

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

ANA PAULA SARAIVA SOUSA

**O PAIC E O DESAFIO DE ERRADICAR O ANALFABETISMO INFANTIL NO
CEARÁ**

**FORTALEZA – CEARÁ
2016**

ANA PAULA SARAIVA SOUSA

O PAIC E O DESAFIO DE ERRADICAR O ANALFABETISMO INFANTIL NO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior

FORTALEZA – CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Sousa, Ana Paula Saraiva.

O PAIC e o desafio de erradicar o analfabetismo infantil no Ceará [recurso eletrônico] / Ana Paula Saraiva Sousa. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 108 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2016.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Antonio Germano Magalhães Junior.

1. Avaliação. 2. Aprendizagem. 3. Gestão de resultados. 4. Política pública. I. Título.

ANA PAULA SARAIVA SOUSA

O PAIC E O DESAFIO DE ERRADICAR O ANALFABETISMO INFANTIL NO
CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 19/12/2016

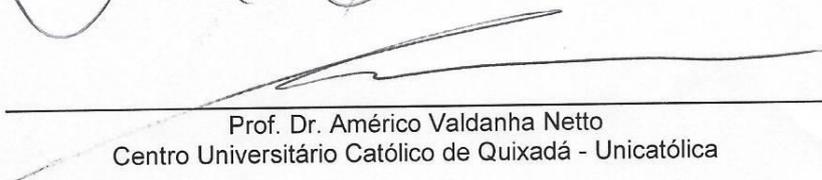
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior (orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Américo Valdanha Netto
Centro Universitário Católico de Quixadá - Unicatólica

A Deus, à minha família e a todos me apoiaram neste estudo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me concedido a vida, por permitir que este sonho se concretizasse e ainda por me fazer crer que fomos feitos para uma vida abundante e feliz.

À minha família, em especial a meus pais, Decele e Luis Gonzaga, meu maior exemplo de amor e união, a quem devo o aprendizado dos meus valores e apoio em todos os momentos da minha vida. E meus irmãos que sempre torceram pelo meu sucesso.

Ao meu namorado, Sergio Frota, maior incentivador na conclusão deste estudo, com quem estou dividindo o sonho de uma vida junto.

Aos meus amigos, em especial Carol Guedes, Elaine Holanda, Renata Leite e João Jacinto, que me estimularam e compreenderam os momentos que estive ausente.

Ao amigo Gilmar Dantas, que esteve sempre perto, ajudando na construção da pesquisa, tornando-a mais leve com sua colaboração e humor.

À equipe da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM), que está buscando desenvolver o Programa Aprendizagem na Idade Certa (MAIS PAIC) com excelência, em especial a José Marques, por ter disponibilizado muitos documentos de apoio ao estudo.

Aos gestores que se dispuseram a ser sujeitos dessa pesquisa e colaboraram com seus olhares sobre o problema investigado.

Ao Professor Antônio Germano Magalhães Júnior, pela orientação deste trabalho.

Aos professores, Horácio Frota, Liduína Farias e Américo Valdanha, membros das bancas, que deram grandes contribuições para melhoria desse estudo.

Aos amigos e professores do MPPPP, que estiveram comigo nessa trajetória de aprendizagens, de troca de experiências, dividindo muitos momentos de alegria.

Agradeço a todas as oportunidades e diversas experiências de trabalho vividas na Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC).

“ Não sejamos, pois, cegos quanto a nossas diferenças, mas dirijamos também a atenção para nossos interesses comuns e para os meios pelos quais as diferenças possam ser resolvidas”.

(John F. Kennedy)

RESUMO

Esta dissertação trata do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e sua influência na redução do analfabetismo no Ceará. A pesquisa buscou compreender como a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) utiliza os resultados de aprendizagens dos alunos cearenses para o desenvolvimento do Programa. O caminho metodológico da pesquisa adotou abordagem qualitativa, com estudo de caso único, realizado na COPEM, situada no município de Fortaleza-Ce. Esta foi criada em 2017 e é responsável pela gerência do Programa de Alfabetização na Idade Certa, criado também em 2007. Configura-se como maior programa de educação do Estado do Ceará que objetiva combater o analfabetismo. De modo específico intentou-se analisar a criação do Programa PAIC no Estado do Ceará; caracterizar o papel da COPEM/SEDUC no desenvolvimento dessa política e compreender como se constituem as ações de planejamento da COPEM e o uso de dados e indicadores de aprendizagem das avaliações do estado, considerando a perspectiva de gestores. As categorias teóricas que deram suporte à investigação foram avaliação e gestão de resultados. Foi utilizado como técnica a coleta de dados, por meio das entrevistas semiestruturadas, e sua análise, por triangulação de dados, para captar as concepções e percepções dos gestores do PAIC, do período de 2007 a 2014, sobre a gestão do programa e a influência dos resultados sobre ela. A pesquisa apresenta como principais constatações de estudo: que o estudo das avaliações tem papel fundamental para embasar as tomadas de decisão dos gestores e que, nesta perspectiva, as organizações públicas precisam constantemente se apropriar desses resultados, aprofundando-os para compreender o que realmente acontece com a aprendizagem dos alunos, e não só divulgá-los. Trabalhar uma gestão por resultados, fazendo uso das avaliações, contribui para a eficiência do programa e é um constante desafio dentro das políticas públicas.

Palavras-chave: Avaliação. Aprendizagem. Gestão de resultados. Política pública.

ABSTRACT

This dissertation deals with the Literacy Program in the Right Age (PAIC) and its influence on the reduction of illiteracy in Ceará. The research seeks to understand how the Coordination of Cooperation with Municipalities (COPEM) uses the learning results of students from Ceará to develop the Program. The methodological approach of the research adopted a qualitative approach, with a single case study, carried out at COPEM, located in the city of Fortaleza-CE. This was created in 2017 and is responsible for the management of the Literacy Program in the Right Age, created also in 2007, is the largest education program in the state of Ceará that seeks to combat illiteracy. Specifically, we attempted to analyze the creation of the PAIC Program in the State of Ceará; To characterize the role of COPEM / SEDUC in the development of this policy and to understand how the COPEM planning actions are constituted and the use of data and learning indicators of the state evaluations, considering the perspective of managers. The theoretical categories that gave support to the investigation were evaluation, and management of results. Data collection was used as a technique and, through semi-structured interviews, it was possible to capture the conceptions and perceptions of the PAIC managers, from 2007 to 2014, on the management of the program and the influence of the results on it. The main findings of the study are that the study of evaluations has a fundamental role to play in the decision-making of managers and that, from this perspective, public organizations must constantly take ownership of these results, deepening them to understand what is really happening With the students' learning, and not only publicize them. Working results-based management using evaluations contributes to the program's effectiveness and is a constant challenge within public policies.

Keywords: Evaluation. Learning. Results management. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa da Alfabetização do Estado do Ceará.....	30
Figura 2 -	Organograma da COPEM.....	31
Figura 3 -	Estrutura e ambiente organizacional da COPEM.....	37
Figura 4 -	Eixos do Programa.....	37
Figura 5 -	Fluxo de Operacionalização – Agentes do Programa.....	38
Figura 6 -	Eixo de Gestão Municipal.....	47
Figura 7 -	Eixo de Alfabetização.....	47
Figura 8 -	Eixo de Avaliação.....	48
Figura 9 -	Eixo de Literatura e Formação do Leitor.....	48
Figura 10 -	Eixo de Educação Infantil.....	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Evolução do IDEB.....	56
Gráfico 2-	Evolução da Proficiência no SPAECE-ALFA - rede municipal 2007 a 2014.....	64
Gráfico 3-	Número de municípios por padrão de desempenho no SPEECE-ALFA - rede municipal 2007 a 2014.....	64
Gráfico 4-	ANA 2014 – leitura.....	65
Gráfico 5-	ANA 2014 – Escrita.....	65

LISTA DE BREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
APRECE	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CECOM	Célula de Cooperação com os Municípios
CEGEE	Célula de Gestão de Programas e Projetos Estaduais
CECOF	Célula de Cooperação Financeira
CEGEF	Célula de Gestão de Programas e Projetos Federais
COPEM	Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
CREDE	Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação
EF	Ensino Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Índice de desenvolvimento da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ceará
IPECE	Instituto de Pesquisas e Estatísticas do Ceará
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGE	Programa de Pós-graduação em Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
UECE	Universidade Estadual do Ceará

UFC	Universidade Federal do Ceará
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UVA	Universidade Estadual Vale do Acaraú
URCA	Universidade Regional do Cariri

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	RECORTE DO CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA E O SURGIMENTO DO PROGRAMA PAIC.....	18
2.1	PROGRAMA PAIC E SUA TRAJETÓRIA.....	22
2.2	O PRINCÍPIO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DO PAIC.....	28
3	PERCURSO E ABORDAGENS DA PESQUISA.....	33
3.1	O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO, OS SUJEITOS DA PESQUISA E OS CRITÉRIOS PARA SUA ESCOLHA.....	34
3.1.1	A COPEM e seu papel estratégico: uma abordagem necessária.....	36
3.2	A COPEM E SEU ARRANJO ORGANIZACIONAL.....	37
3.3	SUJEITOS DA PESQUISA.....	40
3.4	COLETA DE DADOS E PROCEDIMENTOS TÉCNICOS.....	41
3.5	OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DOS DADOS.....	44
4	AÇÕES E METAS PAIC - UMA TRAJETÓRIA PELA ALFABETIZAÇÃO DAS CRIANÇAS: O QUE DIZ A GESTÃO.....	47
4.1	A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO E SEU USO.....	47
4.2	METAS E SEUS RESULTADOS DE APRENDIZAGEM.....	54
4.3	OLHAR DA GESTÃO.....	69
4.4	O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA COPEM.....	72
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
	REFERÊNCIAS.....	84
	APÊNDICES.....	89
	APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	90
	APÊNDICE B - Termo de Consentimento Pós-Esclarecido.....	91
	APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista – COORDENADOR COPEM.....	92
	APÊNDICE D - Análise dos Dados – Entrevista dos Coordenadores Análise dos dados.....	94
	APÊNDICE E – Plano SEDUC/COPEM.....	96

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa está situada na área de Políticas Públicas e desenvolvida dentro do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPPP) do Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA) da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa (ProPGPq) da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e está vinculada à linha Planejamento e Gestão de Políticas Públicas.

O objeto de estudo dessa investigação é o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e sua influência na redução do analfabetismo no Ceará. Dessa forma, o estudo se debruça sobre a perspectiva de compreender como a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) utiliza os resultados de aprendizagens dos alunos cearenses para o desenvolvimento do Programa.

A origem desta pesquisa advém dos meus estudos na área de avaliação, desde o meu ingresso em 2010, como Gerente Regional do PAIC, 7ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação - 7ª CREDE, vinculado à Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) da Secretaria de Educação do Estado do Ceará - SEDUC, até o presente momento como assessora técnica da Célula de Cooperação com os Municípios – COPEM e por, também, ter sido Coordenadora do Sistema de Avaliação Permanente do Estado do Ceará - SPAECE, na região da 7ª CREDE, em 2011, e ainda acompanhar as provas desse sistema como parte do meu trabalho atualmente.

Durante esse período, desenvolvi pesquisas na área de gestão e avaliação sobre algumas escolas. Nestes estudos, pude comparar o trabalho de gestão de algumas escolas do município de Canindé que fizeram adesão ao Programa PAIC. Essas experiências resultaram em 2012, na elaboração minha monografia de conclusão de curso de Pós-Graduação intitulada: Gestão Escolar e Avaliação no Avanço da Aprendizagem.

Coordenei o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, em Itatira, um dos municípios da regional da 7ª CREDE. E ainda, como assessora técnica do COPEM, participo de formações continuadas do Eixo de Avaliação, faço acompanhamento aos municípios e ministro oficinas sobre os resultados do SPAECE.

Logo, o trabalho de acompanhamento aos municípios e meus estudos vinculados à temática da avaliação impulsionaram-me, também, a optar, nesse

momento, pelo maior aprofundamento teórico sobre o tema.

O fato de o Programa PAIC ter tomado grande dimensão no ano de 2012 justifica sua análise, pois serviu de modelo para o Programa Federal Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, adotado pelo Ministério da Educação (MEC), dado o grande contingente de alunos da rede pública beneficiado pelo Programa e pela melhoria dos indicadores educacionais. Durante os cinco anos de existência do PAIC, comprovou-se o aumento na proficiência dos alunos do Estado do Ceará, saindo do nível de não-alfabetizado (2007) para adequado (2012). O Ceará reduziu em 189,03 mil o número de analfabetos no período de 2001/2012, caindo de 1.271 mil para 1.082 mil, o que representou uma queda de 34,4%. O declínio na quantidade de analfabetos, entre 2007 e 2012, foi 15,2%, ou seja, 122,59 mil. O Estado, em 2001, ocupava o quarto lugar no ranking nacional de analfabetismo (26 Estados e mais do Distrito Federal), em 2014, passou para a sétima colocação.¹

Então, um dos motivos mais imediatos do interesse em tratar de avaliação é porque esta gera conhecimento sobre a ação que se realiza. Segundo Cronbach (1982), a avaliação se tornou a mais viva fronteira para as ciências sociais. Melhor dizendo, na prática, a avaliação possibilita verificar a pertinência, consistência, coerência e viabilidade dos programas sociais. Assim, avaliação, como forma de pesquisa social, nos permite, neste caso, apresentar um programa educacional e, ao mesmo tempo, estudar uma problemática social (analfabetismo infantil), dentro de processos sociais e suas relações interpessoais. E torna-se ainda mais interessante porque os resultados das avaliações podem despertar interesse nos planejadores, nos administradores e tomadores de decisão política para que promovam novas decisões sobre o desenho, a implementação ou a política do programa.

O outro motivo foi o de entender o processo pelo qual o programa atingiu determinados resultados, observando a dinâmica da intervenção estatal, especificamente, considerando a ação central da COPEM na gestão e operacionalização do programa PAIC.

Um olhar mais apurado nos faz questionar a efetividade das políticas educacionais públicas em busca de estratégias de melhoria e qualidade na

¹ Os dados estão no Ipece/Informe nº 65 – Perfil do Analfabetismo no Ceará – Análise a partir dos dados da PNAD (outubro de 2013) –, divulgado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). O documento pode ser acessado no www.ipece.ce.gov.br.

educação, uma vez que essas políticas mensuram qualidade através da avaliação dos alunos e pelo resultado de seu desempenho.

Esta pesquisa subsidia o debate sobre aprendizagem, e para entender os efeitos ou a influência do programa sobre a clientela atendida, os dados obtidos do SPAECE nos propiciaram aprofundar algumas questões relacionadas às implicações dessa aprendizagem no Ceará, focando os diferentes níveis de desempenho, que podem ser avaliados por intermédio de indicadores amplos e de fácil interpretação e por meio de análise documental e entrevistas. Comparar-se-ão os resultados de alfabetização de 2007 a 2014 e os níveis de aprendizagem dos 184 municípios do Ceará através das avaliações como SPAECE.

O levantamento de dados foi feito através de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos gestores das áreas específicas dos órgãos da estrutura do governo estadual diretamente envolvidos com as questões norteadoras, como Coordenadores da COPEM (de 2007 a 2014), principais gestores do programa, cujos relatos nos propiciaram captar as suas concepções e percepções sobre a gestão do programa e a influência dos resultados sobre ela.

Intercalamos os dados das entrevistas aos dados dos indicadores das avaliações e aos estatísticos para obter respostas mais próximas da realidade em estudo. E buscamos nos autores como, Vasconcelos (1998), Demo (1996), Hoffmann (1995), Paulo Freire (1997), Luckesi (2005), Foucault (2009) a fundamentação teórica acerca dos principais aspectos analisados. Remeter-se-á também as considerações de Minayo (1994) sobre o uso de categorias analíticas e categorias empíricas para o desenvolvimento do conhecimento e da prática social. Propõe-se a dialogar, nessa pesquisa, com as seguintes categorias analíticas: avaliação e gestão de resultados e no tocante às categorias empíricas destacam-se as políticas públicas e o Programa PAIC.

Esta pesquisa é de natureza qualitativa, descritiva e interpretativa, ancorada no paradigma crítico. A pesquisa qualitativa, segundo Minayo (2015, p. 21), trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes, o que nos possibilita o aprofundamento maior das questões de cunho social.

O resultado final desse relatório está organizado em quatro capítulos mais as considerações finais, os quais pretendem oferecer ao leitor uma visão das preocupações, intenções, aportes teóricos, decisões metodológicas e referências

centrais que deram suporte ao estudo de como o Programa de Alfabetização está sendo desenvolvido para proporcionar a erradicação do analfabetismo infantil no Estado, levando em consideração a visão dos gestores e os resultados apontados pelas avaliações.

Na Introdução, primeiro capítulo deste escrito, são explicitados o tema e a problemática da pesquisa e os motivos que nos levaram a este estudo.

No segundo capítulo, *Recorte do contexto histórico da Educação Básica Brasileira e o Surgimento do Programa* - apresentaremos como foi criado o programa e analisaremos como ele chega aos municípios. Compararemos, por exemplo, em que grau se encontrava os municípios em desempenho e como ocorreu esse pacto pela erradicação do analfabetismo.

No terceiro capítulo, *Percurso e abordagens da Pesquisa* apresentamos o caminho metodológico percorrido na pesquisa e trazemos a apresentação do desenvolvimento das metas propostas pelo programa, em relação entre estabelecimento de metas e seu cumprimento e o retorno das ações educacionais específicas, resultado das avaliações de aprendizagem dos alunos cearenses.

