

Sobral e a garantia da aprendizagem de todas as crianças

Lilia Asuca Sumiya¹

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar a política de alfabetização do município de Sobral, localizado no estado do Ceará, que teve início há duas décadas visando enfrentar os baixos índices de aprendizagem no Ensino Fundamental detectados por avaliação externa realizada no ano 2000. A partir de 2001, iniciou-se uma reforma educacional sistêmica, tendo como principal pilar a garantia da alfabetização das crianças no início da escolarização, com a adoção de mecanismos de acompanhamento e monitoramento minucioso dos indicadores de resultados educacionais. As ações empreendidas podem ser divididas em quatro frentes estratégicas: gestão institucional; fortalecimento da gestão escolar; fortalecimento da ação pedagógica e valorização do magistério. As mudanças implementadas levaram ao aumento da proficiência dos alunos, sendo que, em 2017, o município obteve Ideb 9,1 nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Essa melhoria no desempenho médio veio acompanhada da evolução equitativa de aprendizagem nas 35 escolas que participaram da Prova Brasil no ano de 2017. A experiência de Sobral foi base para a política adotada em âmbito estadual pelo governo do Ceará em 2007, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), o qual, por sua vez, foi relevante para a formulação no MEC do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa, iniciado em 2012 e extinto em 2018.

1. Introdução

Sobral, um município da região noroeste do Ceará, a 231 km de sua capital, Fortaleza, tornou-se conhecido na mídia e por estudiosos na área educacional pelos altos resultados que vem apresentando em avaliações externas nacionais. Na última edição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2017, a rede municipal de educação de Sobral apresentou a nota 9,1 para os anos iniciais do Ensino Fundamental, enquanto a média no Brasil foi de 5,6, e ficou com 7,2 nos anos finais, em contraste com os 4,3 da média nacional.

¹ Pedagoga, mestre em Administração Pública e Governo e doutora em Administração. É professora do Departamento de Administração Pública e Gestão Social e do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atua em pesquisas na área de políticas públicas, com ênfase na análise de políticas educacionais. E-mail: lilia.asuca@gmail.com.

Para além da média, convém destacar que o município evoluiu em termos de equidade quando se verifica o nível de desempenho dos seus alunos, tanto em Português quanto em Matemática. A análise dos resultados de cada uma das 35 escolas da rede revela que muitas delas apresentam 100% dos seus alunos no nível de aprendizagem adequado, incluindo as escolas rurais, que historicamente apresentam as condições mais precárias em nosso país. O indicador mais baixo é o de uma escola com 80% dos alunos no nível de aprendizagem adequado (QEDU, s.d.). Esse cenário coloca as escolas de Sobral entre as cem com melhor resultado educacional da região Nordeste e também do país (CLP, 2017).

Para chegar a esse e outros resultados que serão discutidos neste trabalho, Sobral implementou uma série de políticas ao longo das últimas décadas. Embora o município protagonize constantemente inovações na área educacional, este trabalho irá apresentar com maiores detalhes as ações empreendidas na área de alfabetização inicial das crianças, tendo como foco o período de 2001 a 2004. A escolha deve-se ao fato de que a prioridade dada à etapa de alfabetização e às mudanças institucionais realizadas para a busca desse objetivo nessa época representaram uma inflexão na história das políticas educacionais locais adotadas até então, criando bases sólidas para que as demais políticas implementadas posteriormente também apresentassem êxito na melhoria de aprendizagem dos alunos e no combate à desigualdade educacional.

As mudanças ocorreram em quatro dimensões principais: gestão institucional, o que inclui a gestão da rede e do órgão coordenador — a Secretaria Municipal de Educação; fortalecimento da gestão escolar; fortalecimento da ação pedagógica e valorização do magistério, envolvendo todos os atores relacionados com a educação municipal. No que diz respeito à gestão da rede, os principais aspectos referem-se à municipalização gradativa, até atingir a totalidade do Ensino Fundamental; sua ampliação para nove anos; a nucleação das escolas municipais, com redução do número de estabelecimentos de ensino e, conseqüentemente, do número de gestores escolares; a criação da Superintendência Escolar, unidade responsável pela interlocução entre as escolas e a Secretaria Municipal — e vice-versa; e a instituição do processo de avaliação externa, como forma de acompanhar a aprendizagem e estabelecer ações corretivas durante o ano escolar.

Na gestão das escolas, destaca-se o programa de seleção e formação do gestor escolar como forma de superar o clientelismo e a indicação política de diretores — fato que gerou tensões e resistências —, e também de fortalecer o compromisso da direção escolar com o desempenho da sua unidade. Soma-se a isso maior autonomia financeira de forma a

tornar mais ágil a resolução de problemas cotidianos. Por fim, houve uma preocupação em envolver as famílias a fim de reduzir o abandono escolar.

No aspecto pedagógico, uma das principais preocupações foi com a garantia da alfabetização das crianças, incluindo aquelas que já estavam em séries mais adiantadas, levando à elaboração de uma estratégia específica. Ao mesmo tempo, foi elaborado um conjunto de materiais didáticos estruturados para apoiar a atuação do professor em sala de aula, associado a um intenso processo de formação.

Por fim, houve uma preocupação em valorizar os profissionais que atuam na educação. Em especial, buscou-se ampliar seus salários, oferecer formação e atrair os melhores professores para as classes de alfabetização. Para tanto, foram criados incentivos para quem optasse por atuar nessa etapa, além de premiações e gratificações por desempenho para toda a rede.

Ao se compreenderem as ações empreendidas em Sobral, é possível afirmar que os resultados do município são reflexos de uma história de continuidade e consistência nas políticas públicas educacionais ao longo de quase duas décadas. A relevância dessa iniciativa pode ser atestada, por exemplo, pelo fato de a política municipal ter sido adotada em âmbito estadual em 2007, o que permitiu levar a proposta para todos os municípios cearenses por meio do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic)², além de também ter inspirado o Ministério da Educação (MEC) a lançar, em 2012, o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

2. Contexto

Com uma população estimada para o ano de 2018 de 206.644 pessoas, Sobral é considerado um município de grande porte pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo uma das cinco maiores cidades do estado do Ceará. Em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,714 em Sobral ficou acima da média estadual, de 0,682. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em Sobral (2016), de R\$ 20.258,09, também indica uma situação melhor em relação ao estado (2017), de R\$ 14.000,00 (IBGE, 2017). Ainda assim, é abaixo do PIB *per capita* do Brasil, que é de R\$ 30.548,40, indicando que se trata de um município pobre. O salário médio mensal dos trabalhadores formais em Sobral foi de 2,0 salários mínimos em 2016.

² Ver a sistematização do Mais Paic realizada por Cruz (2019).

O município tem se destacado também na área de saúde da família, sendo um dos pioneiros na implantação do Programa Agentes Comunitários de Saúde e do Programa Saúde da Família (LOTTA, 2005). No período em que o município iniciou sua reforma na educação, Sobral foi duas vezes finalista no Prêmio Gestão Pública e Cidadania³, com os programas Sobral Criança (em 1999) e Trevo de Quatro Folhas (em 2005). Desde 1997, o município já trabalhava com ações intersetoriais articuladas, incluindo a participação da Secretaria de Educação (CARNEIRO, 2000).

Na Educação Básica, o Censo Educacional de 2018 indica que Sobral possui um número total de matrículas de 45.026 alunos, sendo que 29.115 (77%) pertencem à rede municipal. Verifica-se na Tabela 1 que o Ensino Fundamental público, tal quais nos demais municípios do estado do Ceará, é totalmente municipalizado, ficando a cargo do governo estadual o provimento do Ensino Médio público, conforme organizados na Tabela 1:

Tabela 1 – Número de matrículas no ensino regular básico, por nível e dependência administrativa em Sobral, CE – 2018

Educação Básica		Municipal	Estadual	Privada
Educação Infantil	Creche	4.663	0	1.171
	Pré-escola	4.521	0	1.230
Ensino Fundamental	Anos iniciais	10.585	0	2.949
	Anos finais	9.346	0	2.589
Ensino Médio		0	6.269	1.703
Total de alunos		29.115	6.269	9.642

Fonte: Deed/Inep/MEC. Censo Escolar 2018.

