

Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense

SOFIA LERCHE VIEIRA

“Olhar nos olhos da tragédia é começar a dominá-la.”
(Oduvaldo Vianna Filho)

A EDUCAÇÃO é empreendimento complexo que representa um desafio permanente para a humanidade. Na sociedade do conhecimento, o imperativo de mais e melhor educação para todos firma-se como prioridade inadiável. Por razões as mais diversas, ao longo da história, o Brasil tem se defrontado com grandes dificuldades em ofertar educação em quantidade e qualidade compatível com as necessidades de desenvolvimento e de cidadania de sua população. A comparação com indicadores educacionais de outros países deixa claro que não estamos logrando êxito em equacionar questões que há muito deveríamos ter superado (cf. Vieira & Vidal, 2007a). Adentramos o século XXI, assim, com uma agenda que acumula problemas do passado e do presente, anunciando outros, dos tempos que começamos a enfrentar. Mais grave ainda, não estamos promovendo uma gestão para o sucesso escolar de nossas crianças e jovens.

Apesar do incomensurável volume de recursos investidos em políticas de expansão e aprimoramento da Educação Básica, ainda temos sérios déficits de atendimento nesse nível de ensino, em particular na Educação Infantil e no Ensino Médio (ibidem). Boa parte da infra-estrutura da rede escolar é precária. A rede de atendimento é mal distribuída, representando pesado ônus para o poder público em custos de transporte escolar. Ainda temos escolas de uma só sala, sem serviços básicos como água e até mesmo banheiros. Raras são as bibliotecas escolares que escapam à sanha de mais parecerem depósitos de livros. Se muitas escolas passam ao largo das novas tecnologias, noutras há computadores parados ou mesmo encaixotados por falta de recursos para sua manutenção e/ou instalação. Livros e outros materiais pedagógicos existem, mas nem sempre em quantidade e qualidade adequada. Enquanto em determinadas áreas do conhecimento sobram professores com formação, em outras, faltam. Os salários são baixos e a motivação, poucas vezes elevada. O inventário de dificuldades poderia ir além, mas não cabe aqui aprofundá-las senão referi-las no sentido de explicitar o significado de “olhar nos olhos da tragédia” educacional.

Se a tragédia é visível em termos do país, o que dizer de suas regiões mais empobrecidas? Nelas, por certo, o problema assume dimensões mais graves (cf. Vieira & Vidal, 2007b). Esse é o caso do Ceará, que enfrenta dificuldades comuns aos demais estados do Nordeste, onde a demanda por educação é elevada e os recursos, reduzidos. Seria distinta a agenda de uma educação de qualidade para essas populações? Mais do que diagnosticar problemas, a idéia, aqui, é apontar alternativas desenvolvidas para enfrentar os desafios da gestão educacional num contexto de escassez de recursos. Para tanto, tomam-se como referência aspectos da experiência dessa unidade da federação na última década quando foram introduzidas medidas visando promover a educação de qualidade para todos.

De modo a situar o leitor, o texto apresenta breves considerações sobre políticas implementadas entre 1995 e 2002, debruçando-se sobre algumas de suas implicações para o sistema educacional cearense, bem como estratégias adotadas entre 2003 e 2006 visando promover a qualidade. Ao final, se focalizará a questão da continuidade/descontinuidade das políticas, tendo em vista sua importância para a presente discussão.

“Todos pela Educação de Qualidade para Todos” (1995-2002)

Em 1995, Tasso Jereissati iniciou seu segundo mandato como governador do Ceará, ao qual se seguiu o terceiro, em razão de sua reeleição. Como no plano nacional, sob a vigência do governo Fernando Henrique Cardoso, também no âmbito estadual houve manutenção de uma mesma equipe à frente da gestão educacional. No período compreendido entre 1995 e 2002, como outras unidades da federação, o Estado deu largos passos na direção da universalização do Ensino Fundamental e da expansão do Ensino Médio. O projeto de governo, resumido na proposta “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, imprimiu forte ênfase na participação e mobilização da sociedade pela educação.¹ Algumas peculiaridades, entretanto, foram determinantes no processo vivenciado na educação cearense nesses oito anos, duas das quais merecem destaque: o processo de seleção técnica e eleição de diretores e o acelerado processo de municipalização do Ensino Fundamental.

O processo de seleção e eleição de diretores pela comunidade escolar foi introduzido na rede estadual em 1995, tendo se mantido em sua essência desde então (cf. Vieira, 2006, p.27-42). Tal inovação trouxe muitos ganhos do ponto de vista da alternância do poder, representando alternativa positiva ao anterior critério da indicação política para a nomeação de cargos diretivos nas escolas. Com a eleição de diretores, o Ceará passou a conviver com uma escola mais participativa, alegre e, de maneira geral, com uma melhor gestão.

É oportuno observar, contudo, que não foram poucas as dificuldades encontradas em desenvolver um processo gerencial compatível com um sistema escolar descentralizado. Nesse sentido, com maior freqüência do que desejável, a autonomia escolar foi levada a extremos com abandono de princípios e normas comuns ao conjunto da rede. Exemplo claro de tal situação foi a oferta indiscri-

minada de disciplinas criadas a bel-prazer por gestores, nem sempre dotados de noções as mais elementares sobre currículo. Na falta de um sistema de acompanhamento e controle de custos, foi difícil promover um padrão comum de manutenção e melhoria da rede física. Cada escola, assim, tornou-se uma pequena ilha, onde o poder dos diretores floresceu, nem sempre na direção mais propícia ao sucesso escolar.

Muito embora a melhoria do desempenho escolar estivesse presente nas intenções das políticas implementadas, havendo expectativa de que o Ceará viesse a integrar o grupo dos estados com melhores resultados no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a democratização da gestão não se traduziu em melhorias dos indicadores de resultados de aprendizagem de estudantes. Pelo menos não na forma em que esses são dimensionados nos sistemas de avaliação federais ou estaduais.² Ao contrário, nos anos subsequentes à implementação de tal processo, os resultados de aprendizagem vieram a piorar. É verdade que tal situação não foi específica do Ceará, mas, antes, expressão de uma tendência nacional de queda de rendimento que, por certo, deve ser associada ao extraordinário aumento da oferta de vagas no período.