O quarto capítulo, *Ações e Metas PAIC, uma trajetória pela alfabetização das crianças: o que diz a Gestão* - fazemos uma imersão às relações de desenvolvimento no âmbito do PAIC dos seguintes fatores: a) como o planejamento estratégico está contemplado no Plano de Trabalho Plurianual (PPA) da COPEM; b) relação de alinhamento entre os instrumentos de planejamento Macro (SEDUC) e Meso (COPEM); c) Visões e entendimentos dos profissionais gestores do PAIC sobre os resultados das avaliações e o planejamento e suas implicações nas ações da COPEM e do PAIC.

Na última seção deste relatório trata das considerações finais e constam, ainda, as referências bibliográficas procedidas e, nos Apêndices, estão os instrumentais elaborados nas apresentações aos sujeitos da pesquisa e usados para a coleta.

2 RECORTE DO CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA E O SURGIMENTO DO PROGRAMA PAIC

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Constituição Federal de 1988, artigo 205.

A intenção neste capítulo é, de forma breve, antes de apresentar o programa PAIC, contextualizar historicamente o processo de escolarização brasileira, para entender como se configuraram os sistemas educacionais, e depois se chegar a avaliação, ou melhor, a necessidade de avaliar, que foi atividade requerida pelo Estado para enfrentar a ampla demanda por serviços sociais com recursos limitados, entendendo a avaliação como instrumento para melhorar o desempenho dos programas sociais, como instância de aprendizagem para aperfeiçoar ações. Visto que qualquer que seja o modelo escolar, este advém de um processo, marcado por transformações políticas e sociais profundas e por inúmeros debates.

Neste sentido, trouxemos o texto acima da Constituição de 1988, para lembrar que este é um regulador social, construído através de decisões, que serve também para estabelecer parâmetros de política, no nosso caso, políticas voltadas para a educação. Vejamos, então, como se deu esse movimento de difusão da escolarização e a implementação da avaliação de desempenho no sistema educacional, pensados dentro das políticas públicas no Brasil.

O processo de expansão da escolarização básica no país começou em meados do século XX, mas o seu crescimento, em termos de rede pública de ensino, deu-se no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980, quando. Na década de 80 a elaboração e implantação de programas educacionais no Brasil teve sua efervescência. Primeiramente nos Estados mais desenvolvidos, provocando com isso inovações nos sistemas públicos de ensino, que se voltaram, de início, às primeiras séries da escola básica, com os objetivos de superar a repetência, melhorar a qualidade de ensino e manter por mais tempo os alunos na escola.

Nesse tempo, os problemas crônicos de educação como: infraestrutura, material, acesso e permanência, alto índice de reprovação e abandono já eram notórios, contudo as políticas públicas não eram acompanhadas de medidas que

permitissem avaliar o real cenário para promover ações positivas. A grosso modo, geria-se a educação com medidas paliativas e, por conseguinte, não se atingia os objetivos mencionados acima.

Na década de 1990, a participação da sociedade, de grupos políticos, organizações e associações em debate sobre a destinação de recursos públicos elevou a pressão por resultados, transparências, racionalidade decisória e eficiência na alocação de recursos, fazendo a pesquisa avaliativa assumir significado relevante na sociedade brasileira. E assim, no Brasil, começa-se a dar maior visibilidade aos testes de desempenho escolar para avaliação do impacto dos programas governamentais.

As atividades de avaliação em administrações nacionais se desenvolveram em diversas fases. Segundo Derlien (2001), três estágios de desenvolvimento já foram identificados: A primeira etapa de avaliações, nos anos 60 e 70, esteve amplamente ligada aos governos sócios-liberais engajados em programas visando a solução de problemas sociais. Os processos de planejamento e programação foram introduzidos para melhorar a formulação de políticas. Condições fiscais favoráveis e melhor condição e oferta de conhecimento de ciências sociais contribuíram nesse esforço. O foco esteve direcionado na melhoria dos programas, e os gerentes de programas tinham interesse em usar a avaliação como mecanismo de *feedback*.

A segunda etapa, nos anos 80, embora menos evidente e mais lenta, foi estimulada por governos predominantemente conservadores, na tentativa de lidar com programas públicos face de limitações fiscais. A avaliação era encarada como ferramenta útil na reconsideração da justificativa de políticas e na racionalização da alocação de recursos orçamentários. O ministério da Fazenda e os órgãos de auditoria se empenhavam no desenvolvimento dessas avaliações.

Desde então, a avaliação tem-se tornado objeto de preocupação dos órgãos legislativos. Problemas relacionados à legitimidade do setor público e à necessidade de fortalecer a responsabilidade do governo clamam por novos meios mais sofisticados mecanismos de controle, como por exemplo a avaliação.

Resultados preliminares de um estudo de abrangência nacional (GRAY, 1997) sugerem que os avanços da nova administração pública têm muitas implicações sobre a função e a prática da avaliação: a avaliação é substituída (novos mecanismos internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada

(a regulamentação de monopólios privatizados está criando um a enorme demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como exemplo os contratos internos). Mas, sobretudo, no geral a avaliação é mais usada como uma ferramenta de gerenciamento de programas do que para o estabelecimento de responsabilidade pública.

Em 2004, foi instituído o Ensino Fundamental de nove anos, determinando o atendimento da criança de seis anos nas séries iniciais dessa etapa da escolaridade básica em diversos estados do país. Este atendimento foi adotado como meta educacional nas políticas públicas. A antecipação da entrada das crianças na escola pública exigia a revisão do projeto pedagógico para o ensino nas séries iniciais, o que impôs desafios aos profissionais da educação que atuavam nas escolas, particularmente no que diz respeito aos processos de alfabetização e letramento. Logo outro aspecto importante foi a reelaboração dos projetos pedagógicos das escolas para a definição de instrumentos compartilhados para diagnosticar e avaliar os alunos e o trabalho realizado, além de se ter de definir quais os patamares mínimos de aprendizagem numa dada série.

Entendendo a avaliação educacional como forma de recuperação da melhoria dos padrões educacionais, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LEI 9.394/96) brasileira consagra o princípio da avaliação, em todos os níveis (Demo, 1999b; Saviani, 1987). Contudo a avaliação é questão difícil de ser tratada por ser contestada por vários teóricos e filósofos, e, segundo Demo (1999), a questão da avaliação é polêmica, pois, para a pedagogia de ideia tradicional, avaliar é reprimir, excluir, estigmatizar, classificar e, sobretudo, punir.

E assim a avaliação passou a ser implantada pelo Ministério da Educação em todo sistema: educação básica, ensino médio, universidades etc., como processo de regulação para medir o compromisso formal e político de o professor fazer o aluno aprender. Porém, avaliar motivando a aprendizagem é algo bem mais complexo, é um processo que se delinea por questões políticas, sociais, culturais e ideológicas, e não somente uma regulação social.

O Brasil, mesmo sendo citado como exemplo: entre 2003 e 2012, por ter aumentado de 65% para 78% a proporção de alunos escolarizados aos 15 anos, ocupa o 60º lugar em educação, entre 76 países avaliados no mais recente ranking de educação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE)² de 2015. Temos ainda 731 mil crianças fora da escola segundo dados, do mesmo ano, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mesmo com o programa social que incentivou a matrícula de 98% de crianças entre 6 e 12 anos. Logo, a taxa de alfabetização se torna instrumento de avaliação importante para entendermos situação educacional do país.

A falta de aprendizagem na idade-série, além de desmotivar o aluno a frequentar a escola e diminuir sua autoestima, traz um estado de exclusão social, política e cultural, expressa através da carência de direitos e serviços necessários à cidadania. E essa desigualdade social apresentada pela falta de educação não pôde mais ser escondida, já que inúmeros processos educativos vieram para democratizar essa desigualdade. Assim, entendemos aqui o processo avaliativo como compromisso formal de fazer o aluno aprender, e não mais uma forma de escalonar as pessoas.

Para Demo (2010), o fenômeno da classificação em sociedade não é invenção do capitalismo, mas parte de sua estrutura geral. A classificação é mais odiosa e injusta porque é feita pela inserção no mercado. Em outras palavras, a classificação imposta pelo mercado, apresentada através de resultados das avaliações, acaba por causar exclusão de direitos, como o de aprender.

Desse modo, os alunos das escolas públicas, dadas suas condições precárias de aprendizado, têm sido foco do desenvolvimento de políticas sociais descentralizadas de aplicação à resolutividade dos problemas locais. Segundo Castells (2003), isso é fruto de uma nova economia das relações entre o centro e o local, que provoca uma mudança na modalidade de intervenção do Estado, através da passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração às políticas conduzidas em nome da inserção. As políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva, além de desenvolver estratégias precisas para uma clientela específica, segundo o autor, para “populações com problemas”.

Nesse cenário, destacam-se os alunos do ensino fundamental público, como sujeitos em forte situação de vulnerabilidade, aprofundadas pelas construções das relações monetárias. Os alunos pobres são os principais afetados pela precariedade dos serviços educacionais, já que suas famílias não têm condições de lhes prover um ambiente melhor de aprendizado.

² <http://www.oecd.org/pisa>. Acessado em: 20 dez.2015

A avaliação, segundo Demo (2010), é para garantir o direito a aprender, quer dizer, instrumentalizar o caminho do resgate a causa. Sua importância não é meramente funcional e, seu valor não é somente instrumental, mas se refere à promoção de igualdade social, a uma equalização de oportunidades e saberes.

A avaliação tem grande significado no processo decisório da educação e das políticas públicas, então nosso olhar se fundamentará em dados de avaliações para entender as ações ou tomadas de decisões em busca da aprendizagem dos alunos da rede pública assistidos pelo Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). E lembramos que abordagem que queremos dar, quando falamos de avaliação aqui neste trabalho, é a sua **relevância**, no sentido de ser útil nos seus resultados, uma vez que foi criada com determinado objetivo, mas entendendo que há inúmeros conceitos e juízos de valor sobre avaliação, muitos estudiosos e uma diversidade de concepções teóricas e metodológicas. De modo que se torna interessante a compreensão da avaliação como “empowerment” (FETTERMAN, 2001), no sentido de considerá-la como facilitadora da autoavaliação, ou seja, o fortalecimento da autodeterminação no aperfeiçoamento de indivíduos e programas.

2.1 PROGRAMA PAIC E SUA TRAJETÓRIA

O aumento dos índices de analfabetismo constatado por avaliações feitas no Brasil através do IDEB, SAEB, Prova Brasil, Provinha Brasil, e até internacionais, como o PISA, fez com que se construíssem novas estratégias de enfrentamento à falta de aprendizagem. Fazendo surgir, através da reorganização dos sistemas de proteção social, os programas educacionais de alfabetização, como forma de garantir os mínimos para a reprodução social.

No Estado do Ceará, em 2004, um estudo realizado pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo, criado pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, foi feito em 48 municípios, por iniciativa do deputado Ivo Gomes, explicitou a problemática do analfabetismo no Ceará, indicando que só 15% da população de 8.000 crianças que cursavam a segunda série do ensino fundamental³ (hoje 3º ano) liam e compreendiam um pequeno texto. O Comitê foi

³ Dados SEDUC/2010.

constituído pela Assembleia Legislativa, UNICEF, APRECE, UNDIME/CE, INEP/MEC e Universidades Cearenses, como UECE, UFC, UVA, URCA e UNIFOR.

Esse estudo trouxe para na agenda pública a problemática da falta de aprendizado, o despreparo do professor quanto ao domínio de conteúdo, (grande parte nem possuía metodologia para alfabetizar, abusava de cópias na lousa e usava muito mal o tempo de aula, que era bastante reduzido: aulas começavam tarde, terminavam cedo e tinham intervalos longos); apontou também que a maioria das universidades não possuía estrutura curricular adequada para formar o professor alfabetizador; evidenciou para a sociedade as desigualdades de aprendizado entre alunos da zona rural e urbana, como também a disparidade de conhecimento adquiridos idade-série entre o aluno da escola pública versus aluno da escola particular. Desse modo, o Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC, sua primeira nomeação, tornou-se estratégia de enfrentamento ao analfabetismo.

Fatores como a promulgação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o legado de colaboração educacional, com políticas inseridas no regime de colaboração entre os entes federados desenvolvidos desde 1970, também contribuíram para implantação do PAIC, criado pela Lei nº 026, de 17 de dezembro de 2007.

Para melhor entendimento da nomenclatura do Programa, esclarecemos que este teve seu nome alterado de PAIC (Programa de Alfabetização na Idade Certa), desde 2007, quando atendia da educação infantil ao 2º ano; para PAIC+5 (Programa de Aprendizagem na Idade Certa), quando passa a atender também o público do 3º ao 5º ano, desde 2011; e atualmente MAIS PAIC (Programa de Aprendizagem na Idade Certa), desde 2015, quando é ampliado e passa também a contemplar de 6º ao 9º ano.

Em 2004, o PAIC foi criado com o objetivo de promover a alfabetização na idade certa. E a cidade de Sobral, durante o governo do então prefeito Cid Gomes, foi o piloto deste trabalho. Na ocasião, equipes da Secretaria de Educação de Sobral participaram de seminários promovidos pela fundação Ailton Sena com as 50 cidades com maior índice de analfabetismo no Brasil. Entre 2005 e 2006, 56 municípios participavam do programa e, em 2007, este foi estendido aos 184

municípios do Estado do Ceará⁴.

O PAIC surgiu como uma política de cooperação entre estados e municípios, promovida pelo governo do Ceará em parceria com o fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef) e instituições da sociedade civil, com o apoio do governo federal, cujo objetivo é alfabetizar todos alunos das redes públicas de ensino do estado até os 7 anos de idade, com políticas voltadas à garantia do direito de aprendizagem com prioridade à alfabetização.

Inicialmente foi estruturado em cinco Eixos (Educação Infantil, Gestão Municipal, Literatura e Formação do Leitor, Alfabetização e Avaliação) e proposição de inferências sobre a gestão educacional voltada para aprendizagem dos alunos.

Então, para fazer esse elo entre Estado e Municípios e para operacionalizar PAIC e outros programas e projetos, é criada, pelo governo estadual, na Secretaria do Estado do Ceará, uma Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM), responsável pela gerência do programa. Tanto a gestão como as ações desta coordenadoria serão tratadas à frente noutro capítulo.

Coube à SEDUC, então, prestar assessoria técnica aos eixos de ação do programa e avaliar os resultados das capacidades de leitura e escrita dos alunos do 2º ano por meio do SPAECE-Alfa⁵, enquanto os municípios ficaram responsáveis por disponibilizar equipes técnicas para a implementação de ações propostas e fornecer o apoio logístico e materiais necessários às atividades relacionadas ao programa.

Para estimular a priorização da Alfabetização pelos municípios, o governo do estado usou de mecanismos como a alteração de distribuição da cota-parte dos municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com a criação de lei estadual condicionando parte do repasse do imposto a indicadores de educação, saúde e meio ambiente, e criação do prêmio Escola Nota Dez⁶.

⁴ Dados SEDUC/2010.

⁵ A idealização do SPAECE-Alfa surge em decorrência da prioridade do atual governo com a alfabetização das crianças logo nos primeiros anos de escolaridade, expressa por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). O SPAECE-Alfa consiste numa avaliação anual, externa e censitária para identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental matriculados nas escolas da rede pública (estadual e municipais), possibilitando construir um indicador de qualidade sobre a habilidade em leitura de cada aluno. <http://www.spaece.caedufjf.net/o-programa/> acesso em jan.2016

⁶ Em junho de 2009, com o objetivo de fortalecer, valorizar e ampliar o trabalho que vem sendo empreendido pelas escolas em relação aos resultados de alfabetização, o Governo do Estado, por meio da SEDUC, instituiu o “Prêmio Escola Nota Dez”, através da Lei 14.371, de 19 de junho de 2009.

Os eixos⁷ do programa dão suporte ao estado de acordo com seus objetivos. Assim, temos:

O Eixo de Gestão investe no desenvolvimento das capacidades de diagnóstico e planejamento e na difusão de uma cultura do acompanhamento as escolas e monitoramento de indicadores.

O Eixo de Avaliação Externa norteia o desenvolvimento das políticas municipais, orientando as práticas educativas através de provas externas diagnósticas e a disseminação de cultura de análise e interpretação de dados.

O Eixo de Alfabetização contribui com a formação de professores vinculada ao currículo e ao uso de materiais estruturados, focando na prática de sala de aula. O acompanhamento pedagógico fica a cargo das equipes e escolares e municipais.

O Eixo de Literatura e Formação de Leitor, fomenta o gosto pela leitura, a criação e dinamização de acervos literários por meio da implementação dos "cantinhos de leitura" nas salas de aula da Educação Infantil ao 2º ano do Ensino Fundamental.

E o Eixo de Educação Infantil apoia os municípios na formulação e implementação de políticas voltadas a essa etapa da educação básica.

Cada eixo tem assessoria de um ou mais especialistas, compostos, em sua maioria, por professores de universidades cearenses, que são responsáveis por contribuir com as formações realizadas.

Vale lembrar que nesse estudo que iremos nos ater à parte do Programa que se refere à alfabetização, ou seja, ao 2º ano do ensino fundamental. E antes de continuarmos a descrever o programa, é interessante frisar a importância de se definir quais os patamares mínimos de aprendizagem numa série, bem como a necessidade de se estabelecerem formas de diagnóstico dos conhecimentos adquiridos pelas crianças, para que o professor possa orientar a definição desses patamares, além de desenvolver processos de intervenção que assegurem o avanço das aprendizagens dos alunos, assim o desempenho escolar de qualidade implica, necessariamente, na realização dos objetivos curriculares de ensino propostos. E os padrões de desempenho estudantil, nesse sentido, são balizadores dos diferentes graus de realização educacional alcançados pela escola. Por meio deles, é possível

⁷ SEDUC/2011

analisar a distância de aprendizagem entre o percentual de estudantes que se encontra nos níveis mais altos de desempenho e aqueles que estão nos níveis mais baixos.