Na rede municipal de Sobral, são 518 professores atuando nos anos iniciais do Ensino Fundamental, dos quais 403 (77,8%) possuem graduação e 114 (22%) têm formação em Ensino Médio, além de um docente com formação em Ensino Fundamental. Dos professores que possuem graduação, 123 (30,5%) possuem especialização em nível de pós-graduação. Já para os anos finais do Ensino Fundamental, são 553 docentes no total, sendo 132 (24%) com formação de Ensino Médio completo e 421 (76%) com graduação completa. Desses, 99 (23,5%) possuem especialização e três (0,7%) professores possuem mestrado (INEP, 2018).

De acordo com as informações do site da Secretaria de Educação de Sobral, o município administra atualmente uma rede de 61 unidades escolares, das quais 15 são

³ Iniciativa da Fundação Getúlio Vargas-SP e Fundação Ford, com o apoio do BNDES. O ciclo de premiação foi realizado anualmente no período de 1996 a 2005 e teve como objetivo identificar e disseminar práticas inovadoras dos governos subnacionais.

exclusivamente centros de Educação Infantil, 30 oferecem Educação Infantil e Ensino Fundamental, 12 exclusivamente Ensino Fundamental e quatro instituições de educação integral, que atendem alunos dos anos finais do Ensino Fundamental.

No site da transparência municipal, é possível ter acesso a uma planilha atualizada de todos os profissionais que estão exercendo função na educação municipal. Em abril de 2019, foram encontrados 2.884 profissionais com *status* de ativo, dos quais se identificaram 52 registros de profissionais da Educação Básica (PEB), lotados em diferentes coordenadorias da Secretaria de Educação.

Segundo o secretário de Educação do município, Francisco Herbert Lima Vasconcelos, em entrevista datada de setembro de 2017, Sobral já universalizou o atendimento na pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos, e ampliou para cerca de 50% o atendimento das crianças de 0 a 3 anos em creches, enquanto a média de atendimento no Brasil é de 32% (INEP, 2018).

Ainda de acordo com o secretário municipal de Educação, no ano de 2016, a Prefeitura de Sobral aplicou 27,38% do orçamento municipal em educação, ultrapassando o percentual mínimo de 25% exigido pela Constituição (CLP, 2017).

Tabela 2 – Despesas em Educação, Sobral – 2016

ITEM	R\$	%
Ensino Fundamental	129.485.152,75	82%
Educação Infantil	20.486.603,84	13%
Educação de Jovens e Adultos	3.379.035,84	2%
Ensino Médio	769.013,20	0%
Demais subfunções Educação	4.429.394,31	3%
TOTAL	158.549.199,94	100%

Fonte: Tesouro Nacional.

Destaca-se ainda que as reformas empreendidas no município há 20 anos, objeto de análise do presente trabalho, também foram realizadas exclusivamente com orçamento próprio municipal, sem a participação de recursos extras (MAIA, 2006).

A história que fez de Sobral município referência nos resultados de educação fundamental pública teve início em 1997, quando Cid Ferreira Gomes assumiu a prefeitura do município. Durante a sua primeira gestão, de 1997 a 2000, a educação no município passou por várias mudanças, inserindo-se no cenário de marcos na área educacional do país,

como a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e, principalmente, pelo impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o Fundef, de 1996. Com a implementação do fundo, Sobral, como muitos municípios brasileiros, conseguiu promover melhorias no salário do professor, realizou concursos públicos e investiu na infraestrutura da sua rede de escolas, com reformas e construção de novos prédios. A universalização do atendimento no Ensino Fundamental teve sua maior marca no período: a rede municipal de Sobral passou de 9 mil para aproximadamente 20 mil alunos, mais do que dobrando a sua capacidade de atendimento. Se incluirmos toda a educação básica municipal, houve um aumento de 157% nas matrículas, de 12.631 para 32.566 alunos atendidos (MAIA, 2006).

Com todas essas mudanças, a equipe municipal acreditava que a educação estava bem encaminhada. A surpresa veio em outubro de 2000, quando a Secretaria Municipal de Educação de Sobral aplicou, com consultoria da Universidade Federal do Ceará, uma avaliação externa para diagnosticar o nível de habilidade de leitura dos alunos do Ensino Fundamental. O resultado apontou que 48% das crianças que estavam terminando a 2ª série no município não sabiam sequer ler palavras. Ainda, a taxa de distorção idade-série nos anos iniciais era de 47,70% no ano de 2000 (INEP, 2005).

Reforçando o diagnóstico acima, o município ainda recebeu, no mesmo ano, o resultado da avaliação amostral de alunos de 1ª e 4ª séries realizada pela Fundação Carlos Chagas, no âmbito do Programa Acelera Brasil do Instituto Ayrton Senna. Sobral ficou em penúltimo lugar entre os 52 municípios brasileiros participantes do Programa. Esses resultados deixaram perplexos os responsáveis pela gestão municipal.

Com a reeleição de Cid Gomes (2001-2004), o município iniciou o novo período de gestão com uma série de reformas no sistema educacional local. Dando continuidade ao diagnóstico de aprendizagem realizada no ano anterior, a Secretaria de Educação de Sobral iniciou a nova gestão com a realização de uma avaliação externa de leitura no início de 2001, agora englobando todos os alunos de 2ª a 4ª séries do Ensino Fundamental. Condizente com a avaliação anterior, os resultados mostraram que um grande contingente de alunos não era leitor: 60% dos alunos que estavam iniciando a 2ª série (8 anos), 40% dos alunos da 3ª e 20% daqueles que frequentavam a 4ª série não sabiam ler (INEP, 2005).

3. Desenho da política e as estratégias implementadas

Para reverter a situação apresentada pelo diagnóstico sobre o nível de aprendizagem das crianças nos primeiros anos do Ensino Fundamental, a Secretaria de Educação de Sobral

elaborou um planejamento estratégico, composto por metas para a gestão 2001-2004 (INEP 2005):

1. Alfabetizar 100% das crianças em processo inicial de escolarização até os 7 anos de idade.
2. Alfabetizar 100% das crianças de 8 anos ou mais, que já frequentavam as séries seguintes (2ª a 6ª séries) e que ainda não sabiam ler e escrever.
3. Regularizar o fluxo escolar no Ensino Fundamental por meio de ações que garantam as condições necessárias à aprendizagem.
4. Reduzir o abandono para percentual inferior a 5%.
5. Universalizar e qualificar o atendimento da Educação Infantil, de forma progressiva.
6. Reestruturar o sistema de ensino das séries finais do Ensino Fundamental.
7. Promover de modo progressivo a alfabetização de todos os jovens e adultos que ainda não sabiam ler e escrever.

Dentre essas sete metas, as duas primeiras — alfabetizar todas as crianças — foram consideradas as prioritárias. Para o enfrentamento desses desafios, é possível identificar quatro eixos principais de ação:

- I. Gestão institucional
- II. Fortalecimento da gestão escolar
- III. Fortalecimento da ação pedagógica
- IV. Incentivos profissionais e valorização do magistério

Cada um desses eixos será discutido a seguir. Importante ressaltar que as principais diretrizes e ações adotadas foram garantidas em lei municipal, e que se encontram compiladas por Becskeházy (2018a, p. 202-203).

3.1. Gestão institucional

As mudanças institucionais e organizacionais foram importantes para dar suporte à implementação das políticas educacionais, além de fortalecer o papel de coordenação exercido pela Secretaria Municipal de Educação perante os demais atores da rede.

As principais mudanças, que passarão a ser discutidas na sequência, são: a) municipalização; b) implantação do Ensino Fundamental (EF) de nove anos; c) nucleação

das escolas municipais; d) criação da Superintendência Escolar no âmbito da Secretaria; e) instituição de processo de avaliação externa.

a) Municipalização dos anos iniciais do EF

No ano de 2000, o município de Sobral era responsável por 50,6% das matrículas no Ensino Fundamental, com quase 20 mil alunos, enquanto 14.517 (36,9%,) estavam matriculados na rede estadual e os demais 4.893 (12,4%) na rede privada (MAIA, 2006).