No período correspondente aos dois últimos governos de Tasso Jereissati, outro processo deliberadamente perseguido foi a municipalização do Ensino Fundamental. O Ceará, que já contava com forte presença municipal na oferta dessa etapa da educação básica, a partir de 1995 orienta-se para a indução de políticas nesse sentido, passando em curto espaço de tempo a ser o Estado com maior índice de matrículas na rede municipal no âmbito da federação. Nessa perspectiva, antecipou-se à própria implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que veio a constituir-se em um instrumento facilitador dos objetivos perseguidos.

Num contexto em que os recursos vinculados à educação vieram a ser distribuídos em conformidade com as matrículas por rede de ensino, os municípios tiveram interesse sem precedentes pela oferta nesse nível. Boa parte das receitas vinculadas do governo estadual vieram a ser transferidas para o Fundef, passando essa instância do poder público a arcar com cerca de dois terços dos custos do Ensino Fundamental nos municípios. Enquanto isso, a contrapartida do governo federal foi irrisória, tendo ele aportado muito pouco às receitas do Fundef no Ceará. Tal situação teve sérias repercussões sobre os investimentos e a manutenção do ensino no Estado, uma vez que a receita proveniente de impostos praticamente só cobria o financiamento do Ensino Fundamental e de salários.

“Escola Melhor, Vida Melhor” (2003-2006)

Sendo um Estado muito pobre, a expansão sem precedentes ocorrida no Ceará a partir de meados da década de 1990 representou pesado ônus para o setor público. Tal situação veio a agravar-se por vários fatores, incluindo o custo de encargos relativos à manutenção de um sistema estadual de ensino superior

composto de três universidades, com muitas unidades distribuídas em cidades do interior. Definir prioridades, nesse contexto, revelou-se uma tarefa urgente e indispensável. Sob tais circunstâncias, planejar e escolher os principais focos do trabalho a desenvolver foi o primeiro passo dado pelo governo 2003-2006.

A perspectiva buscada foi a de um planejamento responsável que buscas-se passar ao largo das muitas promessas não-cumpridas das quais os planos de educação são pródigos.³ Foram definidos, assim, quatro princípios orientadores e dez programas prioritários, os quais vieram a constituir o fio condutor de todo o trabalho realizado nos quatro anos de gestão da educação básica no governo Lúcio Alcântara.⁴ A gestão educacional não é processo simples. As necessidades são muitas, os recursos escassos e a oposição, freqüentemente, ferrenha. Por isso mesmo, fazer um plano de educação simples e viável revelou-se uma estratégia adequada e importante no processo de definição das políticas adotadas no período em questão. O plano foi reproduzido em larga escala, divulgado nos mais diversos fóruns, distribuído a todas as escolas da rede estadual. Integrou lista de bibliografia das seleções e concursos públicos realizados no período, vindo a ser amplamente conhecido e discutido em todo o Estado.

Neste artigo iremos refletir sobre elementos que permeiam o conjunto dos programas/desafios com impacto direto sobre a aprendizagem. O fio condutor da reflexão é a idéia de *gestão para uma comunidade de aprendizes*, entendendo que essa se articula a uma série de fatores que podem oferecer condições propícias ao sucesso escolar. Alguns desses fatores serão aqui examinados de modo mais detido, em particular a questão do desempenho escolar como indicador de sucesso, o papel dos sistemas de avaliação nesse processo, a busca de uma gestão por resultados e o possível impacto de uma cultura de avaliação sobre o sistema escolar cearense. Essas idéias serão mais bem aprofundadas nos tópicos subseqüentes.

Gestão para o sucesso escolar – essência da tarefa educativa

Diante das inúmeras dificuldades e carências que se apresentam à promoção da educação escolar, não raro, formuladores e executores de política educacional afastam-se da essência da tarefa educativa, concentrando-se em atividades-meio. Assim, é imprescindível que a gestão tenha sempre presente que “a escola é a instituição que a humanidade criou para socializar o saber sistematizado” (Penin & Vieira, 2002) e tudo fazer para que sua função social seja cumprida com sucesso. A persistência do fracasso escolar entre tantas crianças e jovens em diversas partes do mundo torna imperativo reafirmar a especificidade da escola

enquanto espaço para onde convergem estudantes e professores, configurando-se como uma comunidade de aprendizes. Sua razão de existir está intrinsecamente ligada à tarefa primordial de bem ensinar e aprender. Gestão escolar bem sucedida, portanto, é aquela voltada para a aprendizagem de todos os alunos. (Vieira, 2006)

Sendo a escola um espaço próprio à difusão do saber, todo o esforço nela realizado deve convergir para a aprendizagem daqueles para quem foi criada

– sejam crianças, desde a mais tenra idade, sejam jovens e adultos. Por óbvia que tal afirmação pareça, é necessário nela insistir. Tantos são os problemas da prática, que a gestão corre o risco de desviar-se dessa finalidade aparentemente tão simples. De perder-se no emaranhado dos fios do novelo do cotidiano. E isso, bem se sabe, não pode nem deve ocorrer. O sucesso de uma gestão escolar, em última instância, só se concretiza mediante o sucesso de *todos* os alunos. Daí porque é preciso manter como norte a *gestão para uma comunidade de aprendizes*. Nessa perspectiva, a preocupação central do Plano de Educação Básica “Escola Melhor, Vida Melhor” orientou-se para a “garantia da qualidade da escola com foco na aprendizagem do aluno” (Ceará, 2004a, p.62-4). Para tanto, buscou-se apoio em várias frentes da gestão, uma delas o uso de recursos advindos dos sistemas de avaliação existentes no sentido de perseguir a atividade fim da escola.