Então, foi através desses parâmetros que se iniciou efetivamente o trabalho do PAIC, abordando as capacidades linguísticas que devem ser ensinadas aos alunos em processo inicial de aprendizagem da leitura e da escrita: a compreensão e a valorização da cultura escrita, a apropriação do sistema de escrita, a leitura, a produção de textos e o desenvolvimento da oralidade.

Durante os cinco anos de existência do PAIC, comprovou-se o aumento na proficiência⁸ dos alunos do Estado do Ceará, que saíram do nível de não-alfabetizado (2007) para adequado (2012). Assim, dado o grande contingente de alunos da rede pública beneficiados pelo Programa e pela melhoria dos indicadores educacionais, o PAIC, em 2012, torna-se modelo para o Programa Federal Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa- PNAIC, adotado pelo Ministério da Educação (MEC).

Os resultados, constatados nas aplicações do SPAECE mostram enormes avanços nos níveis de proficiência, que podem qualificar uma criança como alfabetizada. Em 2014, a média de proficiência nos municípios foi de 6% suficiente e 94% desejável, nas escolas foi de 21,8% suficiente e 73,91% desejável e na avaliação do conjunto das crianças foi de 17,7% suficiente e 66,9% desejável.

Os resultados de aprendizagem relativos ao 2º ano, no período de 2007 a 2010, inspiraram a ampliação do PAIC em 2011 para o 5º Ano, confluindo ao Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC+5). Essa iniciativa assegurou uma melhoria significativa nos resultados de aprendizagem dos alunos do 5º Ano, ao ponto de o trabalho no 3º, 4º e 5º anos se refletir no IDEB dos municípios cearenses, com cerca de 55% deles (102 municípios) obtendo nota acima de 5,0 e 31% (57 municípios) com nota igual ou superior a 5,4. Essa média representa a superação da meta estabelecida pelo MEC para 2019, sendo que para o Ceará era de 4,8 e para o Brasil era de 5,4.

O Programa ampliou-se em 2015 e, atualmente, articula-se a partir de

⁸ Os Padrões de Desempenho são categorias definidas a partir de cortes numéricos que agrupam os níveis da Escala de Proficiência, com base nas metas educacionais estabelecidas pelo SPAECE ALFA. Esses cortes dão origem a cinco Padrões de Desempenho – Não Alfabetizado, Alfabetização Incompleta, Intermediário, Suficiente e Desejável –, os quais apresentam o perfil de desempenho dos alunos. NÃO ALFABETIZADO até 75 pontos, ALFABETIZAÇÃO INCOMPLETA de 75 a 100 pontos, INTERMEDIÁRIO de 100 a 125 pontos, SUFICIENTE de 125 a 150 pontos, DESEJÁVEL Acima de 150 pontos. Fonte: /www.spaece.caedufjf.net

seis eixos: Apoio à Gestão Municipal, Educação Infantil, Literatura e Formação do Leitor, Avaliação Externa, Fundamental I e Fundamental II. O Eixo de Fundamental I era o antigo Eixo de Alfabetização e o Fundamental II, ainda está em processo de construção, mas atenderá a clientela do 6º ao 9º ano.

No entanto, apesar dos dados apresentados acima, ainda se observa a existência de municípios cujos resultados de aprendizagem se encontram nos níveis iniciais (não-alfabetizada, alfabetização incompleta ou intermediária). Tal situação é mais evidente em municípios com grande concentração populacional, o que não constitui regra, tendo em vista que há municípios com populações menores que também apresentam a mesma situação.

No Programa, os professores do ensino fundamental recebem formação continuada e acompanhamento durante as formações, isto porque o Estado reconhece que a melhoria na qualidade de ensino perpassa primordialmente pela formação e preparação do professor para sala de aula. Esses professores, depois das formações, devem desenvolver nas escolas o diagnóstico da situação de aprendizagem da leitura, da escrita e compreensão textual dos alunos e promover a aprendizagem deles.

E mergulhando nessas questões educacionais e observando a relação entre avaliação e aprendizagem nas escolas públicas, trago, como um dos focos neste trabalho, o Eixo de Avaliação, por entender que o resultado de avaliações é de extrema importância para o avanço da pesquisa educacional e para o desenho de políticas públicas que respondam aos problemas prioritários, como exemplo a baixa alfabetização de crianças, assim como para o monitoramento e o controle social dessas políticas no âmbito da educação, e que tem como objetivo, segundo o PAIC:

Oferecer subsídios para que as Secretarias de Educação desenvolvam uma gestão focada na aprendizagem dos alunos, fornecendo elementos para que, ao conhecer esta realidade, implementem políticas para elevar a qualidade do ensino ministrado nas séries iniciais.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Eixo Avaliação**: PAIC. Disponível em: <www.seduc.ce.gov.br>. Acesso em: 20 set. 2015

Desta forma, faz-se oportuno destacar do próprio texto do PAIC (2007), elementos relevantes para a perspectiva de investigação aqui empreendida, qual seja: Difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, de modo que estes tenham uma equipe nas SME conscientes dos seguintes fatores: (1)

importância de avaliar o processo de aprendizagem de seus alunos; (2) responsabilidade de conduzir o processo de avaliação de forma apropriada e responsável; (3) necessidade de utilizar os resultados das avaliações de forma apropriada, responsável e ética, sempre visando promover mudanças no processo de ensino e aprendizagem.

Caracterizado como um programa com foco na gestão voltada à aprendizagem do aluno, com ênfase na mudança de cultura de gestão municipal e da gestão escolar, elegeu como foco estratégico as disciplinas de Português e Matemática, mesmo reconhecendo que as outras disciplinas são importantes para processo de alfabetizar.

O PAIC oferece materiais pedagógicos, (cuja elaboração foi demanda dos oriunda dos próprios municípios) aos alunos das séries atendidas na rede municipal e também formação aos profissionais em alfabetização, como forma de cooperar tecnicamente com os municípios no desenvolvimento de um programa articulado ao currículo. Esse material estruturado e as formações auxiliam o professor a desenvolver seu trabalho, pois tem a intenção de retomar o uso de metodologias de alfabetização, subsidiar fundamentação teórico e metodológica para incentivar a leitura e escrita e prática docente em sala de aula.

Outra ação do programa é fazer com que os resultados das avaliações externas sejam de fato utilizados pelas equipes municipais e escolares como instrumentos de intervenção pedagógica. Para isso, a SEDUC conduz encontros de capacitação, oficinas para apresentação e análise de dados, com acompanhamento técnico e disponibilização de instrumentos, com foco no desenvolvimento da capacidade e compreensão e interpretação dos resultados e formula ações de estratégias pedagógicas de intervenção. Há um entendimento que a partir de um diagnóstico da situação, o município deverá ter condições de gerenciar o ensino que oferta à sociedade, e isto irá provocar mudanças na esperadas na aprendizagem dos alunos.

2.2 O PRINCÍPIO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DO PAIC

A organização de um regime de colaboração dos sistemas de ensino dos entes federados foi objeto de legislação consubstanciada pelo artigo 211 da

Constituição de 1988. O conceito de corresponsabilidade educacional é, na verdade, um regime de compartilhamento de responsabilidades na tarefa de educação, o Estado brasileiro abre, à luz do artigo 205 da Constituição Federal, a ideia de corresponsabilidade para um regime de colaboração com a sociedade, e que a educação “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”.

O artigo 211 traz a possibilidade desse regime de colaboração a título de parcerias entre os entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Quando a Constituição diz que a sociedade promoverá a educação é porque também, à maneira do Poder Público, as coletividades podem ofertar o serviço educacional à comunidade. Quando o legislador diz que a sociedade incentivará a educação abre a possibilidade de apoio da mesma às iniciativas do Estado. A sociedade, aqui, é potencialmente a sociedade civil organizada, representada, por exemplo, pelos sindicatos, igrejas, ONGs, entre outros. Em substância, pode-se dizer que o regime de colaboração ou compartilhamento de tarefas educacionais traduz o esforço do Estado de praticar a descentralização política em termos de acesso da comunidade escolar às políticas públicas.

Outro ponto a assinalar no artigo 205 refere-se aos grandes objetivos da Educação Nacional. Seu raio de alcance deve atingir os seguintes objetivos em se tratando de educação: o primeiro, o pleno o desenvolvimento da pessoa; segundo, seu preparo para o exercício da cidadania e terceiro, sua qualificação para o trabalho, convergindo com as grandes finalidades da educação, prevista no artigo 205, da Constituição Federal: o desenvolvimento da pessoa, ou simplesmente o desenvolvimento humano (saber ser), seu preparo para o exercício da cidadania (saber viver em comunidade) e qualificação para o trabalho (saber agir ou fazer no mundo do trabalho).

O Ceará possui um legado de colaboração educacional (OLIVEIRA, S. L., 2010), o que contribuiu para o PAIC se firmar com política de cooperação. Os programas do regime de colaboração estão relacionados diretamente com ações de indução à descentralização e municipalização da educação, conduzidas pelos governos federal e estadual desde os anos 1970, processo intensificado nos anos de 1990⁹, com a intensificação do Fundef, via emenda constitucional nº 14/1996, que rearranjou o direcionamento dos recursos para educação pública.

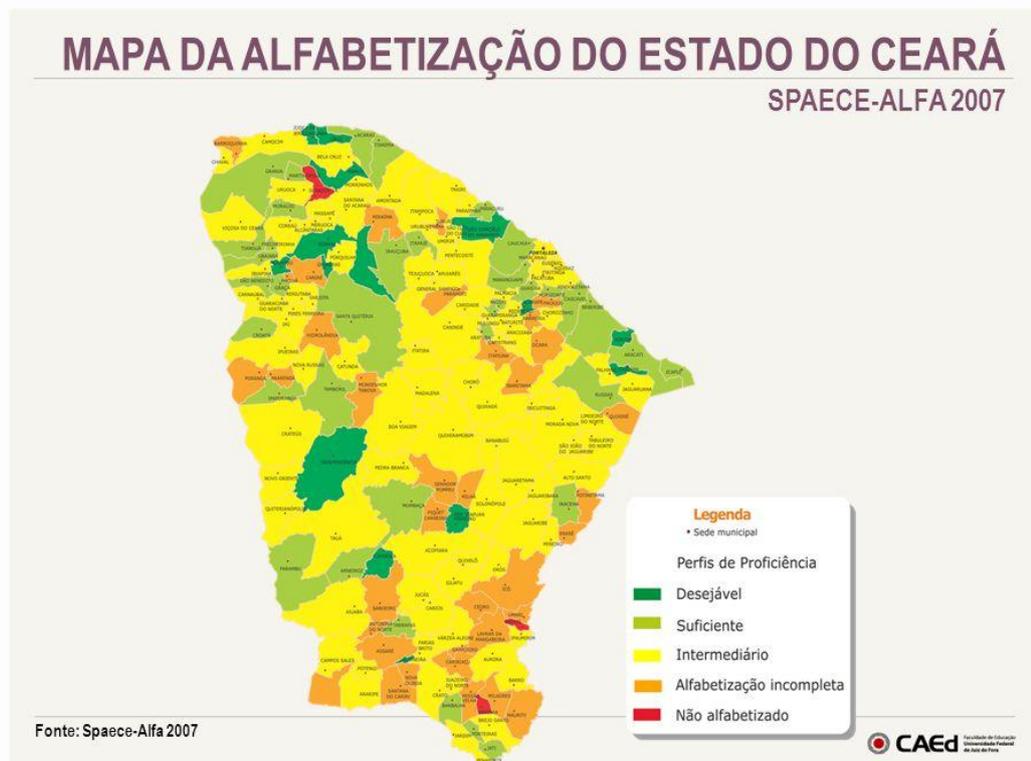
⁹ Vieira (2010) afirma que desde os anos 1960 o Ceará se destaca na participação municipal na oferta de matrículas do ensino primário(atualmente primeiro ciclo do Ensino Fundamental).

Para GUSMÃO e RIBEIRO (2011), alguns fatores contextuais podem ter contribuído com a implantação do PAIC e o alcance de bons resultados pelo Programa: a tendência de melhoria dos indicadores educacionais no estado desde 2005; a existência de um legado de colaboração educacional e alguns elementos da política educacional e da economia nacional. Contudo nem só esses fatores determinarão seus resultados.

Então, diante de tal situação, o PAIC pode ser compreendido como um programa que visa fortalecer o município, liderando um processo que tem como propósito tornar efetiva a alfabetização das crianças. De modo que, em 2005, início das gestões municipais, mobilizou-se os dirigentes municipais a tomarem para si a responsabilidade de alfabetizar as crianças na idade certa e a estruturação inicial do programa foi coordenada pela SEDUC com base nas pesquisas do Comitê e na experiência de Sobral.

Na fase inicial do Programa, os municípios se encontravam na seguinte condição de alfabetização:

Figura 1 – Mapa da Alfabetização do Estado do Ceará



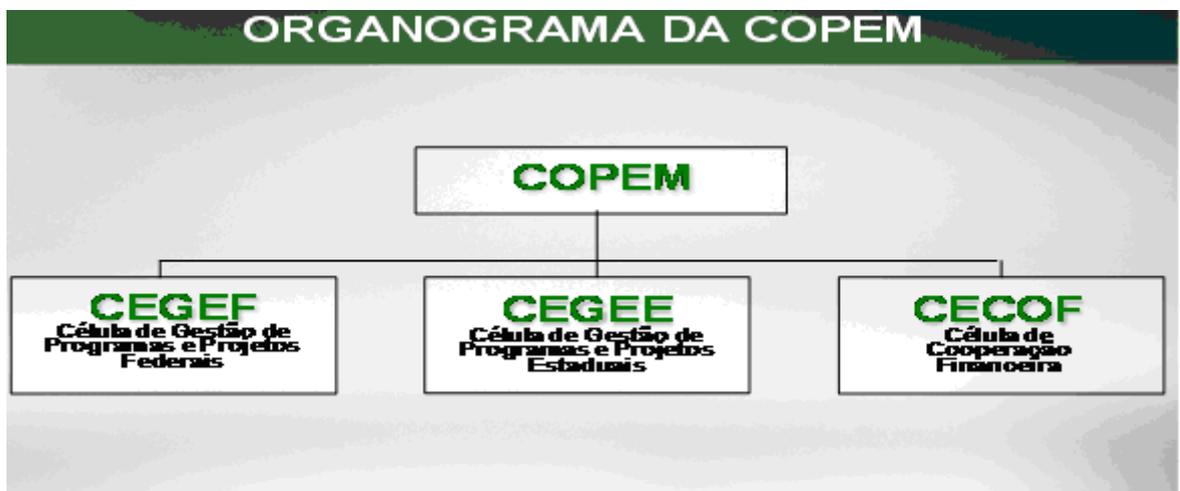
Fonte: Spaece-Alfa 2007

Dessa parceria com os municípios, competiu à COPEM:

- Elaborar, coordenar e acompanhar as ações de colaboração e cooperação técnica e financeira com os municípios;
- Fortalecer a política de gestão democrática com foco na aprendizagem do aluno, junto aos sistemas municipais de educação;
- Promover estreita colaboração e cooperação com as instituições representativas dos municípios, estado e sociedade civil, com a finalidade de desenvolver políticas e propostas que contribuam para a melhoria dos indicadores municipais de educação;
- Fomentar uma cultura de autoavaliação das ações de cooperação do Estado junto aos municípios e uma sistemática de acompanhamento dos indicadores educacionais nos municípios em parceria com a Coordenadoria de Avaliação.

Para execução dessa colaboração, necessitou-se de um arranjo organizacional. Ver modelo abaixo:

Figura 2 – Organograma da COPEM



Fonte: COPEM/SEDUC

Desse modo, concentrou-se esforços em prol da alfabetização das crianças e os municípios tornaram-se parceiros do Estado, uma vez que a responsabilidade por lei de realizar tal tarefa é deles. De forma que se tornou forte a aliança e o interesse das autoridades em mudar o quadro de analfabetismo existente no Ceará, e, no contexto da política educacional, havia-se promulgado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Todavia, mesmo o programa tendo investido em um sistema de avaliação,

confeccionando instrumentais, provas, proporcionada formação continuada aos professores e cursos para melhoria da prática dos professores e da aprendizagem de alunos dos 184 municípios do Estado, ainda não se conseguiu erradicar o analfabetismo no Estado, que é meta principal do programa, o que faz parte das nossas inquietações durante trabalho.

3 PERCURSO E ABORDAGENS DA PESQUISA

Desde o final do século XX, início deste, surge a necessidade de governos mais empreendedores, que busquem padrões otimizados de eficiência e eficácia através de uma gestão pública por resultados, orientados por processos de avaliação contínua. (CATELLI; SANTOS, 2005).

A ampliação do acesso e a melhoria da qualidade na educação nacional são desafios sempre presentes. A responsabilidade do Programa de Alfabetização na Idade Certa é grande, e nosso desejo é compreender, no presente estudo, como a COPEM utiliza os resultados do PAIC para desenvolvimento da política de erradicação do analfabetismo infantil, a percepções dos gestores sobre as ações de planejamento, uso de dados e indicadores de avaliação e aprendizagem, e entender mais dessa política pública.