O Ceará foi um dos estados em que houve uma intensa municipalização na década anterior, em decorrência das políticas estaduais e também do Fundef. Em Sobral não foi diferente. Desde 1996, conforme já apresentado, o município teve um acelerado crescimento das matrículas municipais. A continuidade da política de municipalização, a partir de 2001, ocorreu por meio do estabelecimento de um acordo com a Secretaria Estadual de Educação do Ceará que envolveu a cessão de pessoal técnico, administrativo e docentes e o compartilhamento no uso de prédios. Assim, em 2005, os primeiros anos do Ensino Fundamental se encontravam totalmente municipalizados, sendo que, atualmente, todo o Ensino Fundamental público é de responsabilidade da gestão municipal.

A municipalização do Ensino Fundamental visou à formação de uma rede única de ensino em Sobral, possibilitando focar e direcionar as ações para a aprendizagem (INEP, 2005).

b) Implantação do Ensino Fundamental de nove anos

Em 2001, Sobral decidiu incluir as crianças de 6 anos no Ensino Fundamental para garantir a alfabetização de todos os alunos a partir dos 6 anos de idade. Com a ampliação do Ensino Fundamental em mais um ano, a 1ª série foi subdividida em básica (6 anos) e regular (7 anos).

Essa decisão do município ocorreu antes mesmo de a Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, entrar em vigor nacionalmente, determinando que os municípios, estados e o Distrito Federal teriam prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade de oferecer nove anos de Ensino Fundamental.

Vale lembrar que em 2001 ainda vigorava o Fundef, e, assim, muitos outros municípios no Brasil também incluíram os alunos antecipadamente nesse nível de ensino para obter mais recursos do fundo. Em Sobral, a decisão de incluir os alunos de 6 anos

significou o aumento, de um ano para outro, de 2.850 crianças na rede municipal (MAIA, 2006).

c) Nucleação das escolas municipais

Sobral, como muitos municípios da região Nordeste, apresentava um grande número de escolas em zonas rurais, muitas delas sem condições mínimas de funcionamento adequado, com apenas uma ou duas salas e nas quais estudavam crianças de diferentes idades e conhecimentos. Segundo os gestores, a pulverização das escolas rurais dificultava o trabalho dos professores e o acompanhamento pela Secretaria, o que levou à reestruturação da rede (INEP, 2005).

Com isso, o Ensino Fundamental passou a ser oferecido exclusivamente em prédios maiores e mais bem estruturados, e, quando inevitável, em prédios anexos que se vincularam a escolas-polo, de modo a formar uma única unidade administrativa, com um diretor e equipe pedagógica. As escolas rurais pequenas foram extintas ou passaram a oferecer outras modalidades de ensino, como Educação Infantil ou Educação de Jovens e Adultos.

Com a nucleação, Sobral passou de 96 para 38 escolas, sendo que todas apresentam mais de 300 alunos matriculados. Antes da nucleação, as 44 menores escolas possuíam menos de cem alunos, algumas com até menos de dez alunos, correspondendo a apenas 4,4% das matrículas totais (MAIA, 2006).

Houve resistências iniciais, principalmente devido à redução do número de diretores e vice-diretores. As famílias também apresentaram críticas, já que teriam de enviar seus filhos às escolas distantes, algumas a 30 km das suas residências. Para enfrentar o desafio, os gestores da Secretaria promoveram reuniões, com a participação do próprio secretário, para explicar as vantagens para o aprendizado das crianças proporcionadas pelo novo modelo de organização da rede e de gestão. As resistências foram diminuindo à medida que os resultados da política se tornavam perceptíveis à população (BECSKEHÁZY, 2018b).

Outro fator essencial para a mudança foi a criação de uma rede de rotas de transporte de grande capilaridade, com a organização e regularização do transporte escolar para todos os alunos, convertendo-se na rubrica de maior valor orçamentário, ficando inclusive acima dos gastos com pessoal (MAIA, 2006).

d) Criação da Superintendência Escolar

Uma das principais mudanças no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Sobral foi a criação da Superintendência Escolar. Esse setor tornou-se o principal elo da Secretaria com as escolas, ficando responsável por três principais funções.

A primeira foi a centralização da comunicação entre a Secretaria e as escolas — e vice-versa — no atendimento às diferentes demandas. Antes, por exemplo, vários setores da Secretaria solicitavam as mesmas informações às escolas, sobrecarregando o diretor com atividades repetitivas. A Superintendência também ficou responsável por coordenar as reuniões da rede de ensino, que são realizadas semanalmente e com a presença de todos os diretores na Secretaria. Por fim, assumiu a responsabilidade de visitar as escolas duas vezes ao mês, tratando com o diretor assuntos como a implantação dos planos de gestão e as problemáticas do cotidiano na gestão da escola.

No que tange à gestão, o acompanhamento das escolas pela Superintendência é realizado a partir do monitoramento de um conjunto de indicadores que oferece um quadro geral das condições estruturais, organizacionais e pedagógicas de cada escola, possibilitando a identificação de falhas e a adoção de medidas corretivas.

Um dos principais efeitos da Superintendência foi a mudança na forma de relacionamento com as escolas e suas equipes, superando o paradigma vertical e hierárquico, visão de “fiscalizador” que por muito tempo marcou as relações dos técnicos do órgão central da gestão com as escolas e suas equipes, e passando a adotar uma abordagem mais dialógica e colaborativa em busca de objetivos comuns e com foco na aprendizagem dos alunos.

Atualmente, o site da Secretaria de Educação de Sobral apresenta um organograma dividido em diferentes coordenadorias, sendo quatro voltadas para as atividades fim: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Desenvolvimento da Aprendizagem e da Gestão Pedagógica; e Gestão Escolar.

e) Instituição do processo de avaliação externa

A avaliação externa da aprendizagem das crianças em leitura e escrita se consolidou como um processo muito importante na política educacional de Sobral, uma vez que os resultados da avaliação fundamentam as demais políticas e ações. O município passou a organizar uma sistemática de avaliação externa própria após os baixos resultados da

primeira avaliação, realizada em 2000. A experiência de Sobral, inclusive, foi decisiva para que o governo estadual do Ceará ampliasse a avaliação neste nível de ensino com a criação do Spaece-Alfa⁴, em 2007.

Em Sobral, todos os alunos da alfabetização são avaliados em suas capacidades de codificação e de decodificação da língua e compreensão de texto por uma equipe de profissionais externos à escola e à Secretaria. Cada aluno é avaliado individualmente, incluindo a gravação sistemática da sua leitura para verificar a fluência. A classificação dada pelo avaliador externo no momento da gravação é checada e conferida por uma equipe de audição. Em Inep (2005), encontra-se registrado o desenho desse processo de avaliação, bem como as etapas de seu planejamento.

Apesar de essa avaliação ser realizada para medir o desempenho dos alunos, a avaliação externa tem como foco a escola. Isso significa que, a partir dos seus resultados, a equipe escolar, apoiada pela equipe da Secretaria, reflete sobre suas práticas visando à melhoria da aprendizagem, conforme explicado em Inep (2005, p. 43):

Com a avaliação externa, diretores, coordenadores pedagógicos e professores passaram a ter uma visão precisa de como os alunos estão em relação à escrita e à leitura e estabeleceram um parâmetro objetivo para avaliar o trabalho realizado na sala de aula, em termos de conteúdos e métodos.

Ou seja, a partir dos resultados da avaliação externa, a equipe escolar realiza uma reflexão sobre sua *práxis* com o intuito de corrigir rumos, quando necessário.

Já nos primeiros anos da sua implantação, a equipe gestora resolveu realizar a avaliação duas vezes ao ano: uma ao final do primeiro semestre, para possibilitar correção de rumo ainda no ano escolar, e outra ao final do segundo semestre, para aferição dos resultados e planejamento do ano seguinte.