Sistemas de avaliação – o desempenho escolar como indicador de sucesso

Bem sabemos que a universalização do Ensino Fundamental representou importante conquista para amplos segmentos sociais antes excluídos do acesso à escola. Tais circunstâncias trouxeram novos desafios à política e gestão dos sistemas, cujas respostas nem sempre foram compatíveis com as novas demandas. A escola, por sua vez, teve dificuldades em ajustar-se a uma clientela advinda de famílias para quem a cultura letrada nem sempre esteve incorporada ao seu cotidiano. Embora tenham sido feitos elevados investimentos para desenvolver uma educação para todos, ainda há muito por ser feito quanto a uma efetiva melhoria do sistema educacional. A gestão é parte significativa desse empreendimento.

No contexto da expansão das oportunidades educacionais, o Brasil passou a conviver de forma mais intensa com críticas contundentes sobre a qualidade da escola. Se isso é verdade para o país, também o é para os estados e municípios. O Ceará não foge a essa regra. É certo que o mote não chega a ser original; ao contrário. Esteve presente desde as origens de nossa educação pública.⁵ A expansão para grandes contingentes populacionais, todavia, fez aumentar o volume e o tom das queixas sobre suas condições de funcionamento e gestão.

Não é demais lembrar que, como em qualquer lugar do mundo, temos boas e más escolas, seja no setor público seja no setor privado. Ao mesmo tempo, estudos e pesquisas no campo do desenvolvimento cognitivo têm evidenciado que, dadas as condições apropriadas, a esmagadora maioria de estudantes tem potencial para alcançar o sucesso escolar. Assim, é preciso prosseguir na busca de alternativas para torná-lo possível. A avaliação de sistemas escolares tem sido uma das estratégias perseguidas nessa direção.

Comparado a outros países, o desempenho de estudantes brasileiros tem se revelado crítico, como evidenciam os dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) (OCDE, 2005). Concebido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em resposta à necessidade de que a *performance* de estudantes possa ser mensurada e comparada internacionalmente, o Pisa foi realizado pela primeira vez em 2000, sendo

aplicado, novamente, em 2003 e 2006. O Brasil apresentou um dos resultados mais fracos no conjunto dos 41 países que participaram como integrantes do programa ou convidados. Tal situação põe em xeque o êxito das políticas educacionais desenvolvidas nas últimas décadas. Afinal de contas, nossas crianças e jovens estão ou não aprendendo? Com essa indagação em mente, é oportuno prosseguir na reflexão.

Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica – o percurso cearense

O interesse pela avaliação de sistemas educacionais em nosso país é relativamente recente. Foi somente a partir da década passada que passou a haver uma orientação para se instituir uma política nacional de avaliação, explicitada pela criação de um Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb),⁶ do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do Exame Nacional de Curso (ENC), conhecido como “Provão”. Tais instrumentos têm oferecido elementos para dimensionar os problemas relativos ao desempenho de estudantes brasileiros, mostrando que há muito a ser feito para que o Brasil possa alinhar-se aos países que têm obtido êxito na promoção do sucesso escolar de seus alunos.

Em sintonia com as políticas educacionais desenvolvidas pela União, surgem também no mesmo período experiências de avaliações sistêmicas do desempenho escolar em diversas unidades da federação. O Ceará foi um dos primeiros estados da federação a criar um sistema estadual, em 1992, com uma experiência piloto de Avaliação do Rendimento Escolar dos Alunos de 4^a e 8^a séries (avaliação das quartas e oitavas) numa amostra de 156 escolas da rede estadual e 14.600 alunos de 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental da cidade de Fortaleza.

Passando por várias denominações e modificações ao longo de sua implementação, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace) foi criado com a finalidade de subsidiar a formulação de políticas educacionais voltadas para a melhoria da aprendizagem com base na aferição do desempenho escolar de alunos. De uma amostra inicial restrita a apenas um município, o Spaace foi gradativamente ampliado. Primeiro, estendendo-se aos quatorze municípios sedes das antigas Delegacias Regionais de Educação (Dere), hoje Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede), em número de 21. Em 2003 passou a atingir todas as cidades do Ceará, com uma amostra de 28.557 alunos de 8^a série do Ensino Fundamental e de 3^a série do Ensino Médio.

Em 2004 ocorre a maior e mais significativa mudança no Spaace, quando se passa a incorporar a rede municipal de ensino, avaliando o maior contingente de escolas e estudantes desde sua criação. Nesse ano, foram avaliadas 2.631 escolas públicas (estaduais e municipais) e 187.577 alunos: 72.787 da rede estadual e 114.790 da rede municipal. Participaram ainda, respondendo a questionários, 2.600 diretores e 9.550 professores das escolas/séries avaliadas. Mantiveram-se as coortes de 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental e 3^a série do Ensino Médio, e as disciplinas Língua Portuguesa e Matemática.

Realizar uma avaliação com tal esfera de abrangência representou conquista muito importante para o Estado. Vale ressaltar que em nenhum momento anterior da política educacional teve-se a possibilidade de obter um retrato tão fiel do desempenho de estudantes, nas áreas de conteúdo e séries avaliadas.

É verdade que os resultados do Spaece em 2003 e 2004 revelam-se muito aquém do esperado e não correspondem ao investimento que o poder público vem fazendo na Educação Básica. Mas há um aspecto muito importante a destacar no Spaece/2004, que diz respeito ao potencial pedagógico do uso de seus resultados.