Para isso, a utilização do caminho metodológico do estudo de caso torna-se necessário e propício para a realização da escuta das pessoas entrevistadas.

Os programas no âmbito do setor público podem ser considerados como um conjunto articulado de ações que visam o alcance de um ou mais objetivos. Esses objetivos são concretizados através dos resultados; estes, para que possam avaliar a atuação do governo, devem ser mensurados através da análise de indicadores durante a execução do programa. (GARCES; SILVEIRA, 2002)

Apesar de os resultados das avaliações trazerem divergências ou não abrangência total de seus objetivos, no caso em questão, a eliminação do analfabetismo infantil no estado, nota-se pelos dados apresentados nos outros capítulos, um alcance de certo resultado. Contudo há uma indagação sobre como são vistos e tratados esses resultados pelos gestores. Segundo Rossi (1998, p.36):

[...] a teoria básica que fundamenta muitas instituições públicas está relacionada à ideia de que os dirigentes das organizações formulam planos, põem em prática esses planos, então avaliam as consequências das ações e final, finalmente, usam esse controle para ajustar seus planos, fazendo com que o ciclo se repita continuamente.

Logo, poder observar, dentro da política pública, a reflexão do profissional, gestor dela, participante e propositor de diretrizes, se torna bastante propício.

A Política de Educação do PAIC prevê um cenário articulado e

multisetorializado, de modo a poder atender a demanda da sociedade por aprendizagem. Mas quais são as compreensões de quem presta esse serviço? Como é feito o estudo dos resultados das avaliações do estado dentro da coordenadoria? Como a condição de não-aprendizado interfere organização do trabalho da COPEM? Quais as formas de intervenções propostas pelos PAIC para a melhoria dos resultados das avaliações? O que os gestores entendem por aprendizagem?

Aos gestores são cobrados planejamento estratégico, controle das ações e resultados eficientes. Então, para olhar mais de perto o que acontece, na prática, dentro de uma organização, é necessário dar-lhes voz para compreender suas percepções sobre esta política de educação, e isso nos motivou na escolha dos participantes da pesquisa.

3.1 O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO, OS SUJEITOS DA PESQUISA E OS CRITÉRIOS PARA SUA ESCOLHA

Para realização da pesquisa, optou-se por utilizar a metodologia do Estudo de Caso (EC) e sua adoção como método de pesquisa nas Ciências Humanas e Sociais. Segundo André (1984):

Os estudos de caso pretendem retratar o idiossincrático e o particular como legítimos em si mesmos. Tal tipo de investigação toma como base o desenvolvimento de um conhecimento ideográfico, isto é, que enfatiza a compreensão dos eventos particulares (casos). O “caso” é assim um “sistema delimitado”, algo como uma instituição, um currículo, um grupo, uma pessoa, cada qual tratado como uma entidade única, singular. (ANDRÉ, 1984, p. 51-52)

A autora traz ainda características ou princípios gerais comumente associados aos EC, nomeadamente: 1) estudos de caso buscam a descoberta, independentemente de dados prévios que o pesquisador tenha sobre o objeto; 2) enfatizam a interpretação em contexto; 3) procuram representar os variados, e, às vezes, conflitantes pontos de vista de uma situação social; 4) usam uma variedade de informações, sendo interessante recorrer à triangulação desde métodos diferentes, de observadores distintos e até de teorias; 5) revelam experiência vicária e permitem generalizações naturalísticas; 6) procuram retratar a realidade de forma completa e profunda; e 7) são elaborados numa linguagem e numa forma mais

acessível do que outros tipos de relatório de pesquisa (ANDRÉ, 1984, p. 52).

Na perspectiva de Yin (2005, p. 32) um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Como no caso da pesquisa em questão que tem um contexto específico, a problemática de como a gestão trabalha os resultados das avaliações.

Na perspectiva de Stake (1998 apud NUNES; NÓBREGA-TERRIEN; FARIAS, 2011, v. 2, p. 49), o estudo de caso consiste no estudo [...] da particularidade e da complexidade de um caso singular, levando a entender sua atividade no âmbito de importantes circunstâncias [...].

Assim, muitos elementos respondem pela escolha da COPEM, como o caso a ser investigado, desde a familiaridade do pesquisador com o local, a importância regional dessa instituição para desenvolvimento de um programa de alfabetização, até a abrangência da política pública de estado.

A minha relação com o objeto dessa investigação é de assistente técnico da coordenação no Eixo de avaliação do PAIC. De modo que o conhecimento prévio do trabalho da coordenação, em virtude da condição de funcionário, favoreceu a imersão no campo de pesquisa, bem como todo o percurso de desenvolvimento da investigação.

A escolha dessa Coordenação se deu também pelo fato de ela ser responsável direta pelo desenvolvimento do PAIC, tornando-se parceira e corresponsável pela educação municipal na alfabetização das crianças.

Cabe registrar o fato de que esta pesquisa se caracteriza como estudo de caso único, na perspectiva de YIN (2010), uma vez que esses se caracterizam por focalizarem apenas uma unidade, uma pessoa, um pequeno grupo, uma instituição, um sistema educativo, um programa, uma turma ou um evento. Assim como é caso do objeto em estudo.

Assim, o campo de Pesquisa é a Coordenação de Cooperação com os Municípios (COPEM), situada no município de Fortaleza-CE, pertencente à Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC).

Trata-se de um dos órgãos de Execução Programática Responsáveis, ou seja, órgão responsável pelo desenvolvimento de atividades, e possui, por sua vez, células específicas que desenvolvem o planejamento elaborado pela direção da

SEDUC. Composta por aproximadamente 120 pessoas, distribuídas em de três células: Célula de Cooperação Financeira, Célula de Programas e Projetos Federais e Célula de Gestão dos Programas e Projetos Estaduais, esta última onde PAIC está inserido. A equipe central do PAIC na COPEM é composta aproximadamente 60 pessoas.

A COPEM tem ainda uma extensão regional formada por 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs), cada uma com suas Células de Cooperação com os Municípios (CECOMs). A COPEM e os CECOMs têm equipes que apoiam os 184 municípios cearenses no desenvolvimento de programas estaduais e assessoram na articulação de programas federais de cooperação.

3.1.1 A COPEM e seu papel estratégico: uma abordagem necessária

“Queremos difundir o poder transformador do Programa de Alfabetização na Idade Certa aos mais diversos lugares, desde a sala de aula numa longínqua localidade do sertão até aos gestores nos gabinetes das secretarias de educação e universidades”. Gary Stahi, representante do UNICEF no Brasil.

As políticas públicas precisam ser detalhadas em programas e projetos para que se transformem em realidade. E segundo Ackoff (1974, p 26), um programa, no seu planejamento operacional, corresponde a um conjunto de ações inter-relacionadas, orientado no sentido de um objetivo específico (geralmente a longo prazo) que se persegue uma vez.

No capítulo anterior apresentamos o programa PAIC, cujo objetivo é alfabetizar até os 7 anos de idade as crianças cearenses. Mas para que este seja desenvolvido e chegue às escolas, passa por um percurso composto de etapas variadas, que permitem operacionalizar atividades por meio de requisitos técnicos e organizacionais. E para uma tomada de decisão que viabilize a realização dos objetivos de um programa, temos, segundo Stoner (1985, p.6), que:

“ É o processo de planejamento, organização, **liderança** e controle dos trabalhos dos membros da organização e do emprego de todos os outros recursos organizacionais que se atinge os objetivos estabelecidos de um programa”.

Então para situar melhor o desenvolvimento do programa e perceber o fluxo deste trabalho em rede até que este adentre os municípios, faz-se necessário apresentar a estrutura que dá vida às ações e às competências do programa. Faremos, nesta parte do estudo, uma breve descrição da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM), responsável pela gestão do programa.

Essa trajetória é traçada desde 2007 pela atuação dos diferentes técnicos em meio à parceria estado-municípios, contribuindo com a conexão entre os entes na multiplicação de uma metodologia de gestão, que articula com secretários de educação, gestores escolares e professores na reflexão dos planos e ações pedagógicas sobre realidade da escola para proporcionar novos aprendizados.

3.2 A COPEM E SEU ARRANJO ORGANIZACIONAL

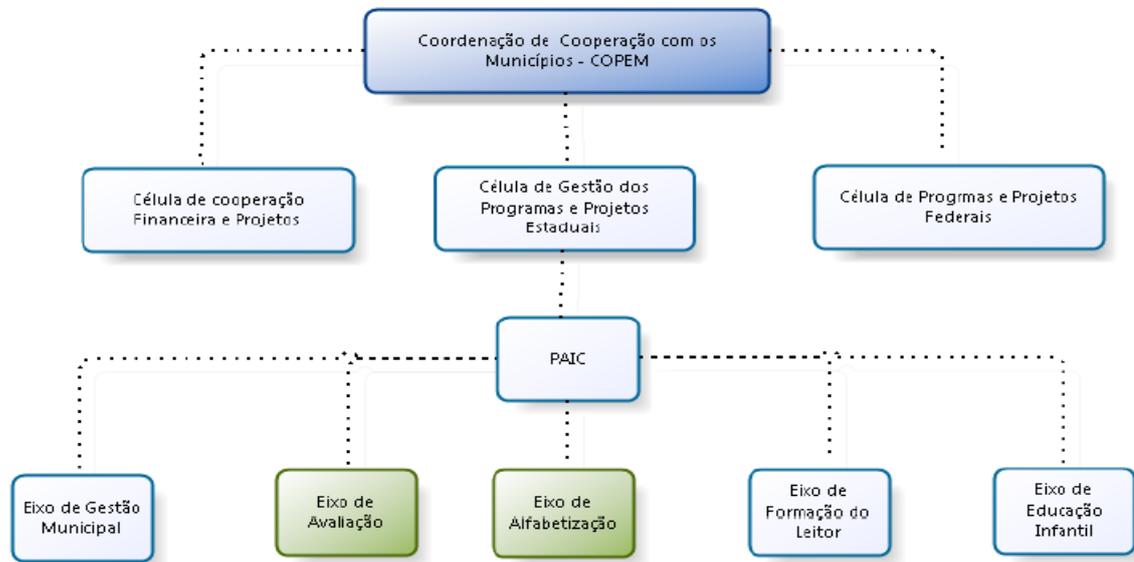
“Estabelecer um regime de colaboração e cooperação entre SEDUC e municípios com a finalidade de definir políticas e estruturar ações que contribuam para elevar a qualidade da Educação Infantil e Ensino Fundamental.” – Missão da COPEM.(Encontro COPEM, 2016).

De acordo com a missão acima descrita, a COPEM tem como responsabilidade elaborar, implementar e gerir a política de Alfabetização na Idade Certa de forma a garantir o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças cearenses. Além das competências técnicas, a COPEM deve ter clareza sobre suas responsabilidades administrativas, políticas e sociais com a finalidade que abraça: a erradicação do analfabetismo. Devendo, deste modo, focar suas ações na redução das desigualdades de aprendizagem e no alcance da equidade, uma vez que o programa é constantemente desafiado a superar os desafios de uma rede ou de um sistema educacional que precisa responder aos anseios e às demandas dos municípios na busca da aprendizagem.

Então sua organização e seu planejamento são importantíssimos para o desenvolvimento do programa, e nos permite conhecer o fluxo da sua estrutura e determinados procedimentos internos que fazem com que o programa aconteça.

Para entendermos sua dinâmica institucional, apresentaremos como a COPEM se configura nos aspectos técnicos e administrativos.

Figura 3 - Estrutura e ambiente organizacional da COPEM

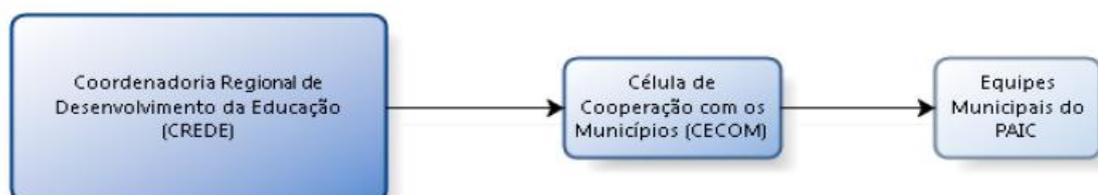


Fonte: SEDUC/COPEM

A COPEM é formada por uma equipe de aproximadamente 70 pessoas¹⁰, que atuam em grupos divididos pelos eixos do programa. Os eixos recebem são assessorados por especialistas, normalmente professores das universidades cearenses, escolhidos por seleção pública, que contribuem com as formações realizadas pelo programa.

Para dar suporte a essa organização temos a Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM), que uma extensão da COPEM nos 184 municípios, através das CREDEs, direcionada para promover a articulação com estes e a SEDUC e para trabalhar as ações do PAIC regionalmente, com profissionais capacitados a exercer as funções previstas pelo programa, como mostra figura abaixo:

Figura 4 – Eixos do Programa



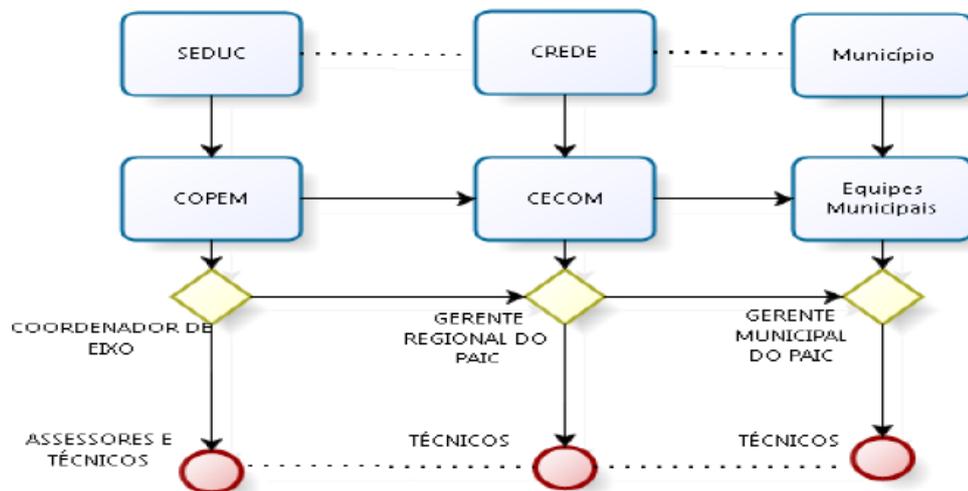
Fonte: Elaborado pela autora.

Temos ainda no Programa as equipes municipais, que apoiam à sua própria rede, formada por gestores e técnicos das Secretarias de Educação municipais. Tanto as equipes da COPEM e do CECOM, nas CREDES quanto as Equipes municipais do PAIC, são liderados por um “gerente” e seus liderados são técnicos de cada área específica do programa.

Entendemos que o perfil estrutural e funcional pode refletir diretamente no modo de funcionamento do programa, uma vez que a dotação de recursos, de pessoal destinado e suas relações influenciam no andamento das atividades do programa.

Abaixo apresentamos o fluxo da SEDUC (COPEM) com as CREDEs (CECOM) e os Municípios, contemplando os agentes envolvidos operacionalização do programa.

Figura 5 - Fluxo de Operacionalização – Agentes do Programa



Fonte: SEDUC (COPEM)

Segundo a SEDUC, a criação da COPEM e dos NRCOMs foi fundamental para operacionalizar o regime de colaboração, significando um avanço na resolução do arranjo organizacional. (SEDUC, 2012.p 71)

Entendemos que do ponto de vista estrutural, a caracterização do organograma é primordial para instrumentalizar um programa, visto que a seleção de uma estrutura depende de questões estratégicas e reflete no comportamento de um

conjunto de variáveis como autoridade, divisão do trabalho, liderança, delegação, integração e responsabilidade, que, por sua vez, têm impacto direto no êxito do programa que está sendo desenvolvido.

Nesse arranjo organizacional para viabilizar à cooperação escolhido pela SEDUC, como observamos na figura acima, a responsabilidade pelo programa, no geral, também é compartilhada. Entretanto, com o desenrolar do projeto, algumas funções assumem uma posição de maior responsabilidade do que outras, como é de praxe nas organizações administrativas, o respeito as hierarquias; melhor explicando embora um gerente regional e municipal tenham as mesmas funções, o primeiro é ente estadual e outro municipal, de forma que o primeiro, numa escala hierárquica de poderes, será exigido responder até pelas ações do gerente municipal.

3.3 SUJEITOS DA PESQUISA

Uma vez explicitada a perspectiva metodológica desta pesquisa, prosseguimos especificando os sujeitos envolvidos nessa investigação e os procedimentos técnicos de coleta de dados utilizados.

Esta investigação tem como sujeitos os coordenadores da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios – COPEM. Como o interesse da investigação recaia sobre a gestão do programa baseada na avaliação da aprendizagem. Participaram da pesquisa apenas os gestores que passaram maior tempo na direção do Programa.

Como forma de assegurar que os entrevistados não sofram qualquer tipo de repercussão por participarem deste estudo, e em cumprimento ao estabelecido com cada um deles como compromisso ético firmado mediante assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, cujo modelo consta no Apêndice deste relatório de pesquisa, não serão reveladas nesse texto as identidades dos participantes. É importante, entretanto, os caracterizar em seus dados mais gerais. Os sujeitos incluídos na pesquisa totalizam dois coordenadores. A escolha destes se deu por serem as pessoas que estiveram mais tempo à frente deste programa, desde o início da sua criação até o ano de 2014, o que corresponde também ao período recorte temporal da nossa pesquisa. E, como forma de distingui-los, será usada a sigla PS, acrescentada do numeral que indica a ordem cronológica em que foram entrevistados: PS1, PS2.