Assim, a avaliação externa é a base para a gestão pedagógica do município: as equipes da Secretaria e das escolas se debruçam sobre os resultados e refletem sobre onde devem agir, além de discutir quais práticas devem ser fortalecidas e multiplicadas. Ainda possibilita o acompanhamento próximo e com uma medida objetiva de cada aluno e de cada turma da escola.

Com o passar dos anos, o nível de exigência da avaliação também evoluiu conforme os resultados de melhoria apresentados pelos alunos. Se no início avaliava-se a capacidade

⁴ O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece) no estado já existia desde 1992, mas somente para 4^a e 8^a séries.

leitora de palavras, passou-se a avaliar a capacidade leitora e a fluência na leitura de textos, bem como sua compreensão e interpretação. Esse aspecto evolucionar é um demonstrativo da capacidade da gestão municipal de responder aos desafios do monitoramento do processo de alfabetização.

Embora o foco de ação, à época, estivesse na alfabetização, os gestores se preocupavam com os anos subsequentes. Assim, em 2003, realizaram parceria com o Inep para aplicar as provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) aos alunos da 4ª série. Os resultados foram ruins, mas a realização da prova foi essencial para “preparar o terreno” para os próximos anos, permitindo o uso dos indicadores como subsídios para as mudanças pedagógicas.

Atualmente, as crianças sobralenses realizam a primeira avaliação diagnóstica ainda na pré-escola, no último ano da Educação Infantil.⁵ O intuito é subsidiar o professor do 1º ano do Ensino Fundamental com um diagnóstico individualizado, permitindo, assim, estabelecer estratégias pedagógicas para que todos os seus alunos concluam o 1º ano alfabetizados (BECSKEHÁZY, 2018 a).

Em suma, as cinco mudanças estruturais e macro-organizacionais da rede levaram a uma melhor organização da Secretaria, com efeitos positivos no processo de coordenação, comunicação, alfabetização e redução da desigualdade, revelando, ainda, a capacidade de aprendizagem organizacional.

Passaremos, a seguir, a discutir os detalhes das ações que impactaram diretamente a sala de aula.

3.2. Fortalecimento da gestão escolar

Os princípios que norteiam esta frente estão centrados na liderança e na capacidade de condução da equipe pedagógica, e, para concretizar o objetivo, torna-se essencial a autonomia financeira e administrativa da unidade escolar. Características como comprometimento e

⁵ Importante ressaltar que o processo de avaliação dos alunos da Educação Infantil realiza-se a partir do acompanhamento e registro do desenvolvimento da criança, tomando como referência os objetivos estabelecidos, sem visar promoção (PREFEITURA DE SOBRAL, 2018). Atualmente, o município compra kits didáticos de diferentes editoras disponíveis no mercado editorial e distribui para todos os seus alunos. No novo currículo elaborado com a ajuda de consultores externos, Sobral explicita no seu documento curricular de Língua Portuguesa que o perfil esperado dos alunos na entrada do 1º ano do EF, no eixo da Escrita, é, por exemplo: “Com supervisão para ganhar autonomia, aprimoram as habilidades motoras finas, escrevendo palavras de até 3 sílabas, com nível silábico-alfabético e letra não cursiva maiúscula, em suporte de pauta simples ou dupla; com supervisão para ganhar autonomia, apropriam-se do sistema de escrita, escrevendo, na direção e segmentação corretas: a) o próprio nome completo e correto na forma não cursiva; b) reconhecendo diferentes formas de grafar a mesma letra; c) palavras de até 3 sílabas e frases curtas, com escrita não cursiva de nível silábico-alfabético” (PREFEITURA DE SOBRAL, 2016, p. 33).

responsabilização são esperadas do gestor escolar, bem como atitude de liderança na condução da sua equipe pedagógica, com o apoio do coordenador pedagógico, e na responsabilização de pais e mães pelo acompanhamento da vida escolar dos seus filhos.

a) A seleção e formação do gestor escolar

As primeiras mudanças na gestão tiveram início no ano de 2001, com a instauração de um processo seletivo para gestores escolares — diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico. As alterações empreendidas pelo município na gestão escolar tiveram fortes repercussões na cultura política local, antes marcada pelo clientelismo, já que os diretores eram indicados por políticos (MAIA, 2006, p. 93). A partir do momento em que os cargos passaram a ser preenchidos por uma seleção pública e a equipe passou a ser cobrada pelos resultados do seu trabalho, caminha-se para um quadro de publicização, transparência e responsabilização na educação pública municipal. Os gestores relataram ainda que, ao longo do ano, apesar da seleção, houve casos de afastamento pelo não cumprimento dos compromissos institucionais. Ainda, essa mudança foi acompanhada de permanente tensão e tentativas de lideranças políticas locais de desqualificar a iniciativa com o intuito de restabelecer a antiga dinâmica.

O processo de seleção dos gestores foi elaborado com o apoio de consultores da Universidade Federal do Ceará e consistiu, de forma resumida, nas seguintes etapas: a) definição do perfil do gestor escolar; b) encontros preparatórios com os candidatos à vaga; c) prova escrita; d) curso de três dias de duração com os aprovados, denominado “Desenvolvimento de Competências para a Sociedade do Conhecimento”; e) provas situacionais baseadas em dinâmicas de grupo nas quais os candidatos deveriam debater, tomar iniciativa, expressar suas ideias e buscar soluções para a situação-problema colocada; f) entrevista e validação do resultado final; e, por fim, g) *feedback* aos candidatos, tanto aos aprovados quanto aos que não conseguiram a posição, momento no qual se discutiram individualmente as potencialidades e pontos a desenvolver de cada um.

A primeira seleção de diretores renovou dois terços do quadro de gestores educacionais. A estratégia de selecionar diretores com base no mérito significou uma mudança histórica na gestão municipal à época, e ainda seria em muitas localidades cujos políticos utilizam esse cargo como moeda de troca. Em Sobral, para lidar com a oposição dos vereadores, o apoio do prefeito foi decisivo para essa mudança (BECSKEHÁZY, 2018b).

Ademais, ter conquistado a vaga por meio de seleção meritocrática teve efeitos positivos na atuação dos novos gestores, visto que proporcionava maior legitimação perante a equipe escolar e a comunidade.

O relatório dos avaliadores sobre cada candidato selecionado indicou a necessidade de a Secretaria elaborar um programa de formação em serviço para os novos diretores, de forma que pudessem desenvolver seus conhecimentos e habilidades para exercer a função de gestores escolares.⁶ Assim, esses novos gestores passaram também a ser formados no decorrer do exercício profissional. Além dos conteúdos específicos voltados para o exercício do cargo, a formação em serviço atuava no enriquecimento cultural dos gestores, promovendo visitas a exposições, concertos e espetáculos aos fins de semana, com participação voluntária. No entanto, esses eventos foram descontinuados no ano de 2004 por falta de participação dos gestores, que alegavam a dupla jornada de trabalho — profissional e doméstico — como um entrave. Essas ideias foram retomadas nos anos posteriores, com a estruturação da Escola de Formação Permanente do Magistério (Esfapem), que será detalhado mais para a frente.

b) Autonomia e desempenho

Os diretores passaram a ter autonomia para escolher sua própria equipe de gestão, como vice-diretor, secretário e coordenador pedagógico. Tal como o próprio diretor, esses profissionais também passam por um processo seletivo específico. Assim, quando um novo diretor assume uma escola, ele tem a autonomia de decidir se vai manter o coordenador ou escolher outro nome a partir da lista dos aprovados. Antes, o coordenador era alocado na Secretaria, mas com a reforma cada escola passou a ter seu próprio coordenador, que trabalha em conjunto com o diretor nas questões pedagógicas, apoiando o trabalho dos professores. Há escolas com até seis coordenadores, obedecendo à regra de um coordenador a cada 250 alunos matriculados (CALIL, 2014).