Com o sistema implementado a partir de então, a rede pública cearense passou a contar com diferentes tipos de relatórios (Relatório Geral, Relatórios Regionais, Relatórios Pedagógicos e Boletins Escolares), que foram publicados e divulgados amplamente em todo o Estado. Pode parecer pouco, mas esse foi um avanço sem precedentes na construção de uma gestão para o sucesso escolar, ainda que os resultados nos deixem apreensivos. Trata-se, com efeito, de uma inovação com forte potencial de reverter a cultura do fracasso escolar. Pela primeira vez trabalhou-se com instrumentos que auxiliam a escola a enxergar seu próprio desempenho, identificando fraquezas e potencialidades, o que representa importante subsídio para sua melhoria. Esse trabalho foi feito em todas as regiões e municípios do Estado, sem distinção entre escolas municipais ou estaduais. A melhoria da escola pública requer um entendimento de tal natureza e a concepção de uma rede única de ensino.

O trabalho de socialização dos indicadores de resultados envolve uma pedagogia de difusão. Nada do que foi feito teve nenhum caráter punitivo, mas antes procurou dimensionar problemas de ensino-aprendizagem, assim como as zonas de excelência para o conjunto da rede pública. Nesse contexto, algumas perguntas são inevitáveis. Por que algumas escolas estão obtendo maior êxito na promoção do sucesso escolar que outras? O que isso tem a ver com a gestão? A existência e a socialização de indicadores com os quais trabalhar oferecem à comunidade escolar elementos para a construção de uma cultura de avaliação que envolve múltiplas dimensões. No próximo tópico aprofundaremos essa idéia um tanto mais.

Gestão por resultados – uma inflexão na cultura das políticas públicas

A busca deliberada da melhoria de resultados na administração pública se inscreveu nos compromissos do plano de governo “Ceará Melhor” (2003-2006), onde a educação veio a integrar o eixo “Ceará Vida Melhor”, explicitado no plano de educação básica “Escola Melhor, Vida Melhor”, antes referido. Um dos dez desafios nele contido articula-se diretamente com o tema aqui tratado – o “aperfeiçoamento do processo de avaliação institucional e de análise dos resultados educacionais” (Ceará, 2004a, p.70-1).

Para dar seqüência aos compromissos assumidos pelo governo, foram criados dois importantes instrumentos de monitoramento das políticas: a Gestão

por Resultados (GPR) coordenada pela Secretaria do Planejamento e Coordenação (Seplan), por intermédio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece) (Ceará, 2004b), e o Sistema de Inclusão Social (SIS), que por sua vez se explicita em um conjunto de Metas de Inclusão Social para todas as áreas de governo (Ceará, s. d.). Na educação, como em outras áreas da gestão pública, esse passo representa um claro divisor de águas.

A gestão por resultados é preocupação recente no campo da política educacional. Por tempo considerável, essa se orientou para uma *cultura de processos*, remetendo para o presente o desafio de construir uma *cultura de resultados*. É claro que promover a participação é componente indispensável do fazer pedagógico, por isso o Ceará tem perseguido sem trégua os caminhos de uma gestão democrática, sendo, como já se viu, um dos poucos estados brasileiros a contar como uma experiência acumulada de mais de dez anos de escolha de dirigentes pela comunidade escolar. A democracia é o sistema de governo que busca a universalização dos direitos a todos. A escola é lugar por excelência da promoção da educação de qualidade como um “direito humano inalienável” (Braslavsky, 2005). É, portanto, o sucesso escolar que justifica a gestão democrática, e não o contrário. Não basta, pois, incluir e ser feliz. É preciso buscar a qualidade, e essa, de uma maneira ou de outra, se expressa nos resultados obtidos pela escola.

É verdade que ainda não temos indicadores capazes de traduzir a qualidade escolar em termos perfeitos ou mesmo satisfatórios. Aliás, talvez a complexidade da educação não permita a construção de um modelo perfeito. Entretanto, é possível começar pelos resultados disponíveis, com eles trabalhar e ir aos poucos construindo uma *cultura de avaliação*. Seria essa uma tarefa simples? Certamente que não. Se fosse fácil, por certo, outros já teriam encontrado a fórmula do sucesso.

Se o desafio de governar reside em “tomar decisões sobre questões complexas” (Cordeiro, 2004), é hora de enfrentar a responsabilidade ímpar de construir a *gestão para uma comunidade de aprendizes*. Detalhemos um tanto mais alguns aspectos desse desafio.

Política e gestão educacional – o uso de indicadores na definição de prioridades

Como vimos antes, a construção de sistemas de avaliação é fenômeno recente na política educacional brasileira. O mesmo não se pode dizer, contudo, de outras modalidades de coleta de dados, a exemplo do Censo Escolar, cujas origens remontam ao Império e são anualmente atualizadas. A despeito de termos esse invejável instrumento de monitoramento de alguns aspectos relativos a atendimento, infra-estrutura e recursos humanos envolvidos, o uso dos dados disponíveis não tem sido suficientemente explorado pelo sistema educacional, muito menos pelas escolas.

Informações básicas como as taxas de escolarização relativas a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio tendem a ser esquecidas na ex-

pansão da oferta que muitas vezes caminha ao sabor das pressões da demanda e da capacidade de resposta do sistema. O mesmo se pode dizer de preciosas informações, como tamanho e quantitativo de prédios e instalações escolares. Sabe-se que temos unidades de oferta em excesso. É consensual o entendimento da dificuldade de se terem padrões básicos de qualidade num sistema com escolas excessivamente pequenas. As políticas educacionais, todavia, não têm tido uma orientação explícita no sentido de estimular os sistemas estaduais e municipais a promoverem a nucleação de escolas.

Esses são apenas exemplos simples da não-utilização de dados pelas políticas educacionais em seus diversos níveis. Com isso queremos deixar claro que é insuficiente obter informações e resultados. É indispensável incorporá-los ao planejamento, à execução e ao acompanhamento das referidas políticas. Isso diz respeito aos órgãos centrais e intermediários do sistema, mas também às escolas. Os dados não falam sozinhos. A tarefa de compreendê-los e fazê-los falar é nossa. A ela não podemos nos furtar. Precisamos urgentemente transformar os dados disponíveis em informações, e essas, em conhecimento.