Os perfis das duas coordenadoras entrevistadas comportam elementos em comum: ambas sempre atuaram na área de educação, são funcionárias públicas e possuem formação em Educação. Atuaram como professoras, ocuparam cargos de gestão nas Secretarias de Educação do Estado do Ceará e no município de Fortaleza e Coordenaram o programa PAIC.

O PS1 possui graduação em Psicologia, mestrado e doutorado em Educação pela UFC. Foi professora da UFC, FA7 nos cursos de pedagogia e licenciatura. Foi uma das idealizadoras do PAIC e coordenadora da COPEM no período de 2007 a 2012, época da implantação do programa como política de governo. Foi secretária adjunta da rede municipal de educação de Fortaleza no período de 2013 a 2016 e atualmente é secretária adjunta da SEDUC.

A PS2 possui graduação em Letras e Pedagogia, especialização em Gestão Escolar e mestrado em Política Pública e Sociedade pela UECE e extensão universitária em Estudos para educadores do Brasil, pelo International Institute USDA Graduate School, GS GRADUATE SCHO, Estados Unidos. Foi Diretora de Ensino da CREDE 21, Diretora da Célula do Ensino Médio na SEDUC, Orientadora da Célula de Apoio a Gestão Escolar na SEDUC, Orientadora da Célula de Programas e Projetos Estaduais na COPEM e Coordenadora da COPEM de 2013 a 2015, quando o programa já havia se expandido para MAIS PAIC. Atualmente é coordenadora de Articulação da Comunidade e Gestão Escolar da SME de Fortaleza.

Cabe ressaltar que as narrações das falas das entrevistadas foram gravadas, transcritas, textualizadas e validadas. Individualmente reconstruídas para facilitar a compreensão da pesquisa e, depois, foram agrupadas e analisadas categoricamente, buscando-se congruências dentro da fala como gestores do programa.

3.4 COLETA DE DADOS E PROCEDIMENTOS TÉCNICOS

Para a coleta de dados foram utilizados: levantamento bibliográfico e documental, observação e entrevistas individuais. A escolha da técnica de coleta de dados se deu por ser adequada para a pesquisa pelo fato da vantagem de permitir “[...] a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos”. (LÜDKE; ANDRÉ,

1986, p. 34).

É ainda uma pesquisa de cunho qualitativo, pois “[...] fundamenta-se em dados coligidos nas interações interpessoais, na co-participação das situações dos informantes, analisadas a partir da significação que estes dão aos seus atos. O pesquisador participa, compreende e interpreta.” (CHIZZOTTI, 2009, p.52). Embora faça uso dados quantitativos para descrever amostragens estatísticas.

A entrevista é um procedimento utilizado na investigação social para a coleta de dados de um problema social. E ainda segundo (CHIZZOTTI, 2009), “Trata-se, pois, de uma conversação face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistado, verbalmente, a informação necessária”.

A seleção da técnica entrevista se deu por esta proporcionar a obtenção de dados que não se encontram em fontes documentais e que sejam relevantes ou significativos e por oferecer a oportunidade de observar a conduta, atitude do entrevistado (gestos, reações) no momento da fala. O tipo de entrevista foi semiestruturada, visto que a utilização de perguntas com a mesma temática, por meio de um roteiro, facilitaria a comparação das respostas dos entrevistados. Além de esta ser flexível ao ponto de o entrevistador, caso necessário, pudesse repetir ou esclarecer a pergunta, ou formular de maneira diferente, ou especificar algum significado, como garantia de estar sendo compreendido.

A sequência cronológica de realização das entrevistas com os coordenadores foi: PS1: 22 de dezembro/2016 - 09h32min às 11h – na SEDUC, Cambé e PS2: 29 de dezembro/2018 -10h10min às 12h27min – na SME de Fortaleza.

O delineamento da entrevista, como procedimento na coleta de dados, foi referenciado nas formulações de autores como Szymanski (2002), (CHIZZOTTI, 2009), May (2004), Minayo (2008), LÜDKE; ANDRÉ (1986) e Gil (1991). Este procedimento, bastante recorrente na pesquisa educacional, é assim definido por Szymanski (2002):

Partimos da constatação de que a entrevista face a face é fundamentalmente uma situação de interação humana, em que estão em jogo as percepções do outro e de si, expectativas, sentimentos, preconceitos e interpretações para os protagonistas: entrevistador e entrevistado. Quem entrevista tem informações e procura outras, assim como aquele que é entrevistado também processa um conjunto de conhecimentos e pré-conceitos sobre o entrevistador, organizando suas respostas para aquela situação. (p. 12).

May (2004), ao conceituar entrevista, ressalta aquilo que a fundamenta como meio na pesquisa social: “Os métodos para gerar e manter conversações com pessoas sobre um tópico específico ou um leque de tópicos e as interpretações que os pesquisadores fazem dos dados resultantes, constituem os fundamentos do ato de entrevistar e de dar entrevistas”. (p. 146). Ainda, segundo Minayo (2008), a entrevista:

[...] é acima de tudo uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador, destinada a construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes tendo em vista este objetivo.

As entrevistas podem ser consideradas conversas com finalidades e se caracterizam pela sua forma de organização. Podem ser classificadas em (a) sondagem de opinião [...]; (b) entrevista semi-estruturada [...] (c) entrevista aberta ou em profundidade, em que o informante é convidado a falar livremente sobre um tema e as perguntas do investigador, quando são feitas, buscam dar mais profundidade às reflexões; (d) entrevista focalizada, quando se destina a esclarecer um determinado problema; (e) entrevista projetiva. (MINAYO, 2008, p. 261-262)

Sobre a técnica da entrevista acrescentam LÜDKE; ANDRÉ (1986) exige do investigador o respeito pelo entrevistado, uma grande capacidade de ouvir e um cuidado com a elaboração do roteiro que precisa permear os aspectos-chaves das informações que se pretende obter, mas deve ser flexível pelo fato de, ao contrário de outros instrumentos, ganhar vida a partir do momento em que se inicia a entrevista.

Cabe ressaltar que o roteiro das entrevistas semi-estruturada montado considerando os seguintes aspectos: clareza e precisão dos termos empregados; formato e ordem dos tópicos do roteiro.

E que também utilizamos a pesquisa documental, quando trouxemos, ao longo dos capítulos, dados do programa, e resultados do SPAECE e outras avaliações, como IDEB e ANA, falamos dos planos de educação nacionais, quando tratamos da descrição do programa, por exemplo. A pesquisa documental, segundo Gil (1991) se assemelha à pesquisa bibliográfica, sendo que a diferença entre elas está na natureza das fontes utilizadas. Ressalta que a pesquisa bibliográfica utiliza, fundamentalmente, as contribuições de diversos autores acerca de um determinado tema, enquanto que a pesquisa documental se debruça sobre materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

A revisão bibliográfica, necessária a toda investigação científica, permitiu a produção deste trabalho no intuito de desvendar as questões propostas. Temos os autores: Vasconcelos (1998), Demo (1996), Hoffmann (1995), Paulo Freire (1997), Luckesi (2005), Foucault (2009), Cohen e Franco (1993) e Silva (1999) como fundamentação teórica acerca dos principais conceitos analisados como avaliação e aprendizagem. Quanto ao embasamento para uma investigação pelo Estudo de Caso, recorreremos a autores como André (1984), Maia et al. (2011), LÜDKE; ANDRÉ (1986), Gil (1991) e Yin (2005). E nos ancoramos também nas considerações de Minayo (1994) sobre o uso de categorias analíticas e categorias empíricas para o desenvolvimento do conhecimento e da prática social.

3.5 OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA ANÁLISE DOS DADOS

As categorias teóricas centrais utilizadas para a análise dos dados nesse estudo são:

- **Avaliação**, no sentido de tomada de decisão, como análise ponderada e sistemática da operação e/ou resultados de uma política ou de um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos e explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política. (WEISS, 1998); VEGA,1999; COHEN e FRANCO,2000; VIANNA, 2000)
- **Gestão de Resultados**, tratando-se de estratégia de gestão que visa o desenvolvimento e a melhoria sustentável dos resultados da organização (HILÁRIO, 2009), no nosso caso, resultados de alfabetização.

Quando apontamos os resultados dos indicadores de desempenho da aprendizagem dos alunos cearenses, a intenção era de compreender o desenvolvimento da política pública educação e seu alcance, mas à medida que os dados de aprendizagem foram apresentados, percebemos que o papel da gestão, que empreende a política da organização, está relacionada geração dos resultados, pois existe uma ligação entre gestão, planejamento e resultado no desenvolvimento de um programa.

Ressaltamos que não é objetivo dessa pesquisa estabelecer uma relação direta de causa e efeito dos resultados de aprendizagem sobre a gestão programa,

nem realizar uma avaliação do programa sobre a gestão.

Considerando as categorias elencadas, as perguntas que foram feitas aos gestores se deram a partir dos seguintes tópicos contemplados no roteiro: entendimento, utilização, qualidade da avaliação; sobre o programa: modelo de gestão, monitoramento e estratégias de planejamento; avaliação pessoal sobre aprendizagem com equidade, diferencial do programa e sua eficácia.

Concordamos com Gil (1991) ao afirmar que, ainda, desde o início do estudo utilizamos processos de análise, decidindo sobre tipos de questões a serem feitas, sobre aspectos que merecem maior atenção e exploração, etc. Isso, segundo o autor, faz parte de um processo de confronto entre os princípios teóricos do estudo e o aprendizado que se realiza durante a pesquisa.

A triangulação é uma estratégia utilizada por pesquisadores de diversas áreas como técnica para fazer a convergência de são coletados, analisados e interpretados. Este conceito para alguns é utilizado como uma das formas de combinar vários métodos qualitativos entre si e de articular métodos quantitativos e qualitativos (Flick, 2005). Ainda segundo Flick (2005), os pesquisadores organizacionais têm a possibilidade de melhorar a precisão de suas avaliações, utilizando metodologias distintas, coletando dados de diferentes formas, analisando tais dados por métodos distintos ou até mesmo, empregando-se diferentes pesquisadores para estudo de um mesmo fenômeno. E Decrop (2004), utilizando-se dessa concepção, afirma que a triangulação significa olhar para o mesmo fenômeno, ou questão de pesquisa, a partir de mais de uma fonte de dados. Informações advindas de diferentes ângulos podem ser usadas para corroborar, elaborar ou iluminar o problema de pesquisa. Limita os vieses pessoais e metodológicos e aumenta a generalização de um estudo.

Denzin (2000), um dos maiores defensores desta estratégia, definiu triangulação como uma combinação de métodos de estudo de um mesmo fenômeno. A triangulação de dados significa coletar dados em diferentes períodos e de fontes distintas de modo a obter uma descrição mais rica e detalhada dos fenômenos.

Assim, durante a pesquisa, fazendo uso da triangulação, fomos apresentando os dados resultados dos indicadores de aprendizagem, como resultado do SPAECE, níveis de proficiência dos alunos, associando-os as metas de aprendizagem, aos documentos do PAIC e à fala coletada dos gestores sobre

objetivos e metas do programa, gestão, planejamento e aprendizagem. O que nos permitiu explorar várias informações sobre a mesma temática e analisá-las em conjunto.

Desse modo, as falas foram analisadas por via da comparação de trechos dos relatos de acordo com os propósitos que os desencadearam na entrevista, nos quais também estavam implícitas as categorias de análise. Essa comparação foi organizada em tabela, cujo modelo constam no apêndice D, divididas em três colunas, sendo que, nas duas primeiras, foram reunidos as categorias eleitas e os trechos dos relatos que correspondiam às respostas sobre elas, respectivamente, e na terceira coluna foram feitas as explicitações dos significados que resultavam da interpretação dos dados. Em resumo esta foi a forma de análise das entrevistas na produção deste estudo, conforme o capítulo que segue.

4 AÇÕES E METAS PAIC - UMA TRAJETÓRIA PELA ALFABETIZAÇÃO DAS CRIANÇAS: O QUE DIZ A GESTÃO

Este capítulo tem por finalidade tratar de um dos objetivos específicos do estudo que é entender como se constituem o uso de dados e indicadores das avaliações e as ações de planejamento da COPEM.

Iremos aqui centrar nossa abordagem nos objetivos do programa para perceber se seus propósitos foram alcançados e quanto isto está relacionado ao planejamento das ações da COPEM.

Outro passo para que nos ajudará a ter uma visão melhor do programa é examinar se, desde a sua implementação, ele corresponde ao que foi criado e se este tem condições de alcançar suas metas e objetivos. Para isso, faremos uso tanto de entrevistas como exame de documentos (proposta, relatórios, boletins informativos etc.) do programa que auxiliarão a compreender seu modelo ou sua teoria, ou melhor, perceber os princípios que vinculam as atividades às metas e aos objetivos.

4.1 A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO E SEU USO

A intenção não é o resumir o programa aos resultados da avaliação, pois entendemos que somente essa abordagem centrada nos objetivos simplifica por demais o mesmo, porém o uso de resultados de provas padronizadas ainda é, nos nossos dias, o instrumento mais usado, mais difundido, como modelo de avaliar, de apontar resultados.

Logo trazendo para avaliação seu lado sistêmico, que perpassa por todo sistema educacional, não mais apenas restrita ao desempenho escolar e instrumento de controle, temos:

A avaliação é o processo de identificar, obter e proporcionar informação útil e descritiva acerca do valor e do mérito das metas, do planejamento, da realização e do impacto de um objeto determinado, com o fim de servir de guia para tomar decisões, solucionar os problemas de responsabilidade e promover a compreensão dos fenômenos implicados (STUFFLEBEAM apud AGUILAR & Ander-Egg, 1994)

Ao ver a avaliação como um processo de identificar, obter e proporcionar

informação útil descritiva acerca do valor e do mérito do planejamento, é possível fazer uma análise crítica das realizações de um projeto, percebendo a relação entre os objetivos previstos, suas estratégias e seus resultados. Podemos acrescentar, ainda, que se planejar é introduzir organização e racionalidade na ação para consecução de determinadas metas e objetivos, a avaliação é um modo de verificar essa racionalidade, medindo e cumprimento, ou perspectiva de cumprimento, dos objetivos e metas previamente estabelecidos e a capacidade de alcançá-los (Ander-Egg1984,20).

Tyler (1991) vê a avaliação como o processo de medida em que objetivos de um programa são alcançados. E diz, ainda, que as discrepâncias entre o desempenho e os objetivos levam a modificações cuja intenção é corrigir a deficiência.

Sobre o uso da avaliação temos os seguintes apontamentos das gestoras quando indagadas uso dos resultados das avaliações pela COPEM temos segundo a PS2:

[...] É importante dizer que, no nascedouro do programa, o Eixo de Avaliação veio como um eixo de sustentação do programa [...] Então a avaliação tem um papel inquestionável. No PAIC, a gente consegue ver a avaliação na sua plenitude, desde ela ser uma ferramenta fundamental para o diagnóstico, a gente tê-la no processo, no produto e voltar para ela como diagnóstico. No PAIC, a gente vivência todas essas etapas. A gente ajuda a cada escola, a cada município, cada sala de aula, cada professor a ter a avaliação como essencial, quebrando o paradigma de avaliação punitiva, ou de que ela pode acontecer ou não, para que avaliação assuma a essencialidade do papel. [...] o PAIC fez o professor valorizar a avaliação externa, no entendimento que avaliação externa tem sua importância, entendo a importância de entender cada aluno, como o olhar de ajudar todo o sistema, não só o mistério ou não só secretaria de educação do estado ou município, mas para a melhoria do seu trabalho, para a valorização do seu trabalho, para reconhecimento e uma confirmação[...]

Esse entendimento é completado pela PS2 ao afirmar que:

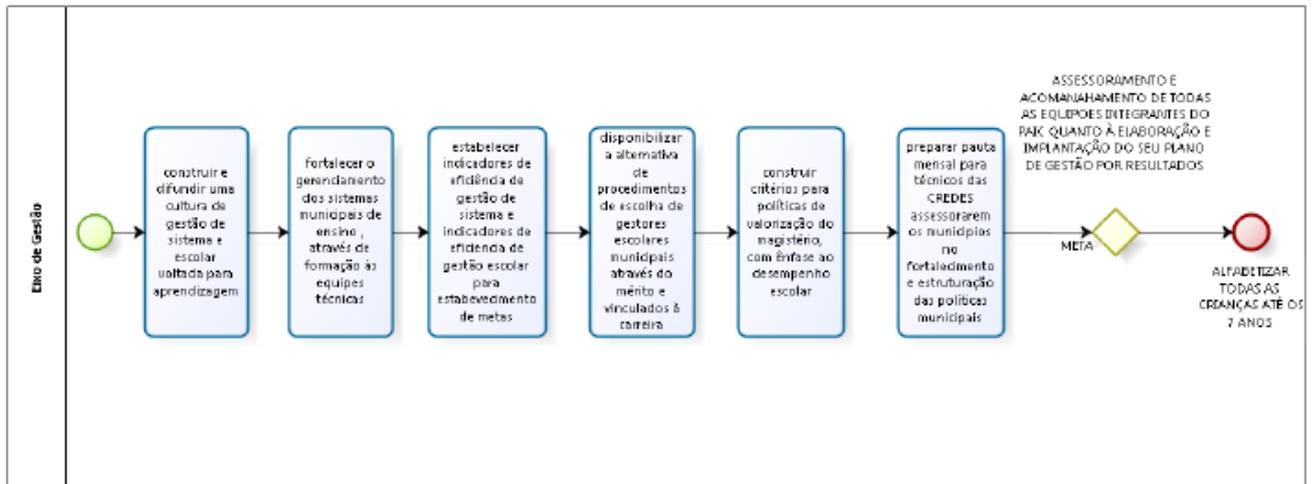
[...] Os resultados do SPAECE são utilizados para identificar os municípios prioritários, os municípios mais frágeis. [...] a gente sabe que hoje temos 13% de crianças que não estão nos níveis suficiente ou desejável, que correspondem a 13 mil crianças, e que através desses resultados sabemos onde estão essas crianças, em que municípios estão, em que escolas estão. E a COPEM, no caso, tem toda condição de dar atendimento aos municípios prioritários, porque ela sabe desse resultado. [...] esses resultados ainda vão compor o índice, IDE, diferente do IDEB, considera o indicador de aprovação, frequência e proficiência. Ele penaliza os municípios que têm alunos nos dois piores níveis da escala de proficiência, que estão no crítico, no muito crítico, ou não alfabetizado, no caso da alfabetização. [...] Embora o IDE seja uma média, ele busca a equidade. Além disso os resultados das avaliações servem para formar o IQE, índice que compõe o ICMS, que volta como recuso para município, por meio dessa

política de bonificação, quando este cumpre o seu papel de ensinar[...]