A autonomia do gestor escolar é também garantida pela autonomia financeira da escola na resolução de problemas rotineiros de uma forma ágil. Antes, a Secretaria de Educação concentrava o poder de decisão até em pequenos assuntos das escolas como, por exemplo, a necessidade de solicitar o conserto da pia via ofício para a Secretaria. Isso fazia com que as soluções para os problemas fossem demoradas, e as escolas estavam sempre com problemas de infraestrutura pendentes, além de o diretor gastar muito tempo cobrando da

⁶ O programa tornou-se curso de especialização oferecido pela Universidade Estadual Vale do Acaraú.

Secretaria suas reivindicações. Essa forma de atuação gerava pouca iniciativa das escolas, pois os diretores não participavam dos processos decisórios e os projetos da Secretaria muitas vezes não eram adequados às especificidades de cada escola (INEP, 2005).

Para possibilitar a autonomia financeira nas escolas foi criado, no segundo semestre de 2001, o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola (Fundae), que é constituído de receitas do orçamento municipal e cuja execução é descentralizada. As escolas podem utilizar o recurso com despesas de custeio, tais como água, energia, telefone, material de consumo, manutenções e reparos, e ainda em pequenos investimentos para a melhoria das condições de ensino.

Inicialmente o valor repassado para cada escola era calculado pelo número de alunos matriculados. Nos anos seguintes houve uma mudança nessa regra e o valor passou a ser baseado numa análise de custos de cada escola. Isso porque as escolas viviam situações específicas e ter como referência apenas a quantidade de alunos não correspondia às suas reais necessidades. O valor a ser repassado foi dividido em montante fixo (70%) e variável (30%), a depender do grau de atendimento de cinco critérios: cumprir totalmente o cardápio da merenda escolar nos três turnos da escola; pagar as contas de água/esgoto, energia e telefone sem multas; cumprir todos os prazos de entrega das informações solicitadas pela Secretaria; realizar reuniões de pais e mestres mensalmente e enviar os seus relatórios para a Secretaria; e enviar o relatório de presença de todos os alunos da escola. Cada um desses itens valia 15% da parte variável do repasse, compondo 75% (BECSKEHÁZY, 2018b).

Os demais 25% correspondiam a metas anuais para todas as escolas que, em 2001, foram:

- Permanência dos alunos na escola: mínimo de 85%.
- Alfabetização na 1ª série (básica e regular): mínimo de 85%.
- Alfabetização nas demais séries: mínimo de 95%.
- Correção da distorção idade-série: máximo de 30% (1ª a 4ª) e 40% (5ª a 8ª).

Pelas regras do Fundo, o Conselho Escolar é responsável pela definição do destino e controle no uso dos recursos, porém, sua efetiva participação ainda é um desafio. O fundo é repassado a cada três meses à escola, condicionado à entrega de prestação de contas do repasse anterior.

c) Participação das famílias

Um destaque no trabalho da gestão escolar de Sobral é a responsabilização e participação das famílias na escola, aspectos que foram centrais para o sucesso da política de

alfabetização, principalmente na diminuição do número de faltas e da taxa de abandono. No início, a Secretaria promoveu reuniões nas diversas unidades escolares, inclusive na zona rural. O Secretário de Educação participava pessoalmente das reuniões, convocando os pais a estarem mais presentes na vida escolar de seus filhos, a acompanhar de perto o que se passava dentro das escolas e a reivindicar melhorias.

A partir da indução da Secretaria, a autonomia conferida à gestão escolar das escolas sobralenses desencadeou muitas iniciativas inovadoras visando à redução do abandono escolar dos alunos. Algumas escolas foram atrás de crianças que saíram da escola sem justificativa, outras usaram programas de rádio para chamar as famílias. Também são realizadas constantes reuniões com os pais, nas quais se destacam e reconhecem as famílias que garantem a boa frequência dos filhos; em outras escolas, premiam-se com pequenos brindes alunos que não faltam às aulas.

As escolas acompanham diariamente a frequência dos alunos, professores e funcionários, e algumas apresentam os números em um painel na entrada da escola, chamado de “Gestão à vista”, para que toda a comunidade escolar possa acompanhar a evolução dos dados. Diariamente, uma das primeiras ações dos diretores é verificar quais crianças estão ausentes, e os porteiros têm a atribuição de visitar as crianças que faltaram nas suas casas, logo no início da manhã. Caso constatem um problema maior para a não frequência à escola, a direção e a coordenação visitam a família. Em alguns casos, é necessário o apoio do Conselho Tutelar para notificar as famílias.

Inspirada nas iniciativas bem-sucedidas de muitas de suas escolas, em 2005, a Secretaria de Educação adotou o lema “Toda criança na escola, todo santo dia” como parte de uma campanha para reduzir as faltas das crianças. O estabelecimento de um circuito de responsabilidade entre as famílias e a escola fez com que o município conseguisse, no período de 2001 a 2004, reduzir a taxa de abandono de todo o Ensino Fundamental.

3.3. Fortalecimento da ação pedagógica

a) Reorganização das turmas

Inicialmente, quando a política educacional do município iniciou seu processo de mudança a partir da avaliação dos resultados em 2000, para enfrentar o desafio da baixa aprendizagem na alfabetização, o município reorganizou as turmas: as crianças de 6 e 7 anos (1^{as} séries) foram agrupadas conforme a idade e as crianças ainda não alfabetizadas, mas que já estavam cursando as séries seguintes do Ensino Fundamental, foram agrupadas de acordo

com a dificuldade demonstrada no diagnóstico. O intuito era o de recuperar e desenvolver a capacidade de leitura e escrita dessas crianças, base para o desenvolvimento cognitivo e aquisição de conhecimentos nas séries seguintes. Em muitas escolas formaram-se turmas inteiras de crianças acima de 8 anos (Meta 2), mas as dificuldades estavam presentes em todas as séries, conforme se verifica no percentual de alunos nessas condições em relação ao total de alunos, apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Número de alunos, alunos não leitores (Meta 2) e turmas, por série – 2001

Série	Nº de alunos	Alunos de Meta 2		Nº de turmas de Meta 2
		Nº	%	
2ª	3.577	2.172	60,7	115
3ª	3.723	1.548	41,6	114
4ª	4.008	814	20,3	109
TOTAL	11.308	4.534	40,1	338

Fonte: Maia (2006).

Os alunos das classes de Meta 2 que foram bem-sucedidos retornaram, em 2002, às suas turmas regulares de ensino convencional, mas muitos continuavam com dificuldades de acompanhamento, visto que apresentavam defasagem em relação aos conteúdos trabalhados. A equipe de Sobral considera hoje que as dificuldades encontradas no resgate do trabalho pedagógico das crianças que não estavam alfabetizadas, mas que frequentavam as demais séries do Ensino Fundamental, foi bem maior do que desenvolver um bom trabalho desde o início da sua escolarização.

Esses aprendizados fizeram com que o município de Sobral investisse ainda mais esforços para que 100% das crianças fossem alfabetizadas aos 7 anos de idade, estratégia que foi posteriormente adotada pelo governo do estado do Ceará, que criou o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic) (SUMIYA, 2015).

b) As mudanças na prática do professor

No início da nova gestão municipal, em 2001, a Secretaria contratou a mesma equipe de especialistas que elaborara o diagnóstico da leitura no ano anterior para organizar um material didático específico de alfabetização dividido por ano/série para os professores trabalharem com seus alunos. O material organiza a gestão da sala de aula de acordo com os objetivos de aprendizagem semanal e mensal, proporcionando uma média diária de 12

atividades de leitura e escrita, de forma variada e que capte o interesse dos alunos. Essa estratégia leva em consideração que uma criança de 6-7 anos consegue manter sua atenção numa atividade por até meia hora, no máximo.

A necessidade de um material estruturado surgiu com a constatação de que a rotina escolar nesse nível de ensino se resumia a duas etapas: na primeira parte da aula, a professora preenchia o quadro com exercícios para as crianças copiarem, o que levava em torno de uma hora e meia a duas, e, após o recreio, os alunos resolviam a tarefa copiada.