Muitos países têm arregaçado as mangas e obtido êxito na tarefa de instaurar uma cultura de avaliação. Não cabe aqui aprofundar tais experiências, mas lembrar que não foram poucos os erros cometidos na difusão de resultados escolares. Por isso mesmo, devemos trabalhar com cuidado e delicadeza as estratégias de divulgação de resultados.

A primeira coisa a se fazer é olhar para os dados e não temê-los. A epígrafe deste artigo nos sugere um caminho: “olhar nos olhos da tragédia”. Por que não? Não podemos esconder de nós mesmos o que os dados insistem em desocultar. Então, comecemos por reconhecer que o problema existe. Por não esconder o lixo embaixo do tapete, como diriam nossas avós... Parece simples, mas é empreendimento de complexa envergadura e execução, ao qual a Secretaria da Educação Básica dedicou boa parte de sua energia entre 2003 e 2006. Uma estratégia de difusão requer muitos passos: relações transparentes com a mídia, produção de materiais, tradução de informações em linguagem acessível à comunidade escolar etc. Vale assinalar que parte importante desse processo reside na manualização de procedimentos que assegurem um padrão comum de serviços. Não por acaso, foram elaborados inúmeros instrumentos com essa finalidade, que vieram a fazer parte das 104 publicações produzidas pelas Edições Seduc no período.

Tão importante quanto difundir resultados é criar condições para que as escolas se reconheçam nos dados, como mencionamos em momento anterior desse mesmo texto. O tratamento das informações deve chegar a um nível de detalhe que ultrapasse quaisquer generalizações. A afirmação de que a escola vai mal cai no vazio se permanecer nesse nível. Por isso mesmo, é preciso ter resultados por escola e disponibilizá-los aos gestores escolares. Esses, por sua vez, necessitam incorporar tal conhecimento, articulando-o a uma estratégia de reversão do fracasso escolar.

Gestão e sucesso escolar – construindo uma cultura de avaliação

A tarefa de construir uma cultura de avaliação requer coragem, determinação e discernimento. Muito se fez na esfera dos órgãos centrais (Seduc e Crede) e das escolas. Os dirigentes que assumiram as escolas a partir de 2004 puderam contar com um poderoso instrumento de planejamento e gestão de resultados a seu alcance: a Gestão Integrada da Escola (Gide).⁷ Cada escola passou, assim, a assumir maior responsabilidade na promoção do êxito de seus alunos. Não foi por acaso que a Gide elegeu como metas pedagógicas o “aumento da aprovação e redução do abandono, a melhoria dos indicadores do Spaece e aumento da aprovação em exames vestibulares e/ou concursos públicos” (Ceará, 2005b, p.18). Além dessa ferramenta de gestão, as escolas públicas da rede estadual dispõem do Sistema de Acompanhamento do Desempenho e da Rotina Escolar (Sadre),⁸ que possibilita a interação *on-line* de todas as escolas com o Crede e a Seduc.

A difusão dos resultados do Spaece e a incorporação de indicadores de movimento escolar (taxas de aprovação e abandono, sobretudo) são passos importantes para se construir uma cultura de avaliação. Devem, porém, estar associados a um conjunto de outros instrumentos sobre os quais ainda sabemos pouco. Examinemos a seguir algumas medidas adotadas no sentido de contribuir para iluminar o caminho a percorrer no curto, médio e longo prazos.

Estudos pioneiros da Seduc detectaram a presença de significativas discrepâncias entre as matrizes curriculares adotadas pelo órgão central e o que, de fato, é desenvolvido em sala de aula. Tal descompasso evidenciou a necessidade de encontrar formas de aproximação entre o currículo teórico e o currículo real. Essa aproximação requer um caminho de mão dupla – do sistema para a escola e desta para aquele – em permanente diálogo, visando superar o fosso entre aquilo que o sistema de avaliação busca mensurar e o ensino ministrado por professores. Esse alinhamento se faz imprescindível para a melhoria dos resultados das avaliações de sistema.

As oficinas de construção de itens do Spaece representam um esforço nessa direção. Contando com professores da rede pública (estadual e municipal) orientados por especialistas, faz-se a revisão das matrizes e a elaboração de itens passíveis de serem selecionados para as provas do Spaece. Ao trabalhar com os docentes que, efetivamente, se encontram em sala de aula, busca-se aproximar as matrizes sobre as quais o Spaece se baseia do cotidiano da escola e do currículo real,⁹ aquele que acontece na sala de aula. Pretende-se com isso fortalecer a comunidade de professores para que estes assumam o lugar de sujeitos ativos na definição de uma cultura de avaliação. Ao lado desse trabalho, procurou-se definir outros procedimentos igualmente significativos de apoio e fortalecimento à escola.

Dentre as iniciativas que começaram a ser desenvolvidas em 2005, algumas merecem destaque. Uma delas é a oferta de 2.500 bolsas de especialização para professores da rede estadual nas disciplinas básicas do currículo do Ensino Médio, 500 das quais na modalidade de educação a distância em ensino de

Português e Matemática. Esses cursos procuram focalizar questões específicas do processo ensino-aprendizagem para esse nível de ensino e se colocam como estratégia de valorização do professor, possibilitando que os docentes adquiram uma pós-graduação *lato sensu*.

O projeto de Agentes de Aprendizagem (Ageap) foi outra medida que teve por objetivo melhor preparar os estudantes para o Saeb 2005. Esse trabalho teve continuidade em 2006, visando à aplicação de nova etapa do Spaece. Os primeiros resultados do trabalho em andamento levam a crer que a idéia dos Agentes de Aprendizagem tem forte potencial inovador que, com os devidos ajustes, poderá vicejar de modo positivo entre as escolas.

Na perspectiva de seleção de projetos por editais públicos, inaugurada no período 2003-2005, recursos consideráveis (um milhão e meio de reais) passaram a ser destinados à apresentação de propostas de melhoria do ensino de Português, de Matemática e de redução do abandono escolar.