Por alfabetização, no PAIC, compreende-se o domínio de competências que permitem a criança ler, escrever e compreender um texto compatível com seu nível de desenvolvimento.

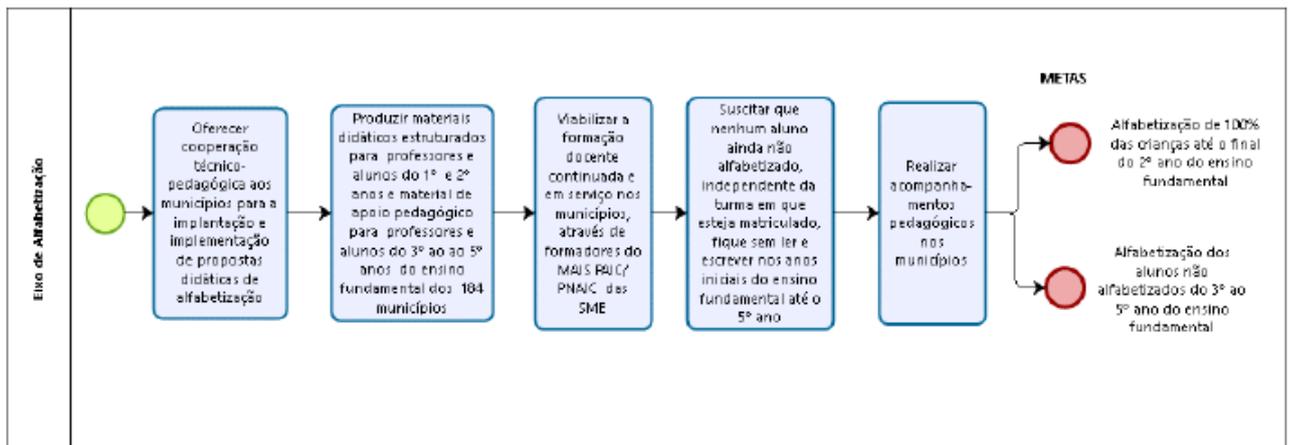
A seguir, apresentaremos objetivos e metas iniciais do PAIC esperados de cada um dos Eixos propostos, lembrando que programa foi estruturado com uma visão sistêmica, de ações articuladas com o funcionamento de cinco Eixos (Educação Infantil, Gestão Municipal, Literatura e Formação do Leitor, Alfabetização e Avaliação) e proposição de inferências sobre a Gestão Educacional.

Figura 6 - Eixo de Gestão Municipal



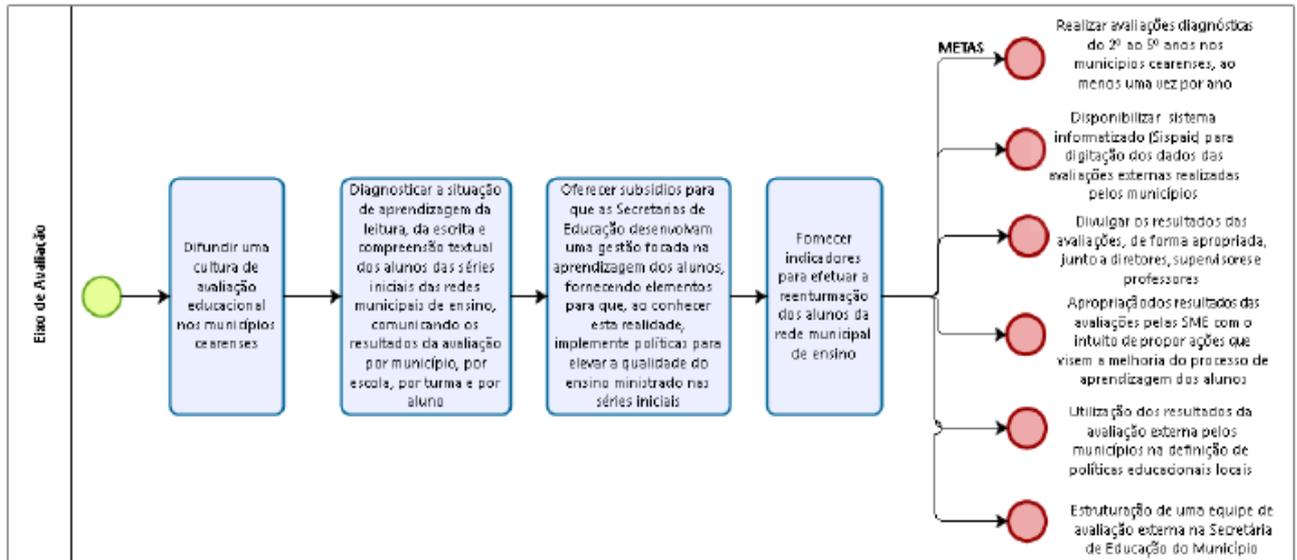
Fonte: Elaborado pela autora

Figura 7 - Eixo de Alfabetização



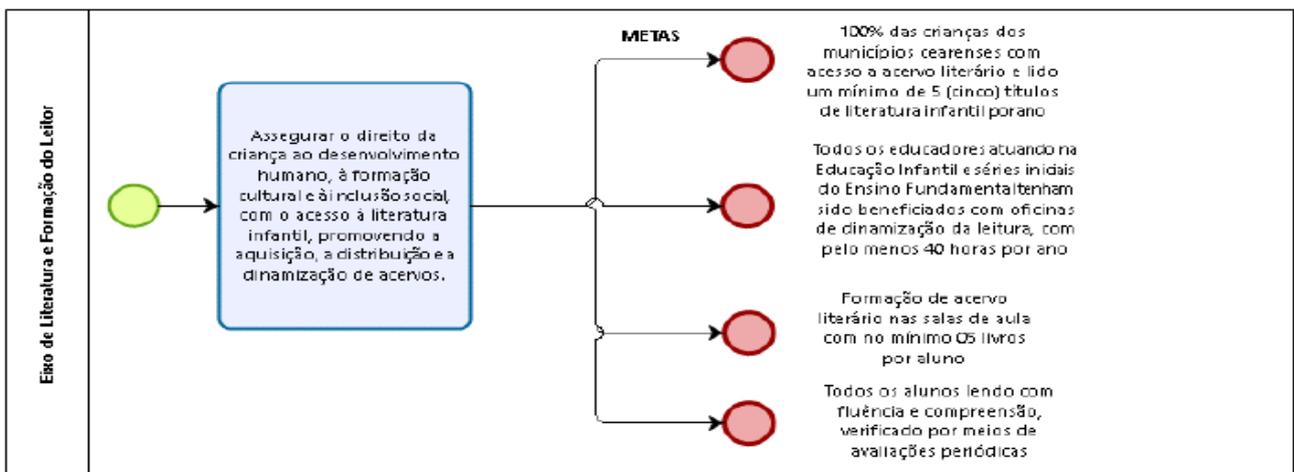
Fonte: Elaborado pela autora

Figura 8 - Eixo de Avaliação



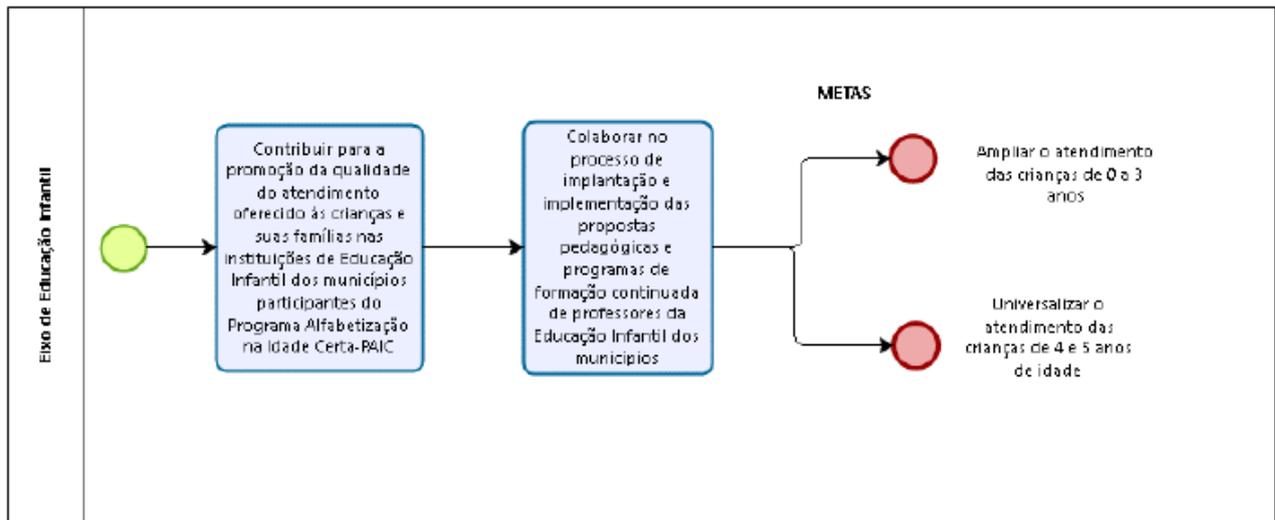
Fonte: Elaborado pela autora

Figura 9 - Eixo de Literatura e Formação do Leitor



Fonte: Elaborado pela autora

Figura 10 – Eixo de Educação Infantil



Fonte: Elaborado pela autora

Diante do exposto acima e olhando para os processos de uso das avaliações para entender quais são as deliberações tomadas no processo decisório das ações do PAIC pela COPEM para a melhoria contínua do Programa e o atingimento dos seus objetivos, obtivemos o seguinte:

DE acordo com a fala da PS1:

[...] A gente está considerando que estamos numa fase muito importante do programa, numa fase de consolidação, pelo menos na alfabetização, a gente percebe que muitos municípios, a maioria deles inclusive, se apropriaram, digamos assim, da tecnologia de se alfabetizar, até porque pelos resultados que nós temos da avaliação, que cresceram quase uns dez pontos percentuais de 2014 para 2015, nós continuamos crescendo. Nós passamos de cerca de 67% para 70% de meninos na alfabetização desejável no estado com um todo, então isso é muito bom! E assim está se redefinindo uma nova forma de intervenção. Nós vamos focar mesmo nos prioritários, naqueles municípios abaixo de 160 pra gente dar uma atenção especial, embora seja proficiência desejável, mas ela ainda meio que um limite pra nós, apesar de começar a partir de 150. Então, na alfabetização, nós vamos dar uma atenção mais focada, mais diretamente, nos municípios prioritários, e agora a gente vai deixar os municípios caminhar sozinhos, só entregando o material, e as CREDEs fazendo algum tipo de estimulação com os municípios, com os coordenadores pedagógicos e vamos deixá-los seguir em frente, porque a gente tem de cortar esse cordão umbilical, né. E vamos dar ênfase, realmente, ao trabalho das séries seguintes do ensino fundamental, de olho principalmente no fundamental II, que é um programa que a gente está começando a estruturar. [...](PS1)

A PS2 confirma as ações de assistência aos municípios, colocadas pela primeira entrevistada e reforça o valor da avaliação como fundamentadora destas ações:

[...] Então assim como a gente tem uma visão sistêmica, o programa desenvolve essa visão sistêmica da aprendizagem da criança, então em todas as instâncias se retoma, como foco na avaliação, retoma posicionamentos, retoma ações. Por exemplo, na Secretaria de Educação (entenda-se COPEM), a cada momento de reflexão com relação aos dados tanto da avaliação do PAIC quando do SPAECE, a gente sempre teve um cuidado de juntar todos os eixos para um replanejamento, quer dizer, os resultados apontaram quais municípios estavam precisando de um trabalho mais próximo. E ali a gente tomava decisões para contemplar aqueles municípios. A gente continuava um trabalho com todos, mas para aqueles que precisam mais, era dado um reforço. Por exemplo, sempre a Secretaria de Educação sempre proporcional a formação pedagógica através dos eixos para todos, mas quando a gente via que tinha município que não demonstrava crescimento de uma avaliação PAIC para outra ou de um SPAECE para outro, agente delibera que a equipe de formadores (consultores) que dava formação para os formadores municipais, estes deveriam agora dar formação direta para os professores do município. Aí a gente mudava a lógica da formação para ir direto para sala de aula. Então naquele a gente entendia que os próprios formadores não estavam a dar a formação do jeito que precisa ser dada, dentro das rotinas, dentro do básico necessário. [...] sempre trouxemos os resultados da avaliação pra nossa prática.[...]”

Cohen e Franco (1993, p.16) determinam, de forma precisa, a importância da avaliação em programas governamentais: “A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação”.

Segundo Silva (1999), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação. Outros motivos relevantes seriam a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades, a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas e, ainda, a transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos (responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas).

Nessa conjuntura, os resultados das avaliações mostram, na agenda pública, a problemática da falta de aprendizado, o despreparo do professor quanto ao domínio de conteúdo e evidencia para a sociedade as desigualdades de aprendizado entre alunos da zona rural e urbana, como também a disparidade de

conhecimento adquiridos idade-série entre o aluno da escola pública versus aluno da escola particular. Um olhar mais apurado nos faz questionar a efetividade das políticas educacionais públicas em busca de estratégias de melhoria e qualidade na educação, uma vez que essas políticas mensuram qualidade através da avaliação dos alunos e pelo resultado de seu desempenho.

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDBEN nº 9.394/96 indica a avaliação da aprendizagem como meio de diagnosticar o desempenho e de promover novos conhecimentos. Porém existem limitações quando se reduz a educação a ensino e quando se restringe a avaliação a uma mera verificação de aprendizagem escolar. Sobre isso, Vasconcelos (1998), em seus estudos que tratam das mudanças da avaliação em escolas e em redes de ensino, traz:

Mudanças no conteúdo ('avaliar o aluno como um todo', prova operatória) e na forma (avaliação continuada) contraditoriamente sendo utilizadas para classificar melhor o aluno. (...) Professores trabalhando no cotidiano de forma interativa (mudança de metodologia), mas usando a avaliação apenas para rotular, levando o aluno a ficar preocupado com a nota e não com a aula. (VASCONCELOS, 1998, p. 23)

São enormes os desafios educacionais no País e, principalmente, no Ceará, um dos estados mais carentes do país, marcado por questões políticas e dificuldades financeiras, que, até o início do séc. XX, tinha apenas 15% da sua população alfabetizada.

Vasconcelos (2003) considera que o ato de avaliar e de ser avaliado diz respeito à descoberta de que não somos perfeitos e que temos a possibilidade de melhorar, logo não basta enxergar de fora as boas propriedades de uma política educacional como o potencial de melhoria do desempenho dos alunos, é preciso entender, através dos indicadores educacionais, como a política transforma uma dada realidade vigente.

Vianna (2000, p. 18) ressalta que:

[...] A avaliação educacional é uma reflexão, ou melhor explicitando, é uma auto-reflexão sobre a origem e os condicionamentos sociais de um problema, que precisa ser esclarecido e solucionado, a partir da identificação de suas raízes aprofundadas no humano social[...]

Assim, a observação e o estudo sobre os indicadores avaliativos de provas externas servem de guia para entendermos o comportamento do resultado

dos alunos e em quais níveis de aprendizagens eles se encontram. Estes dados fornecem a oportunidade de se trabalhar diversas dimensões e aspectos objetivos e subjetivos do trabalho educacional e correlacioná-los com as particularidades do programa, dos municípios, das escolas, dos alunos.

4.2 METAS E SEUS RESULTADOS DE APRENDIGEM

O PAIC tem se mostrado como um Programa cujas ações se converteram eficazmente em um instrumento de apoio sistemático e efetivo no fortalecimento da gestão municipal na área da Educação, selando o regime de cooperação entre o Estado do Ceará e seus municípios, uma vez que ao aderir ao Pacto, os entes governamentais se comprometem a:

- alfabetizar todas as crianças em língua Portuguesa e Matemática;
- realizar avaliações anuais universais, aplicadas por avaliadores externos juntos aos concluintes do 2º e 5º anos do ensino fundamental;
- no caso do estado, apoiar os municípios que tenham aderido as ações do pacto para sua efetiva implementação com formação continuada de professores alfabetizadores, materiais didáticos e pedagógicos, avaliações diagnósticas e gestão educacional (arranjo institucional a partir dos eixos do programa e sua monitoração através dos coordenadores e equipes dos eixos para que as ações ocorram de forma continuada).