A importância de se elaborar um material próprio surgiu também porque se avaliou que os livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático do MEC apresentavam um nível de dificuldade muito superior ao estágio de aprendizagem em que os alunos se encontravam, tornando os livros sub ou quase nada utilizados.

O material do aluno era acompanhado por um conjunto de materiais destinados ao professor, com a apresentação dos princípios metodológicos e orientações didáticas para a rotina semanal de atividades. Além disso, foram comprados conjuntos educativos, com quatro livros literários por aluno, e vários jogos.

Dessa forma, ao elaborar um material próprio, a Secretaria apresentava uma proposta metodológica e operacional do processo de alfabetização para apoiar o trabalho do professor na sala de aula.

Junto com a proposta pedagógica, a Secretaria promoveu uma intensa formação em serviço dos professores, ocorrida mensalmente com oito horas de duração e com foco na ação do professor em sala de aula. Para garantir a participação do professor no curso de formação, que era a princípio realizado aos fins de semana, passou-se a realizá-lo durante o próprio turno de trabalho, em um dia de semana do mês. Um professor substituto entrava em sala de aula no momento da formação.

As atividades propostas no material estruturado foram testadas e experimentadas no momento da formação e, assim, proporcionaram condições para que os professores se apropriassem do material. Além disso, outros aspectos foram trabalhados: construção detalhada do plano de aula para que pudesse ser aplicado por outro professor; produção de instrumentos de avaliação e de monitoramento dos resultados de aprendizagem dos alunos, bem como de compreensão das avaliações externas; realização de visitas às escolas para observação da prática pedagógica; e atividades culturais.

No início, o professor deveria seguir de forma estrita a rotina e as matrizes pedagógicas proporcionadas pela equipe da Secretaria de Educação. Com o aumento da capacidade de gerenciamento do tempo e domínio da metodologia, foi permitido o uso

flexível do material. A orientação da Secretaria era de que as escolas que assumissem a responsabilidade pelo alcance das metas poderiam implantar métodos alternativos ao proposto pela Secretaria.

Após a análise e discussão dos resultados de avaliação com as equipes pedagógicas das escolas, o então secretário de Educação apontou que uma característica comum aos professores que tiveram êxito era o de ter uma atitude de aceitação do método proposto pela Secretaria, mas com uma dose de autonomia e criatividade: “Os que resistiam ao método, mas não propunham opções, e os que o seguiam como um receituário rígido apresentavam os resultados mais sofríveis” (MAIA, 2006, p. 109).

O secretário da época também relatou que os professores do 4º e 5º anos reclamavam de não dispor de material semelhante, nem de ser acompanhados e apoiados com tanta atenção pela Secretaria. Algumas professoras até tomaram a iniciativa de solicitar os materiais dos colegas e adaptar para suas turmas de outros níveis os procedimentos de registros e estratégias pedagógicas desenvolvidos para as classes de alfabetização. Nas gestões após 2004, Sobral expandiu a metodologia para os anos seguintes do Ensino Fundamental I, e, atualmente, está presente em toda a rede, desde a Educação Infantil, passando pela Educação Fundamental e Educação de Jovens e Adultos. Cada nível e modalidade são atendidos a partir de suas especificidades e no acompanhamento pedagógico e formação de professores.

Em Sobral, como em muitos lugares, também se costumava atribuir as causas do fracasso escolar às precárias condições de trabalho, aos alunos — desinteresse, indisciplina e falta de aptidão para o conhecimento — e à baixa condição socioeconômica, cultural e psicoafetiva das famílias. Nos momentos de formação, tanto de professores quanto de gestores escolares, a equipe da Secretaria ficava atenta para que esse tipo de discurso, de direcionar a culpa aos alunos e seus familiares pela não aprendizagem, não encontrasse terreno fértil para crescer.

Segundo os gestores da Secretaria, as atitudes de desconfiança e receio dos gestores escolares e professores em relação à avaliação externa e à prática de rever estratégias e corrigir rumos foi diminuindo à medida que o município passou a apresentar melhorias nos resultados.

Portanto, afirma-se que, em Sobral, o ponto de partida foi estabelecer padrões de desempenho para o processo de alfabetização e monitorar minuciosamente sua evolução. Nos anos que se seguiram à política de alfabetização, o município construiu, com sua equipe de coordenadores e professores, a proposta pedagógica curricular das aprendizagens, com

seus conteúdos, habilidades e competências nas áreas de Alfabetização, Língua Portuguesa e Matemática, divididas por ano. Mais recentemente, foi contratada uma equipe de consultores para rever o currículo do Ensino Fundamental, com o intuito de alinhá-lo com os currículos de países desenvolvidos, conforme estipulado pelo Plano Municipal de Educação de Sobral (BECSKEHÁZY, 2018a).

3.4. Valorização do magistério e incentivos profissionais

Condizente com a prioridade dada à política de alfabetização, Sobral estabeleceu, em 2001, uma gratificação para o professor alfabetizador com o intuito de atrair os melhores professores da rede para atuar nesse nível de ensino. Considerada como uma etapa mais “trabalhosa” e com maior cobrança de resultados, em geral as classes de alfabetização são preteridas pelos profissionais. A remuneração extra correspondeu a 30% a mais sobre o vencimento básico de professor de 1ª a 4ª série, para jornada de 20 horas. Em 2003, foram fixados novos critérios para a concessão da gratificação: determinou-se que, a partir dos resultados da avaliação externa, a gratificação para o professor alfabetizador seria reduzida em 25% ou 50%, dependendo do grau de descumprimento da meta de alfabetização. Caso o objetivo fosse atingido na próxima avaliação, o professor voltaria a receber o valor integral.

Em 2005, foi criada uma Coordenação de Valorização do Magistério na estrutura da Secretaria de Educação. A nova área tem como objetivo planejar e executar políticas de valorização do profissional de Educação, tais como salários, gratificações e incentivos, e de formação de professores.

Nos estudos de Calil (2014), a autora mapeia o demonstrativo salarial dos professores efetivos de Sobral com nível superior dos anos de 2001 a 2013, indicando que o salário dos professores do município, com jornada de quatro horas diárias, teve um aumento progressivo de 375% no período, sendo superior ao piso salarial previsto no Fundeb, o que faz com que professores de municípios vizinhos prestem concursos para a rede. Ainda, nesse mesmo período, o número de professores concursados na rede cresceu em 110%.

Atualmente, está em vigor a gratificação de produtividade à docência, que contempla professores do Ensino Fundamental do 1º ao 9º ano diurno. O valor está vinculado aos resultados da avaliação externa de aprendizagem de suas turmas, realizada semestralmente. Há também a gratificação do núcleo gestor da escola, com o valor sendo vinculado à média dos resultados de todas as turmas da escola.

Outra frente de ação em relação ao incentivo profissional está na instituição do Prêmio Escola Alfabetizadora, em 2001, alavancando a prioridade dada à política de

alfabetização em Sobral. Seu surgimento teve como principal objetivo mobilizar os esforços das escolas na conquista das metas de alfabetização (Metas 1 e 2). O prêmio procurava combinar motivação individual e mediação coletiva, ao premiar o professor alfabetizador, o diretor e o coordenador pedagógico de uma escola.

As mudanças de regras e de detalhes nas diferentes edições que ocorreram ano a ano do Prêmio Escola Alfabetizadora, encontrados em Maia (2006), demonstram o esforço empreendido para uma melhor adequação dos critérios diante da realidade encontrada. No primeiro ano, o prêmio contemplou apenas as cinco escolas com melhores percentuais médios de alunos-leitores. Em 2003, efetivaram-se algumas mudanças na regra: foram premiadas todas as escolas que, ao final do ano, conseguiram percentual de leitores igual ou superior às metas preestabelecidas.

A mudança decorre de seguidas rodadas de debate e negociação da Secretaria com os diretores. Nesses momentos também eram discutidas as regras para garantir a presença de alunos com necessidades especiais e para coibir transferências de alunos que não apresentavam bom desempenho. Ainda, os objetivos de aprendizagem de leitura e escrita tornaram-se mais complexos, conforme os resultados se mostravam em evolução.