A *gestão para uma comunidade de aprendizes* tem importante componente no Prêmio Escola Destaque, implementado a partir de 2005. Concebido no âmbito do Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), com apoio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), antes referido, o prêmio procura estimular as unidades escolares que conseguiram melhorias relativas no seu desempenho, observando os indicadores de rendimento – taxa de aprovação e taxa de abandono – e os resultados alcançados no desempenho escolar dos alunos medido por meio do Spaece. Importante destacar que o prêmio foi concebido em duas categorias, e 80% dele são dirigidos à melhoria do desempenho ano a ano, e 20%, aos melhores resultados absolutos do Spaece.

Todas as medidas aqui referidas foram adotadas com a finalidade explícita de desenvolver estratégias para fortalecer a escola como uma comunidade de aprendizes. A expectativa foi de que nela encontrassem solo fértil, germinassem e florescessem. Por maior que seja o empenho e o compromisso da gestão do sistema, a *disposição para ensinar e aprender* depende muito da própria escola, sobretudo seus professores e alunos. O caminho para o sucesso escolar requer coisas simples como tempo de exposição aos conteúdos. Ensinar e aprender. Aprender e ensinar. Não se descobriu ainda uma fórmula que possa prescindir de esforço, dedicação e vontade. Os superdotados, talvez, não precisem desse ingrediente simples e necessário. A grande maioria, sim. Por isso mesmo, impregnar o ambiente escolar com a essência de aprendizagem é tarefa inadiável para todos. Ao fazer essa escolha, a gestão estará contribuindo para que a escola se constitua na comunidade de aprendizes que o Ceará quer, precisa e merece.

Algumas conquistas – riscos de descontinuidade

Lourenço Filho (1940, p.15), mentor da reforma educacional cearense de 1922, disse certa vez que “a educação é uma obra que não termina nunca. E não chega a ser perfeita só porque isso desejem os governantes”. A fala do reformador do passado expressa uma questão que se mantém presente. Não é

porque muito tenha sido feito que a obra esteja completa. Claro que não. Muito se fez. E tanto mais há por fazer. A preocupação que se coloca na transição entre o presente e o futuro é o que será mantido e o que será mudado das medidas adotadas para promover a gestão para uma comunidade de aprendizes. Os riscos da descontinuidade rondam as políticas públicas como um espectro, a fazer que permanentemente se reinvente a roda.

O trabalho desenvolvido no período 2003-2006, de cuja trajetória aqui reportamos alguns aspectos, foi direcionado no sentido da organização do sistema, visando promover uma cultura de sucesso escolar. Alguns resultados nessa direção se expressam em números, a exemplo da melhoria nos índices de aprovação de estudantes da rede pública em vestibulares. Graças ao apoio de uma das parcerias desenvolvidas (Fundação Lemann), o Ceará teve a alegria de ver um aluno egresso da escola pública no ITA, assim como aprovações para cursos disputados como Medicina, Odontologia e Direito. Mais do que mero efeito pontual, essa quebra de exceção ilustra um movimento explícito de busca de sucesso escolar. As escolas estaduais cearenses não apenas desenvolvem iniciativas de reforço aos alunos de 3º ano do Ensino Médio, como monitoram com orgulho resultados de aprovação no vestibular. Na contramão do preconceito e da depreciação da escola pública, o ideário do sucesso escolar começa a encontrar solo em que se firmar.

Se “a educação é obra que não termina nunca”, é de esperar que as respostas às iniciativas sejam lentas. Os resultados obtidos são ainda pouco visíveis, mas alguns indicadores permitem inferir que o Ceará vem buscando o caminho certo, embora o desempenho de seus estudantes nos sistemas de avaliação aqui considerados ainda não chegue a despertar entusiasmo.

Os dados do Saeb são bastante conhecidos e, de uma maneira geral, expressam uma tendência comum de queda no país de 1995/1997 em diante, somente começando a ser revertidos a partir de 2003. Nesse panorama, o Ceará alçou o segundo lugar em proficiência no Ensino Médio do Nordeste (Português e Matemática) em 2005. No Ensino Fundamental, contudo, não há destaque especial para o desempenho do Estado, o mesmo podendo ser dito a respeito do Prova Brasil.

Dados do Enem-2006 mostram que os alunos do Ceará têm apresentado resultados superiores ao conjunto da região, embora esses índices ainda se coloquem em patamar inferior aos dados gerais do país. Se não, vejamos:

Região/ UF	Total			Tipo de escola em que freqüentou o Ensino Médio	
	Geral	Concluintes	Egressos	Somente em escola pública	Somente em escola particular
Brasil	36,90	35,52	38,14	34,94	50,57
Nordeste	33,83	32,68	34,93	32,39	46,44
Ceará	34,74	33,39	36,52	33,08	45,57

Quando da elaboração da ferramenta de gestão escolar (Gide) antes referida, selecionaram três indicadores escolares para os quais seriam estabelecidas metas plurianuais, anuais, globais e estratificadas, que são: Taxa de aprovação, Taxa de abandono e Desempenho Escolar através do Saeb e Spaece.

O trabalho desenvolvido ao longo dos anos de funcionamento da Gide ainda não é passível de análise de impacto mais acurada, uma vez que resultados nestes indicadores se colocam como empreendimento de médio prazo.

No entanto, o Inep, ao estabelecer o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), selecionou dois dos indicadores presentes na Gide – Taxa de aprovação e Desempenho Escolar –, o que confirma a relevância do instrumento desenvolvido no Ceará.

Os indicadores de 2005 mostram o Estado do Ceará como o primeiro colocado entre os estados do Nordeste no Ideb Ensino Médio. De fato, até pela falta de uma série histórica, não é recomendável associar diretamente tais resultados ao trabalho realizado com a Gide, embora estudos mostrem as sérias dificuldades enfrentadas pelo Ensino Médio, especialmente no que se refere à taxa de abandono e ao desempenho dos alunos.