“O PAIC apoia a reorganização de processos das SMEs com vistas ao fortalecimento da gestão municipal com foco nas aprendizagens dos alunos, por meio de formações e promoções de troca de experiências. A SEDUC coopera tecnicamente com os municípios para adotarem os seguintes processos: nucleação das escolas, cumprimento do calendário dos 200 dias letivos, fortalecimento de autonomia das escolas, elaboração de uma política de acompanhamento as escolas municipais, definição de critérios técnicos para o processo de seleção de gestores escolares com priorização do mérito, revisão dos planos de cargos, carreiras e remuneração do magistério municipal, estabelecimento de uma política de formação de professores e definição de critérios focado no mérito para a contratação de professores.” (SEDUC, 2012, p.109)

Há um reconhecimento pelos municípios do PAIC como um programa de importante apoio técnico, pedagógico e financeiro do Governo do Estado (SEDUC) aos municípios cearenses. Os resultados educacionais da alfabetização passaram a figurar como principais fatores de distribuição do ICMS devido aos municípios. O

Prêmio Escola Nota Dez criou mecanismos de reconhecimento, recompensa e cooperação técnica entre as escolas mais bem-sucedidas e aquelas mais necessitadas de apoio. Segundo o INEP, quanto ao ciclo da alfabetização, em 2014, 85% dos alunos do 3º ano do ensino fundamental apresentaram proficiência suficiente em leitura, incluindo os níveis 2, 3 e 4 – índice superior à média de proficiência em leitura do Nordeste e a do Brasil, como mostra o quadro seguinte:

Quadro 1 – Média de Proficiência do estado do Ceará

Língua portuguesa	Média	Níveis de proficiência
Brasil	78%	2, 3 e 4
Nordeste	65%	2, 3 e 4
Ceará	85%	2, 3 e 4

Fonte:Elaborado pela autora

Os resultados das avaliações do 2º ano do ensino fundamental, etapa de consolidação da alfabetização, acordada com os municípios, vêm demonstrando uma elevação da média de desempenho dos alunos do Estado do Ceará: em 2007, a média era 118,9; em 2014, 174,3, colocando esse desempenho no nível desejável, resultados do SPAECE-ALFA.

A cooperação entre esses dois entes possibilitou a superação de dificuldades do cenário educacional cearense, no qual se constatou no período de 2007 a 2014 uma melhoria progressiva dos resultados de proficiência das crianças sobretudo do 2º ano, mas também do 5º ano. (Lembramos que iremos nos até apenas a parte do programa que trata da alfabetização de crianças, ou seja, até o 2º ano e dar ênfase aos eixos de Avaliação e Alfabetização do Programa, o primeiro por entender que a organização das metas é circundada pela avaliação e o segundo por contemplar mais diretamente as ações de alfabetização).

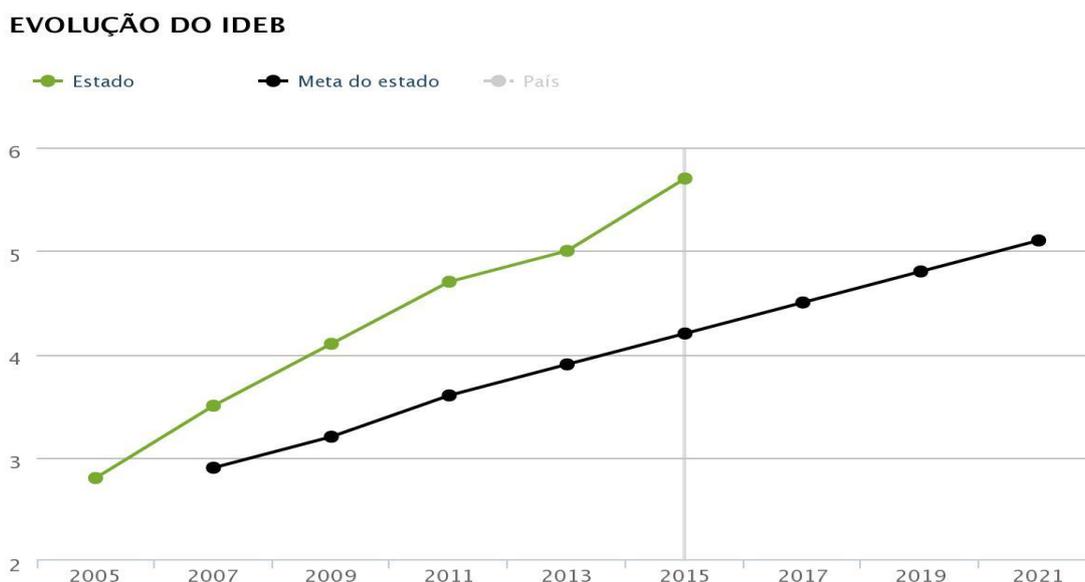
Muitas das estratégias pedagógicas impulsionadas pelo PAIC já foram comprovadamente incorporadas pela maioria dos municípios. Tais estratégias impactaram diretamente na melhoria da aprendizagem em leitura e escrita, e conseqüentemente nos resultados do SPAECE-ALFA, uma vez que são voltadas para aspectos pedagógicos e de gestão.

Os gestores municipais, em sua maioria, já compreenderam a importância do fortalecimento de suas equipes pedagógicas e do núcleo gestor das escolas, bem como das ações voltadas para as formações continuadas dos professores; o

monitoramento dos resultados de aprendizagem; e a construção de estratégias visando avanços nos resultados alcançados. Para decisões bem fundamentadas, os Indicadores da Qualidade da Educação no Ensino Fundamental¹¹ vieram como norteadores das ações de gestores, lançado em 2004, é um processo que permite que a qualidade da escola seja avaliada com base em conjunto de dimensões de qualidade: ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação; ensino e aprendizagem da leitura e da escrita; gestão escolar democrática; formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; ambiente físico escolar e acesso e permanência dos estudantes nas escolas.

Entre os indicadores de qualidade na educação, o MEC destaca o Ideb. O decreto nº 6.094/2007 dispõe sobre as implementações do Plano de Metas “Compromisso pela Educação, que o Ideb é o indicador que combina informações de desempenho em exames padronizados. E tais metas devem ser alcançadas pelas unidades escolares, redes ou sistemas de ensino, municípios, estados e distrito federal, de modo que a meta nacional em 2022 seja 6,0. Os dados da figura abaixo mostram a evolução desse indicador desde a implementação do PAIC no Estado.

Gráfico 1 – Evolução do IDEB



Fonte: Dados do IDEB/INEP (2015).

¹¹ Indicadores da Qualidade na Educação é resultado da parceria de várias organizações governamentais e não-governamentais: Ação Educativa, Unicef, PNUD, Inep, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Cenpec, CNTE, Consed, Fundação Abrinq, Fundescola-MEC, SeifMEC, Seesp-MEC, Caise-MEC, IBGE, Instituto Pólis, Ipea, Undime e Uncme

Pelo gráfico pode-se notar o surgimento de uma cultura pela alfabetização das crianças, instituída nas SMEs e nas escolas que têm, inclusive, proporcionado a manutenção e a continuidade dos trabalhos e dos resultados obtidos. É devido à instituição dessa *cultura alfabetizadora* que, mesmo quando ocorrem mudanças nas gestões municipais, as quais podem ocasionar substituições nas equipes das secretarias e das escolas, não há alteração significativa do foco no trabalho do PAIC. Observa-se, também, que em muitos municípios se mantêm as equipes pedagógicas ou parte delas, mesmo quando há mudanças de prefeitos e secretários.

Na renovação das gestões municipais para o período de 2009-2012, um novo processo de articulação foi posto em prática: todos os prefeitos eleitos reafirmaram o protocolo de intenções e mantiveram assim a mobilização em torno da alfabetização na idade certa. Dessa forma, os municípios continuavam responsáveis por fornecer o apoio logístico e os materiais necessários para realização das atividades do programa e por disponibilizar as equipes técnicas locais para as implementações propostas. A equipe do PAIC elaborou em 2009 um conjunto de diretrizes precavendo-se em relação a possíveis rupturas próprias da mudança de gestores municipais. A COPEM constituiu redes entre os municípios com o propósito de uma comunicação rápida e eficiente, de modo que essas diretrizes fossem disseminadas nessas redes com o objetivo de apontar rumos para a definição de políticas educacionais com foco na aprendizagem do aluno.¹²

Este quadro de estabilidade nas equipes das SME, advém da implantação de uma cultura alfabetizadora, que se mostrou capaz até de enfrentar situações adversas ocorridas no próprio PAIC (como a saída das editoras com suas formações e seus materiais didáticos e o atraso, nos anos de 2013 e 2014, da entrega de materiais didáticos produzidos pela SEDUC), segundo gestores, sem interferir no trabalho de alfabetização e, conseqüentemente, no bom andamento do Programa. Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), a taxa de analfabetismo do Estado diminuiu 29,1% durante a década de 2000, passando de 26,5% da população no ano 2000 para 18,8% no ano de 2010. De acordo com o IPECE (2016), o estado possui uma rede de ensino que se destaca nacionalmente, principalmente em relação às séries iniciais do ensino fundamental. Temos ainda como resultado do PAIC e da priorização desta política de Educação pelo governo do estado os seguintes dados de desempenho¹³ dos municípios no padrão desejável alfabetização em 2007 eram 14 municípios e em 2014 esse número passou a 152.

¹² Trecho do Protocolo de intenções celebrado entre o governo do estado do Ceará e os 184 municípios do estado. SEDUC.2009.

¹³ Dados SPAECE-Alfa 2014.

Tal estabilidade é tributária de outras estratégias, como: a publicização dos resultados do SPAECE; o repasse do ICMS¹⁴ atrelado ao IQE15, possibilitando aos municípios o acesso a mais recursos; e o Prêmio Escola Nota 10¹⁶, repassando mais recursos diretamente para a escola. Essas estratégias têm provocado uma significativa preocupação dos prefeitos com a Educação de seus municípios, uma vez que procedem de modo mais criterioso em relação ao perfil dos Secretários Municipais de Educação indicados, exigindo-lhes uma atuação mais qualificada e comprometida com a aprendizagem dos alunos e assegurando-lhes mais autonomia, o que tem contribuído para consolidar um trabalho com foco nos resultados.

Como um dado relevante do Prêmio Escola Nota 10¹⁷, ressalta-se que de 2008 a 2014 foram premiadas e apoiadas escolas de 176 municípios cearenses. Em média 45,82% das escolas de 2º ano que foram apoiadas (2008/2011) alcançaram a meta de elevar seu IDE-Alfa para, no mínimo, 07. As escolas apoiadas pelo prêmio que se encontravam nos piores índices de alfabetização (2008/2013) e que alcançaram a segunda parcela, tiveram crescimento médio de 517% no IDE-Alfa.

Os resultados, constatados nas aplicações do SPAECE mostram enormes avanços nos níveis de proficiência¹⁸, que podem qualificar uma criança como alfabetizada. Em 2014, a média de proficiência¹⁹ nos municípios foi de 6% suficiente e 94% desejável, nas escolas foi de 21,8% suficiente e 73,91% desejável e na avaliação do conjunto das crianças foi de 17,7% suficiente e 66,9% desejável.

No entanto, apesar dos dados apresentados acima, ainda se observa a existência de municípios cujos resultados de aprendizagem se encontram nos níveis iniciais (não alfabetizada, alfabetização incompleta ou intermediária). Tal situação é mais evidente em municípios com grande concentração populacional, o que não constitui regra, tendo em vista que há municípios com populações menores que também apresentam a mesma situação. Logo, essas situações trazem foco a parte mais importante do planejamento: o processo de decisão, que é uma construção política e social.

¹⁴ Lei Nº 14.023 de 12/2007.

¹⁵ Índice de Qualidade da Educação.

¹⁶ O Prêmio Escola Nota 10 foi instituído pela Lei 14.371, de 19 de junho de 2009. Atualmente é regido pela Lei 15.052/2011, regulamentada pelo Decreto 30.797 de 29/12/2011.

¹⁷ Dados SEDUC 2015.

¹⁸ Os níveis de proficiência do SPAECE/ALFA são: não alfabetizado, alfabetização incompleta, intermediário, suficiente e desejável.

¹⁹ Dados SPAECE-ALFA 2014.

A criação do Eixo de Avaliação Externa do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) fundamenta-se na compreensão da avaliação como um processo estratégico na estruturação do programa. Desta forma, o Eixo de Avaliação Externa vem cumprir o propósito de realizar o diagnóstico da alfabetização dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental para subsidiar o planejamento das intervenções pedagógicas pelos municípios e escolas.

Assim sendo, este eixo vem corroborar com a implantação de sistemas de avaliação externa à escola, com a finalidade de identificar informações sobre a qualidade do processo de alfabetização das crianças efetivamente matriculadas e frequentando as escolas das redes públicas de ensino no Estado do Ceará.

Para o desenvolvimento das atividades que integram o Eixo de Avaliação Externa, torna-se imprescindível o estabelecimento de parcerias com instituições e profissionais com conhecimentos tecnicamente especializados na área da avaliação, de forma a assegurar os princípios universais da *exatidão* e *viabilidade* em sua implementação, mediante a transferência de tecnologia neste campo.

Os instrumentos de avaliação utilizados por este eixo caracterizam-se pelo seu caráter diagnóstico e formativo, sendo, portanto, importantes ferramentas para intervenções pedagógicas.

A SEDUC firmou parceria com a Universidade Estadual do Ceará(UFC) e em conjunto com a equipe do programa, a universidade elabora provas (incluindo a elaboração de itens com base na Teoria Clássica dos Testes, revisão, elaboração diagramação, realização de pré-testes e análise estatística e pedagógica dos itens), consolidam a base de dados dos municípios e se produz relatórios de resultado, se ministra oficinas de formação. Os relatórios permitem às escolas visualizarem as habilidades que as crianças consolidaram e as que não, possibilitando a intervenção pedagógica. Assim o PAIC tem investido no desenvolvimento das capacidades dos municípios em planejar e executar avaliações externas às escolas.²⁰

Existe uma questão de suma importância dentro desse contexto que é o uso apropriado das avaliações, ou seja, é importante que o material da avaliação seja usado em processos de tomada de decisão. Caso contrário, ela se tornará um exercício inútil se for um fim em si mesma, e não um meio para a ação.

A Provinha PAIC, por exemplo, é definida como uma avaliação externa à escola, em larga escala e universal, aplicada a todos os alunos matriculados do 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas (municipais e estaduais) do

²⁰ Trecho do texto sobre avaliação externa – Programa PAIC, SEDUC, 2012.

Estado do Ceará. Em função de sua natureza específica, apresenta-se como um instrumento genuinamente pedagógico com fins exclusivos de diagnóstico para intervenção imediata.

Atualmente cerca de 70% dos municípios do Estado do Ceará afirmam desenvolver estratégias próprias para avaliar seus sistemas de ensino²¹. Isso é consequência da cultura de avaliação formativa desenvolvida ao longo da trajetória PAIC.

Entendendo que a apropriação dos resultados das avaliações é de extrema importância para o desenvolvimento, monitoramento e validação de ações, que podem alterar o contexto social, vale ressaltar que aliá-la ao planejamento é uma ação estritamente racional, na medida em que nos embasamos em fatos, dados reais, previsão de resultados, determinação prévia de objetivos/metastas e estabelecimento de etapas para o desenvolvimento das atividades. Essa possibilidade de estudo dos resultados minimiza os imprevistos e faz do planejamento um instrumento essencial para a efetivação de ações que tenham como objetivo a transformação social, uma vez que não existe *plano* perfeito quando este entra na esfera da realidade da sua implantação.

Vejamos elencados também o percurso das metas do eixo de Alfabetização e de Avaliação do programa de 2007 a 2014, que foram elaboradas a partir da necessidade de superar o problema da não alfabetização de crianças no Estado. Assim, o PAIC teve como principais **metas**:

- Elevação do IDEB para 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental;
- Atendimento de 100% das crianças de 6 a 14 anos de idade;
- Alfabetização de 100% até o final do 2º Ano do Ensino Fundamental, comprovado através da avaliação do SPAECE-ALFA;
- Disseminação da cultura de avaliação externa em 100% dos municípios como ferramenta para definição de políticas;
- Oferta de formação de professores, continuada e em serviço, em 100% dos municípios.

E materializou essas metas através das seguintes **ações**:

- acompanhamento aos municípios, através das CREDE, com vistas ao fortalecimento de suas autonomias;

²¹ Dados SEDUC 2015.

- encontros/fóruns bimestrais com técnicos da CECOM/CREDE;
- impressão de material para alunos e professores do 1º ano e do 2º ano;
- concessão de bolsas de extensão tecnológica;
- publicação da Coleção PAIC, Prosa e Poesia, Agenda Literária e Revista Pense
- Oficinas de dinamização do acervo literário;
- Participação em eventos literários (Bienais do Livro e Festivais Literários);
- Seminário para divulgação dos resultados das avaliações das Provas PAIC e Formação pedagógica em análise dos itens;
- Elaboração e disponibilização dos protocolos de avaliação no início do ano letivo (2º ao 5º Língua Portuguesa e Matemática).
- Oficinas para elaboração de itens;
- Formação de formadores municipais do 1º ao 5º Ano;
- Formação de formadores municipais para utilização do software Luz do Saber para atendimento às crianças não alfabetizadas;
- Acompanhamento aos encontros e formação do 1º ao 5º Ano.