Nas gestões seguintes, embora o nome do prêmio e os detalhes das regras tenham mudado, com a ampliação da cobertura para todos os níveis de ensino, o princípio do reconhecimento aos profissionais continua. Do Prêmio Escola Alfabetizadora, passando pelo Prêmio Escola de Sucesso e, atualmente, Prêmio Escola Aprender Melhor, toda a rede do sistema municipal de ensino participa, em diferentes categorias. Os critérios visam estimular o alcance das metas de aprendizagem definidas pela Secretaria para cada ano.

A valorização dos profissionais da rede de Sobral ocorre também por meio do constante aprimoramento profissional proporcionado pela Secretaria. No início da política, certamente houve resistências, decorrentes do receio dos professores em estar sob uma situação de avaliação e exposição de seu trabalho. Porém, o reconhecimento do professor como agente do processo de aprendizagem foi central para a superação dessas resistências (INEP, 2005). Os profissionais foram percebendo que o monitoramento do seu trabalho não era feito para acusá-los, excluí-los ou colocar em risco sua progressão no plano de carreira, mas para apoiá-los na melhoria de sua prática e, assim, os alunos aprenderem mais e melhor. Com o decorrer dos anos, a prática do monitoramento da aprendizagem passou a fazer parte do universo cultural da escola.

O reconhecimento na atuação em formação fez com que, na gestão seguinte, em 2006, o município criasse a sua própria Escola de Formação Permanente do Magistério

(Esfapem), atualmente denominada Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (Esfapege). Trata-se de uma entidade civil, sem fins lucrativos, instituída sob a forma de organização social e que tem como objetivo desenvolver processos educacionais no campo do ensino e da pesquisa, bem como prestar consultoria e assessoria em gestão educacional, não somente em Sobral (CALIL, 2014). A instituição atua em parceria com as universidades locais, como a Universidade Estadual Vale do Acaraú e Universidade Estadual do Ceará.

Destaca-se que a Esfapege é responsável pela formação permanente de todos os professores de Sobral, da Educação Infantil ao Ensino Fundamental I e II e EJA. Os professores iniciantes, em estágio probatório, participam de dois tipos de formação: uma inicial e outra junto com os colegas que lecionam no mesmo ano.

4. Resultados alcançados

Os resultados alcançados por Sobral são frutos das mudanças iniciadas no período de 2001 a 2004, bem como do aprendizado na gestão anterior. As reformas na estrutura organizacional, na relação entre a Secretaria e as escolas, nos aspectos pedagógicos, no processo de formação de diretores e professores, nos aspectos motivacionais, dentre outros, seguiram um caminho contínuo de melhorias e aperfeiçoamentos. Cada resultado positivo na avaliação reforçava a percepção, entre os gestores, de que estavam trilhando o caminho correto e que deveriam persistir nesse percurso.

Ao final do primeiro ano da política de alfabetização, a avaliação externa de 2001 indicou que 49% dos alunos da 1ª série regular (7 anos) eram leitores de frases ou textos. O então secretário de Educação relata que, de imediato, esse resultado pareceu um fracasso. No entanto, ao compará-lo com o do ano anterior, em que apenas 52% dos alunos da 2ª série (8 anos) eram leitores, esses dados representavam um importante sucesso, pois foi recuperado um ano da trajetória de aprendizagem das crianças sobralenses. Quanto ao alcance da Meta 2, de alfabetizar as crianças que frequentavam as séries seguintes, foi registrado um percentual de 60% de alunos alfabetizados, e que foram retornados para suas turmas de origem no ano seguinte.

No ano de 2003, ou seja, dois anos após o início das mudanças, observaram-se resultados mais significativos: 90,7% dos alunos da 1ª série regular e 60,3% da 1ª série básica foram classificados como leitores de textos. Em 2004, chega-se bem próximo à meta colocada: 97,3% dos alunos leitores na 1ª série regular e 92,3% para alunos de 6 anos.

Quanto ao alcance da Meta 2, o número de alunos matriculados nessas turmas já havia diminuído muito, uma vez que se cuidava fortemente dos anos iniciais: de 4.531 alunos em 2001, que correspondia a 40% do total, caiu para 650 alunos em 2005, ou 5% do total de matriculados nas turmas de 2ª a 4ª séries. Outros indicadores também atestam a melhoria nesse período: a taxa de distorção idade-série reduziu de 55,7% para 22%, enquanto a média nos municípios nordestinos era de 48,5% na época; a taxa de abandono escolar nos anos iniciais do Ensino Fundamental passou de 9,6% para 0,5% e, nos anos finais, passou de 9,9 % para 1,75% (MAIA, 2006). Em 2011, ao alcançar 7,3 pontos no Ideb, Sobral zerou a taxa de abandono escolar do 1º ao 5º ano (CLP, 2017).

Um ponto a se destacar é que as políticas de avaliação externa e de premiação de profissionais tendem a ser controversas e os críticos apontam para o risco do aumento da desigualdade. Contudo, em Sobral, pelo contrário, após quatro anos de efetiva implementação da política, houve aumento da equidade na rede, pois as escolas com menores resultados também melhoraram seu desempenho ao longo dos anos, diminuindo a diferença entre as escolas com a maior e a menor média (MAIA, 2006).

Das sete metas colocadas no período, a 6 e a 7 (reestruturar o sistema de ensino das séries finais do Ensino Fundamental e progressivo atendimento à alfabetização de todos os jovens e adultos) foram as que apresentaram menor evolução no período de 2001 a 2004, mas foram alcançadas nas gestões seguintes.

Verifica-se a presença de um forte componente de gestão, com a definição de prioridades que foram traduzidas em metas claras, quantificáveis e mensuráveis, além da implementação de ações estratégicas vinculadas às diretrizes, objetivos e metas.

Para além dos indicadores acima citados, os resultados também podem ser percebidos na mudança cultural e organizacional das escolas sobralenses. Houve a profissionalização do ofício de alfabetizar, diminuição do absenteísmo dos profissionais, maior participação das famílias, uso sistemático da avaliação e monitoramento. Trata-se de uma aprendizagem organizacional, tanto na Secretaria quanto nas escolas, experiência que se constituiu gradativamente como uma ação sistêmica que permeia todo o sistema educacional.

Todo esse processo institucionalizado fez com que não houvesse mais espaço para justificativas comuns que são encontradas para a não alfabetização das crianças, tais como culpar a pobreza, a família ausente, a própria capacidade da criança, as precárias condições de trabalho, entre outros. O então secretário aponta: “A criança não abandona a escola principalmente quando a família é pobre. A criança abandona a escola quando a escola é

pobre, principalmente de aprendizagens significativas, portanto, de futuro” (MAIA, 2006, p. 173).

Na atuação do Comitê para Eliminação do Analfabetismo Escolar, em 2004, quando o tema da alfabetização foi levado a todo o estado do Ceará, os resultados da avaliação realizada com 48 municípios já indicaram que Sobral se destacava. Em 2007, quando o governo do estado adotou o Paic e realizou sua primeira avaliação no âmbito do Spaece-Alfa, os resultados também confirmaram o distanciamento positivo de Sobral em relação a outros municípios cearenses, indicando os frutos da política implementada desde 2001. Mais ainda, os resultados indicaram que praticamente todas as escolas sobralenses já haviam alcançado o nível desejado (acima de 150 pontos). E assim Sobral continuou aumentando o desempenho de seus alunos ao longo dos anos.

A análise dos dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) concernentes às escolas do país aponta que, em geral, os níveis mais baixos de proficiência em leitura apresentam clara relação com o nível socioeconômico (NSE). Essa relação não é a mesma para as escolas cearenses e inexistente para as escolas de Sobral. Isso significa que Sobral mantém todas as suas escolas no nível desejado, e acima desse nível, independentemente do NSE dos alunos. Ainda no que se refere à leitura, chama ainda mais atenção o fato de muitas escolas do restante do Brasil, com nível socioeconômico alto e muito alto, apresentarem desempenho inferior às escolas que estão nas faixas mais baixas de NSE no Ceará e, em particular, em Sobral (BECSKEHÁZY, 2018a, p. 141). Assim, Sobral mostra que todas as crianças são capazes de aprender, independentemente da sua condição socioeconômica.