Ideb (2005), taxa de aprovação e desempenho no Saeb (2005)
das Redes Estaduais do Ensino Médio no Nordeste

Sigla	Estado	Taxa de aprovação 2005 - Ensino Médio				soma de 1/p	T	Saeb 2005 - 3ª série do Ensino Médio (Estadual)				P = 1/T	N	Ideb = N x P
		1ª s	2ª s	3ª s	4ª s			Matem	Língua Portug	Nota padron Matem	Nota padron Língua Portug			
AL	Alagoas	60,9	70,5	79,2	94,9	5,4	1,3	251,5	235,8	3,9	3,6	0,74	3,8	2,8
BA	Bahia	57,0	69,4	77,1	89,8	5,6	1,4	255,3	237,1	4,1	3,6	0,71	3,8	2,7
CE	Ceará	62,3	73,1	79,7	86,9	5,4	1,3	253,8	248,3	4,0	3,9	0,74	4,0	3,0
MA	Maranhão	63,9	72,2	82,4	86,5	5,3	1,3	229,9	222,6	3,3	3,2	0,75	3,3	2,4
PB	Paraíba	61,7	70,3	80,5	92,6	5,4	1,3	242,4	229,7	3,7	3,4	0,75	3,5	2,6
PE	Pernambuco	61,1	71,1	74,2	89,9	5,5	1,4	243,0	240,2	3,7	3,7	0,73	3,7	2,7
PI	Piauí	57,7	70,3	79,3	57,6	6,2	1,5	239,8	234,3	3,6	3,5	0,65	3,6	2,3
RN	R. G. Norte	61,0	70,3	78,7	83,8	5,5	1,4	244,9	232,7	3,8	3,5	0,72	3,6	2,6
SE	Sergipe	57,0	69,9	76,7	91,7	5,6	1,4	254,7	247,0	4,0	3,9	0,72	4,0	2,8

Legenda – T: tempo médio para a conclusão de uma série (anos), N: média da nota padronizada.

Fonte: Inep/MEC 2007.

Como se observa na tabela acima, as taxas de aprovação no Ensino Médio da rede estadual cearense apresentam resultados que, quando comparados com outros estados da Região Nordeste, se mostram acima da média. O mesmo pode ser observado em relação aos resultados do Saeb 2005, aplicado na 3ª série do Ensino Médio.

Mais do que meros sintomas, esses pequenos avanços são sinais de que a situação começa a mudar. Por certo ainda é pouco. Muito pouco diante do

imenso desafio de promover a qualidade da educação básica. Os efeitos das políticas de planejamento, gestão e avaliação para o sucesso escolar são de longo prazo. Os riscos de descontinuidade, porém, podem ter efeitos imediatos. Nessas circunstâncias, não deixa de ser oportuno lembrar que, tão importante quanto analisar o que foi feito, é pertinente discutir também o que pode e deve ser feito para assegurar a continuidade de iniciativas bem-sucedidas. Sério entrave ao avanço da educação brasileira tem sido a subordinação das políticas à vontade de governos que vêm e vão (Cunha, 2005; Garcia, 1991). A denúncia de seu incessante recomeçar vem sendo posta desde há muito pelos especialistas da área, mas *a roda persiste sendo reinventada* e a *descontinuidade continua*. Enquanto isso, ficamos a dever às crianças, aos jovens e aos adultos brasileiros a educação de que precisam e merecem ter.

Notas

- 1 Tais informações podem ser conferidas nas *Mensagens*, referentes ao período dos dois últimos governos de Tasso Jereissati, ou seja, de 1995 a 2002. Para uma apreciação sobre a educação no chamado “governo das mudanças”, ver Ramos (2005).
- 2 Essa reflexão será mais bem aprofundada adiante, quando tratarmos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaee).
- 3 Ver, a propósito, o Plano Nacional de Educação (PNE) (2000), sancionado pela Lei nº 10.172/2001, que contempla um conjunto excessivamente amplo de objetivos e metas, cuja dificuldade de cumprir tem sido evidente no período de sua vigência.
- 4 Os princípios definidos foram: educação de qualidade e inclusão social; gestão democrática e controle social, ação compartilhada poder público e sociedade e desenvolvimento profissional permanente e valorização dos servidores da educação. Os programas, por sua vez, foram os seguintes: universalização progressiva do Ensino Médio nas localidades urbanas e rurais; apoio ao desenvolvimento da Educação Infantil e implementação das políticas de inclusão para jovens e adultos, portadores de necessidades educativas especiais e comunidades indígenas; redução do analfabetismo de jovens e adultos; garantia da qualidade da escola com foco na aprendizagem do aluno; garantia do domínio das habilidades de leitura, interpretação e escrita; ampliação progressiva da jornada escolar; aprimoramento do processo de formação e valorização dos servidores da educação; modernização do processo da gestão e controle social do sistema de ensino; aperfeiçoamento do processo de avaliação institucional e de análise dos resultados educacionais; regulamentação e efetivação do regime de colaboração Estado/Municípios. Para maiores esclarecimentos acerca do Plano, conferir Ceará (2004a).
- 5 A esse respeito, é ilustrativo o registro de Almeida (1989, p.89), que, em livro originalmente publicado no final do Império, assim se manifestava a respeito da escola pública: “Há contra a escola pública um preconceito que será muito difícil extirpar completamente: Não se aprende nada, como geralmente se diz. Há, de fato, meninos e meninas, de doze anos e mais que freqüentaram as escolas públicas e são incapazes de escrever por eles mesmos o que quer que seja: sabem apenas contar ou sabem apenas ler”.
- 6 A partir de 2005, o Saeb passa a ser um sistema composto de duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar (Anresc), também conhecida como “Prova Brasil”. A primeira modalidade mantém avaliações amostrais bianuais acerca da proficiência de alunos das redes públicas e privadas brasileiras. A segunda, por sua vez, levanta informações sobre o desempenho de cada

uma das escolas urbanas, com mais de 30 alunos de 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental da rede pública brasileira, oferecendo uma avaliação das escolas da rede pública visando ao melhor planejamento e aplicação de recursos para a melhoria da qualidade do sistema.

