educacion a Distancia (UNED), Espanha. Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Pesquisadora do Centro de Desenvolvimento da Gestão Pública e de Políticas Educacionais (DGPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Líder do grupo de pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA) do CNPq.

Iasmin da Costa Marinho: pedagoga pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestra em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e doutoranda em Educação pelo PPGE/UECE. Professora Assistente da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Integrante dos grupos de pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA/UECE); Grupo de Pesquisa Formação de Professores, Política Educacional e Desigualdade Social (FORPED/IFCE) e Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade (GEPEES/UERN). Desenvolve pesquisas sobre administração/gestão escolar; políticas educacionais, desigualdades educacionais e formação de professores.

AUTORES

Alexandre José de Souza Peres: professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), no *campus* de Paranaíba. Mestre e doutor em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado em Psicologia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Trabalhou como pesquisador no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), entre 2009 e 2018, e participou como *fellow* do *Strategic Data Project* da Universidade de Harvard entre 2013 e 2015, atuou como psicólogo do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome entre 2006 e 2009.

Ana Lúcia Lopes do Carmo Monte: mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Estadual do Ceará (UECE). Especialista em Gestão e Coordenação Escolar pela Faculdade do Vale do Jaguaribe (FVJ). Graduada em Pedagogia Licenciatura Plena pela UECE. Professora efetiva da educação básica, na Prefeitura de Maracanaú-CE, exercendo a função de técnica no setor de Planejamento em Políticas Públicas da Secretaria de Educação.

Anderson Gonçalves Costa: doutorando em Educação (PPGEdu-UFPE). Mestre em Educação (PPGE-UECE). Integra o Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA-UECE). Bolsista da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE). Seus interesses de pesquisa são: *accountability* e regulação educacional; sistemas de avaliação e federalismo e educação.

Antônio Nilson Gomes Moreira: doutor em Educação (Universidade Estadual do Ceará). Secretário Executivo da Secretaria de Educação de Maracanaú-CE. Atua na área de educação, com ênfase em administração de sistemas educacionais, planejamento e execução orçamentária e controle interno, além da formulação e implementação de políticas educacionais.

Esmeraldina Januário de Sousa: doutoranda do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Ceará (2020). Especialista em Metodologia do Ensino Fundamental e Médio pela Universidade Vale do Acaraú (UVA) e em Mídias na Educação pela Universidade Federal do Ceará. Pedagoga formada pela Universidade Estadual do Ceará. Professora e Supervisora Escolar da Rede Pública Municipal de Fortaleza. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA) da Universidade Estadual do Ceará. Tem experiência na área da Educação Básica, com atuação no ensino fundamental anos iniciais, na Educação de Jovens e Adultos, em Laboratório de Informática Educativa e em Conselhos Escolares.

Eveline Andrade Ferreira Siqueira: graduada em Pedagogia e especialista em Gestão Escolar pela UECE, mestra em Educação pela PUC-MG e doutora em Educação pela UECE. Foi professora da rede municipal de Fortaleza, professora substituta da UVA, coordenadora do Curso de Pedagogia da UNINTA. Atualmente é professora adjunta da UFC/Campus Sobral.

Karla Karine Nascimento Fahel Evangelista: mestra em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará. Graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará. Foi bolsista de Iniciação Científica do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA) da UECE. Professora da Rede Municipal de Fortaleza no Ensino Fundamental.

Willana Nogueira Medeiros Galvão: pedagoga pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestra em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutoranda em Educação pelo PPGE/UECE. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Líder do grupo de Pesquisa Formação de Professores, Política Educacional e Desigualdade Social (FORPED). Integrante dos grupos de pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA) e Políticas Públicas de Educação e Enfrentamento à Desigualdade Social (UFPE). Tem experiência na área de educação, com ênfase em política, gestão e avaliação educacional.