Não à toa, o município tem sido incluído em diferentes pesquisas e estudos da área de gestão educacional, com o intuito de disseminar as práticas existentes no município. Além do estudo do Inep (2005), citam-se ao menos mais duas publicações: “Excelência com equidade” (ITAÚ BBA; FUNDAÇÃO LEMANN, 2012); “Redes de aprendizagem: boas práticas dos municípios que garantem o direito de aprender” (UNICEF, INEP, MEC, UNDIME, 2009), além de variadas notícias na mídia de diversos canais de comunicação, prêmios e reconhecimentos.

Destaca-se, ainda, a capacidade de o município estabelecer parcerias com instituições do terceiro setor e da academia, desde antes da reforma, tais como o Unicef e o Instituto Ayrton Senna (IAS). Atualmente essas parcerias se intensificaram ainda mais, criando um círculo virtuoso de inovação na rede pública de ensino e com a introdução de novos projetos, tais como: educação em competências socioemocionais, em parceria com o IAS, nas escolas de educação integral; implementação dos novos currículos de Língua Portuguesa

e Matemática, elaborados com o apoio do Instituto Natura; desenvolvimento de um novo currículo de Ciências, em parceria com a Fundação Lemann, a Universidade de Stanford e a Universidade Federal do Ceará. O novo currículo inclui o uso de tecnologias e engenharia para envolver os alunos no fazer, valorizando a criatividade e respeitando as fontes locais de conhecimento. Para tanto, algumas escolas contam com laboratórios de fabricação digital adaptados ao ambiente escolar (Fab Learn Labs), nos quais os estudantes têm acesso à tecnologia de ponta para construção de conhecimentos científicos.

Aliás, o uso da tecnologia na sala de aula é uma realidade presente em todas as escolas, pois todas são equipadas com laboratórios de informática, onde se desenvolve, por exemplo, o projeto Khan Academy. A partir da realização de atividades nos computadores, o sistema reconhece quais habilidades em Matemática o aluno domina e quais ainda precisam ser praticadas e os professores acompanham, em tempo real, o percentual de acertos dos estudantes, de forma que é possível apoiá-los de forma personalizada (CLP, 2017).

A Secretaria de Educação tem como meta agora elevar o patamar da rede de ensino de Sobral para uma das melhores da América Latina e aplicou o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa para Escolas) a alunos de 16 escolas públicas de Sobral no final de 2017. Os resultados dessa prova foram apresentados recentemente (30/04/2019) no Seminário “Desempenho dos Estudantes de Sobral no Pisa”, promovido pela Secretaria, e indicaram que o desempenho dos alunos de Sobral foi maior do que o do Brasil⁷. Os dados ainda indicaram que a diferença entre alunos de alto e baixo desempenho no município foi de 220 pontos, o que significa que há certa equidade nos resultados. Tomando-se como exemplo o Pisa 2015 de Matemática, países de alto desempenho como a Finlândia (511 pontos), Dinamarca (511 pontos) e Estônia (520 pontos) apresentaram uma diferença de 210 pontos entre os dois grupos (SOBRAL, s.d.).

Visando atingir essa meta, investem também fortemente na Educação Infantil. A partir de 2010 foi priorizada a oferta de Educação Infantil integral⁸, com programas como Segundo Tempo e Jornada Ampliada, e o compartilhamento de equipamentos culturais. Os Centros de Educação Infantil sobralenses também fazem uso de tecnologia e contam com mesas digitais, contribuindo para o processo de ensino-aprendizagem. Na área da primeira

⁷ “Em leitura, o desempenho médio dos 10% de alunos com maior desempenho foi de 530 pontos do Pisa, ficando acima da média da OCDE no Pisa 2015, que foi de 493 pontos. Em Matemática, os 10% de alunos com melhor desempenho obtiveram 482 pontos do Pisa, acima da média do Brasil, que foi de 377 pontos, e de países como Estados Unidos, Chile e Argentina. O desempenho em Ciências atingiu 488 pontos do Pisa, acima da média do Brasil” (SOBRAL, s.d.).

⁸ Sobral prioriza a matrícula nas creches em jornada integral para as crianças em situação de vulnerabilidade (CRUZ, 2017).

infância, o município estabeleceu convênio com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal para a construção do novo currículo da Educação Infantil e também para elaborar um programa de atenção às famílias, com acompanhamento de mulheres grávidas e de seus bebês até os 3 anos (SOBRAL, s.d.).

Por fim, cabe destacar o papel da estabilidade política em Sobral, garantida pela permanência do mesmo grupo político no comando do município ao longo de quase duas décadas, fato que permitiu a continuidade de ações de um modo consistente, com a introdução sistemática de inovações em busca de uma educação de qualidade.

Referências

BECSKEHÁZY, I. **Institucionalização do direito à educação de qualidade**: o caso de Sobral, CE. 2018. 442 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018a.

BECSKEHÁZY, I. Sobressaltos ou fortuna. *In*: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C. (org.). **Políticas educacionais no Brasil**. O que podemos aprender com casos reais de implementação? 1. ed. São Paulo: Edições SM, 2018b. p. 204-228.

CALIL, A M. G. C. **A formação continuada no município de Sobral (CE)**. 2014. 202 f. Tese (Doutorado em Educação: Psicologia de Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

CARNEIRO, C. B. L. Programa Sobral Criança. *In*: FARAH, M. F. S.; BARBOZA, H. B. (org.). **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000. p. 73-88.

CLP. **O exemplo de Sobral/CE**: como tornar a educação pública uma prioridade eficiente? São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.clp.org.br/o-exemplo-de-sobral-ce-como-tornar-a-educacao-publica-uma-prioridade-eficiente/>. Acesso em: 28 mar. 2019.

CRUZ, M.C.M. T. **Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic)**: avanços permanentes na busca da equidade. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019.

CRUZ, M. C. M. T. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988**: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais. 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **O Brasil em síntese**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/sobral>. Acesso em: 12 abr. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo escolar 2018**. Disponível em: <http://inep.gov.br/censo-escolar>. Acesso em: 28 mar. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais**: a experiência de Sobral-CE. Brasília: Inep, 2005. 171 p. (Série Projeto Boas Práticas na Educação, n. 1).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília: Inep, 2018.

ITAÚ BBA; FUNDAÇÃO LEMANN. **Excelência com equidade**. [S. l.: s.n.], 2012. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/materiais/excelencia-com-equidade>. Acesso em: 28 mar. 2019.

LOTTA, G. S. Trevo de Quatro Folhas. *In*: TEIXEIRA, M. A. C.; GODOY, M. G. de; CLEMENTE, R. **20 experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2005. p. 77-86.

MAIA, M. H. **Aprendendo a marchar**: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do “analfabetismo escolar”. 2006. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

PREFEITURA DE SOBRAL. **Documento Curricular da Rede Municipal de Ensino de Sobral** – Língua Portuguesa. Sobral-CE, 2016.

PREFEITURA DE SOBRAL. **Caderno de Orientações da Família**. Sobral-CE, 2018.

QEDU. **Censo escolar**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso em: 28 mar. 2019.

SOBRAL. Secretaria de Educação. [s.d.]. Disponível em: <http://seducsobral.blogspot.com/>. Acesso em: 28 mar. 2019.

SUMIYA, L. A. **A hora da alfabetização**: atores, ideias e instituições na construção do Paic-CE. 2015. 243 f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

TESOURO NACIONAL. **Finanças públicas**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/web/stn/finbra-financas-municipais>. Acesso em: 28 mar. 2019.

UNICEF, INEP, MEC, UNDIME. **Redes de aprendizagem**: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender. [s. l.: s. n.], 2009. 105 p.