- 7 A Gestão Integrada da Escola (Gide) foi uma decorrência do processo de formulação estratégica da Seduc com o objetivo de melhorar a comunicação entre a Seduc/Crede/Escola com foco na escola. Visa também evitar a sobreposição de instrumentos de gestão e o retrabalho na Comunidade Escolar, promovendo a economia de tempo, talento e energia das pessoas com a adoção de um único instrumento de gestão focado em resultados. O trabalho foi desenvolvido a partir de uma análise minuciosa do Projeto Político Pedagógico (PPP), do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e das ferramentas disponíveis no Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB) que conviviam simultaneamente nas escolas cearenses, provocando expressiva insatisfação por parte dos gestores pelo fato de ter que elaborar três documentos distintos. A partir do planejamento integrado das dimensões estratégica, pedagógica e gerencial, pretendeu-se potencializar e alinhar resultados. Para maiores informações, consultar Ceará (2006).
- 8 O Sadre é um *software* que viabiliza as informações em tempo real (*web*) para as três instâncias do sistema educacional, independentemente da localização geográfica; condensa e apura resultados mediante relatórios e monitoramento das metas, democratiza as informações e funciona como uma ferramenta de acompanhamento e assessoramento baseado em fatos e dados.
- 9 Importante destacar que, muitas vezes, o currículo real é muito inferior em quantidade e qualidade ao que preconiza a Base Nacional Comum. Esse diagnóstico feito em parceria com os professores serve, aliás, para que esses revejam o que estão trabalhando e avancem no esforço de se aproximar de um padrão básico, reconhecido como o mínimo necessário para aquela série ou nível de ensino.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, J. R. P. *História da Instrução Pública no Brasil (1500 – 1889)*. Brasília: Inep/PUC-SP, 1989.

BRASLAVSKY, C. *Dez fatores para uma educação de qualidade para todos no século XXI*. São Paulo: Moderna, 2005.

CEARÁ. Seduc. *Plano de Educação Básica – escola melhor, vida melhor (2003-2006)*. Fortaleza, 2004a.

_____. Seplan/Ipece. Holanda, Marcos Costa, Rosa, Antonio Lisboa Teles da. *Gestão por resultados na perspectiva do Estado do Ceará*. Nota Técnica 11. Fortaleza, out. 2004b.

_____. *Spaece – 2004. Relatório Geral*. Fortaleza: Edições Seduc, 2005a.

_____. *Revista Spaece*. Fortaleza: Edições Seduc, 2005b.

_____. *Gestão integrada da escola*. Fortaleza: Edições Seduc, 2006.

_____. SIM. *Relatório de desempenho das metas de inclusão social – 2004*. Fortaleza, s. d.

CORDEIRO, C. Exposição oral sobre o Relatório de Desempenho das Metas de Inclusão Social – 2004. Seminário “Gestão pública a serviço da inclusão”. 2004.

CUNHA, L. A. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. Gestão para uma comunidade de aprendizes. In: SEDUC. *Gestão escolar e qualidade da educação*. Fortaleza: Edições Seduc, 2005. p.9-23.

GARCIA, W. E. *Administração educacional em crise*. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1991.

LOURENÇO FILHO, M. B. Entrevista – A vida e obra de nossos educadores. *Formação – Revista de Educação*, Rio de Janeiro, n. 19, Ano III, p.15, fev. 1940.

LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p.27-42.

OCDE. *Aprendendo para o mundo de amanhã: primeiros resultados do Pisa 2003*. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE). São Paulo: Moderna, 2005.

PENIN, S.; VIEIRA, S. L. Refletindo sobre a função social da escola. In: VIEIRA, S. L. (Org.) *Gestão da escola: desafios a enfrentar*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.13-45.

RAMOS, J. F. P. *Gestão democrática da escola pública: a experiência do governo das mudanças (1995-2001)*. Fortaleza: UECE, 2005.

SEDUC. *Gestão Integrada da Escola 2007*. Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará. Fortaleza. Edições Seduc, 2006.

UNESCO. *Relatório de Monitoramento Global de EPT 2005: educação para todos: o imperativo de qualidade*. São Paulo: Moderna, 2005.

VIEIRA, S. L. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p.27-42.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. A educação brasileira ficando “mais” para trás. In: XVIII ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE. Maceió, Alagoas, 2007a.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Educação básica: a equidade numa perspectiva territorial. In: XVIII ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE. Maceió, Alagoas, 2007b.

RESUMO – O artigo analisa elementos de políticas educacionais adotadas no Estado do Ceará, Brasil, em período recente. Faz-se breve retrospectiva a iniciativas adotadas entre 1995 e 2002, com ênfase em medidas implementadas entre 2003 e 2006. O estudo detém-se sobre os temas da gestão, avaliação e sucesso escolar, aprofundando questões relativas aos sistemas de avaliação no país e no estado. São apresentadas idéias em torno da “gestão por resultados”, uso de indicadores na definição de prioridades e difusão de uma cultura de avaliação no interior do sistema educacional.

PALAVRAS-CHAVE: Política educacional, Gestão educacional. Avaliação educacional.

ABSTRACT – The article analyses education policies taken on by schools in the State of Ceará, Brazil, from 1995 to 2006, concentrating in the period of 2003-2006. The key issues are education management, evaluation and school success. The study presents ideas about the assessment systems at the state and national levels; “management by results”; the use of indicators in the definition of priorities; and, the diffusion of an evaluation culture within the education system.

KEYWORDS: Education policies, Education management, Education evaluation.

Sofia Lerche Vieira é doutora em Filosofia e História (PUC/SP). Professora titular da UECE. Pesquisadora do CNPq. Secretária da Educação Básica do Estado do Ceará (2003-2005). @ – sofialerche@yahoo.com.br

Recebido em 5.6.2007 e aceito em 12.6.2007.