Ao fazer o acompanhamento do que foi proposto como meta e o que até 2014 foi realizado, temos:

Quadro 2 – Meta prevista x Resultado em 2014

(continua)

TERMOS DE COMPARAÇÃO	
META PREVISTA	RESULTADO EM 2014
Elevação do IDEB para 6,0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental	Resultado 5,7. Indicador de fluxo de 0,95. O que indica que a cada 100 alunos, 05 não são aprovados.
Atendimento de 100% das crianças de 6 a 14 anos de idade	Taxa de Atendimento foi de 89,5 %. Fonte: INEP/SEDUC-COAVE/Cepes-Censo Escolar 2014 IBGE/Censos Demográficos 2000 e 2010. Estimativa baseada no Método Ai, Bi.

Quadro 2 – Meta prevista x Resultado em 2014

(conclusão)

TERMOS DE COMPARAÇÃO	
META PREVISTA	RESULTADO EM 2014
Alfabetização de 100% até o final do 2º Ano do Ensino Fundamental, comprovado através da avaliação do SPAECE-ALFA	Entre 2007 a 2014, houve significativos avanços no que se refere aos índices de Desenvolvimento das Escolas (IDE-ALFA) da rede municipal SPAECE-ALFA, apresentando uma evolução progressiva desse índice que de 2,10 (em 2007) para 7,55 (em 2014) ²² . O nível de padrão de desempenho dos alunos subiu de 29,9% (2007) para 66,9% (2014), demonstrando uma considerável evolução do Ceará por média de proficiência do 2º ano (SPEECE-ALFA/2014).
Disseminação da cultura de avaliação externa em 100% dos municípios como ferramenta para definição de políticas	Atualmente cerca de 30% dos municípios do Estado do Ceará afirmam desenvolver estratégias próprias para avaliar seus sistemas de ensino. Dados Seduc/COPEM
Oferta de formação de professores, continuada e em serviço, em 100% dos municípios.	A formação continuada acontece para os 184 municípios. Dados Seduc/COPEM

Fonte: Elaborado pela autora

Essas informações se tornam extremamente úteis, visto que o programa tem um conjunto de atividades organizadas para realização dentro de um cronograma e orçamento específico para sua implementação e, conseqüentemente, atingimento das metas desejáveis. Logo a revisitação às suas metas, oferece informações sobre o que foi alcançado ou não, melhora o processo de decisão, alocação de recursos e até mesmo de distribuição de responsabilidades.

Com base nos resultados da tabela acima, até 2014, apenas a meta de formação continuada do programa foi completamente atingida. Cabe agora à supervisão o acompanhamento dessas metas para se avaliar quais ações corretivas

²² IDE(Com fator de ajuste), calculado conforme Decreto Único nº. 30.797/2011. Fonte: UFJF/CAED. Organizado pela COAVE/SEDUC.

são cabíveis para se alcançar os objetivos pretendidos. Para Stoner (1985, p.94) “o controle pode ser definido simplesmente como o progresso que procura assegurar a conformidade com as ações do plano. O controle compara os objetivos que foram observados na prática e identifica os desvios verificados, a tempo de serem tomadas medidas corretivas”.

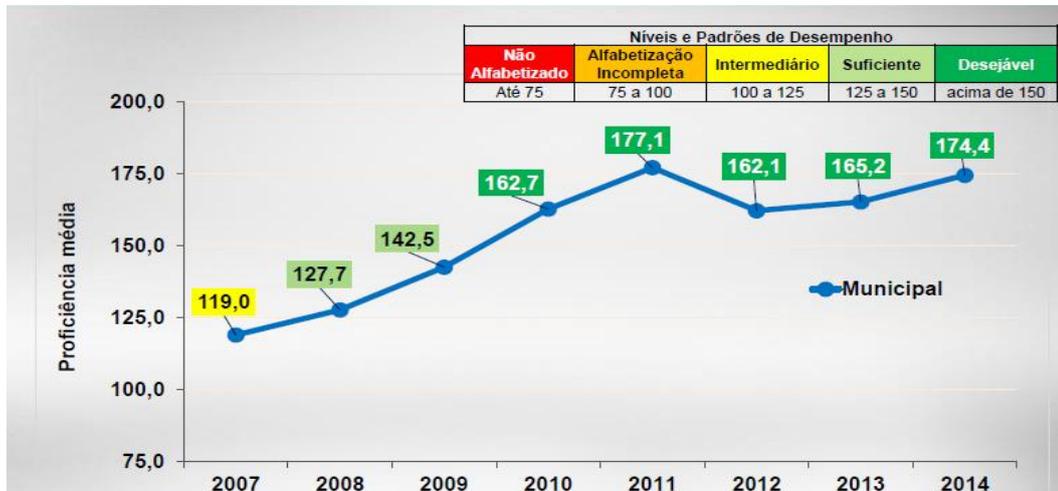
Coube-nos, então, uma reflexão sobre a meta de alfabetizar 100% das crianças (aprendizagem com equidade) até como meio de “verificar” até que ponto o Programa de Alfabetização está sendo desenvolvido para proporcionar a erradicação do analfabetismo no Estado. E para iniciar esse pensamento tomamos “equidade” na acepção de condição através da qual os indivíduos podem obter vantagens da educação e formação, em termos de oportunidades, acesso, frequência e resultados (Demeuse, Baye e Doherty, 2007).

A equidade em educação é um instrumento fundamental da equidade social e a desigualdade de resultados escolares. “Equidade sob dois aspectos, o primeiro, no sentido de justiça, ou seja, a garantia de que circunstâncias pessoais e sociais, como o gênero, o estatuto socioeconômico ou a origem étnica, que não são um obstáculo para o desenvolvimento do potencial educativo; e o segundo, de inclusão, ou seja, a garantia de consecução de um patamar mínimo de competências para todos, suficiente para a continuação da formação no sentido de uma integração satisfatória na sociedade e no mercado de trabalho” (LEMOS, 2013).

Os PNEs construídos por todas as instâncias de governo (federal, estadual e municipal) são elaborados para que direitos constitucionais sejam garantidos, dentre eles o de uma educação democrática, de amplo acesso e de qualidade.

Sabendo que existe um grande movimento das políticas públicas para promoção de uma educação para todos seja concretizada, vejamos a caminhada no cenário educacional cearense, tomando como ponto de partida o início das avaliações externas no Estado, através do SPAECE, em 2007. As avaliações mostravam que os alunos do 2º ano possuíam uma proficiência abaixo do desejável. Observemos o gráfico abaixo.

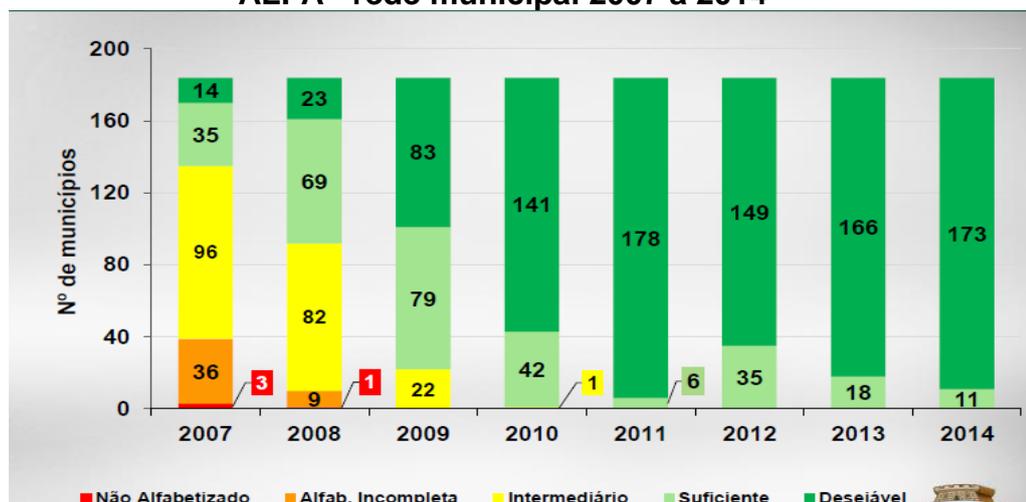
Gráfico 2- Evolução da Proficiência no SPAECE-ALFA - rede municipal 2007 a 2014



Fonte: SEDUC/2015.

De acordo com os resultados das avaliações do 2º ano, a média de desempenho dos alunos do Estado do Ceará em 2007, era 118,9; em 2014, 174,3, colocando esse desempenho no nível desejável em alfabetização. Temos, ainda, em 2007, como se pode observar no Gráfico 3, abaixo, apenas 26,6% dos municípios cearense estavam nos níveis suficiente e desejável; em 2014, 100% dos municípios, ou seja, 184 municípios encontravam-se nesses níveis.

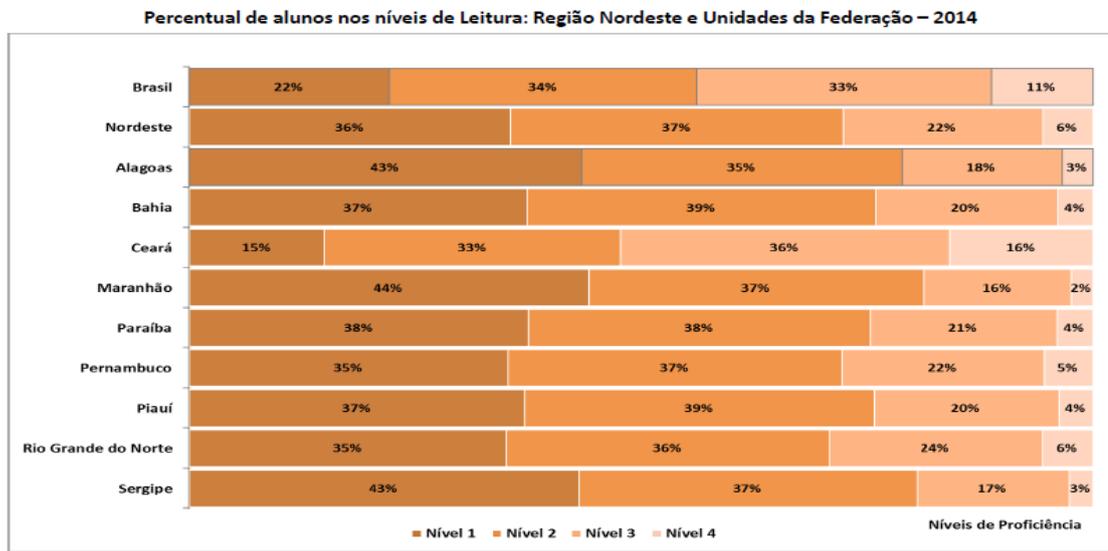
Gráfico 3- Número de municípios por padrão de desempenho no SPAECE-ALFA - rede municipal 2007 a 2014



Fonte: SEDUC/2015

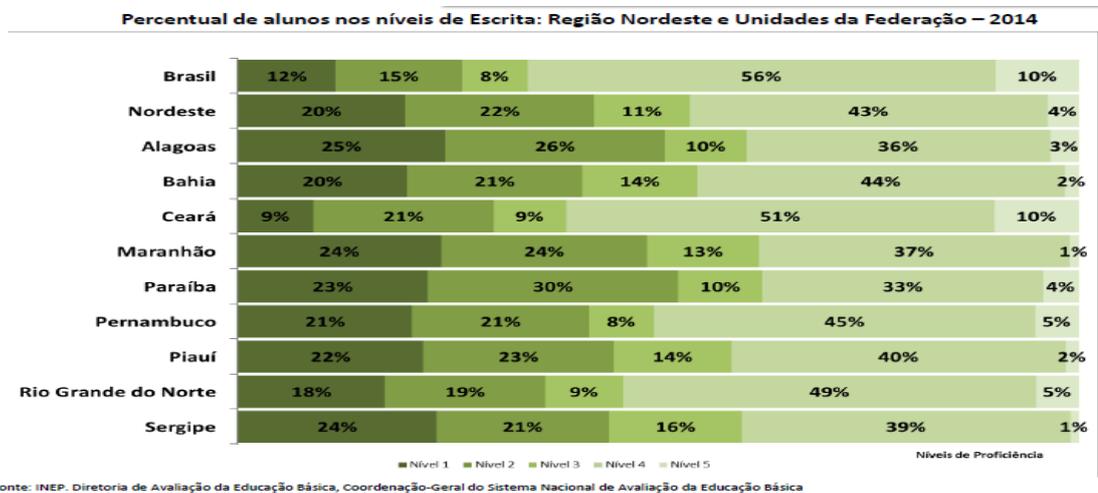
Não se pode esquecer que, mesmo os municípios demonstrando uma elevação da média de desempenho dos alunos do Estado do Ceará, existe um residual de alunos que não consegue se alfabetizar. A exemplo, a aferição dos níveis de alfabetização dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, realizada pela ANA em 2014, permite informar à sociedade brasileira que temos no Brasil 22,2% desses estudantes com proficiência insuficiente em leitura (nível 1), 34,4% com proficiência insuficiente em escrita (níveis 1,2 e 3) e 57,1% com proficiência insuficiente em matemática (níveis 1 e 2), conforme Gráficos 4 e 5, a seguir.

Gráfico 4- ANA 2014 - leitura



Fonte:INEP

Gráfico 5 – ANA 2014 - Escrita



Fonte:INEP

Esses alunos avaliados pela ANA no 3º ANO são os alunos que passaram pelo PAIC no ano anterior. Logo, apenas o uso de instrumentos de avaliação sistêmica não fazem o aluno aprender, não é apenas rotular com números ou aplicar uma prova e atribuir nota. Esses instrumentos devem servir de intervenção, de entendimento para se proporcionar aprendizado. Cada resultado deve ser estudado para se perceber o porquê de o aluno estar em dado nível e não no esperado para sua idade série. Estes dados servem, também, e de forma muito importante, para controle de qualidade quando se pensa em gestão educacional.

Os gráficos apresentaram que os indicadores de desempenho melhoraram desde a implantação do programa. Contudo, mesmo com a oferta de formações de professores, material didático, instruções de rotina, apoio a gestão municipal feitas pelo PAIC aos municípios, os resultados das provas ainda apontam para as desigualdades de aprendizado.

Voltando a problemática da questão de alfabetizar todos, verifica-se que até os últimos dados de 2014, SPAECE-ALFA, essa meta não foi alcançada, deixando um residual de 13% de alunos a margem do processo de alfabetização. Para sermos mais precisos, segundo levantamento da Secretaria de Educação Básica do Ceará (2015), esse número corresponde aproximadamente 12.686 alunos dos 97.587 que foram avaliados no 2º ano do Ensino Fundamental.

Essas desigualdades podem alimentar o insucesso escolar do aluno e, no futuro, sua exclusão social. “O insucesso escolar e o abandono aumentam os riscos de desemprego, de delinquência juvenil e de criminalidade, com os impactos correspondentes para a sociedade” (The Prince’s Trust, 2007).

Pensando de forma global, em que o processo de educação das crianças é responsabilidade de todos na sociedade, não poderíamos deixar de lado a questão da equidade e trazê-la para este estudo, e tentar compreender como ela se expressa na visão dos gestores da política pública de erradicação do analfabetismo infantil. Assim,

A equidade é um assunto visto como uma questão central das políticas de educação, olhando-a, não só como um objetivo, mas também como um instrumento essencial das políticas públicas. Documentos da OCDE e da União Europeia consideram a equidade em educação como um fim em si mesmo, porque o direito ao desenvolvimento das capacidades de cada pessoa e à sua participação na sociedade faz parte dos direitos inscritos na maioria das leis fundamentais dos diferentes países, e ambos consideram também que a equidade em educação é uma condição indispensável à consecução de outros

fins, quer sociais quer econômicos, e, portanto, à formulação das políticas públicas. (LEMOS, 2013).

Como o Programa PAIC usa os resultados das avaliações do SPAECE para mensurar o desempenho dos alunos, e desse modo medir seu aprendizado, perguntamos aos gestores do programa o motivo da dificuldade de se atingir a meta de alfabetizar todas as crianças até os 7 anos. E obtivemos o seguinte: PS1.

[...] Pra mim, uma das grandes dificuldades é a gestão. A gente sabe que boa parte desses meninos que fazem parte desse residual está no município de Fortaleza. Eu que fui Secretária Adjunta lá em Fortaleza, quando a gente começou em 2013, nós tínhamos 13 mil meninos de 2º até 5º ano sem saber ler e nem escrever. Então nós criamos um programa paralelo para apoiar a aprendizagem dessas crianças, para que elas aprendessem e se reintegrassem. Um programa paralelo ao PAIC. O PCA, Programa de Consolidação da Alfabetização, pros meninos que não tavam se alfabetizando na idade certa, de 3º, 4º e 5º ano. Então assim, isso era 13 mil, atualmente, esse ano, a gente tá com menos de 3 mil meninos. Então a gente tá trabalhando para fechar a torneira, mas a gente não se fecha de uma vez, certo.?. Então a gente sabe de alguns municípios grandes tipo: Juazeiro, Caucaia e Quixadá, que tão aí entre os últimos lugares do SPAECE. A gente vê aonde é que estão esses meninos. Então uma parte disso é gestão. As escolas indígenas do estado. O estado tem um resíduo de alunos do fundamental, menos que 1% no Fundamental I, mas nesse resíduo a rede não tem também tido o mesmo investimento que os municípios, até a COPEM também, desde o início do seu trabalho, ela não focou na rede Estadual, não. A gente tentou disseminar o trabalho na rede estadual, que teria que ser através da CODEA, mas o trabalho mesmo, ele, o foco e energia da COPEM foi dispendido nos 99% das crianças que estavam nas redes municipais[...]

Daí fiz a intervenção durante fala da PS1, pedindo para que fosse aprofundado melhor o que havia sido apontado como questão de gestão. E como complemento se teve:

[...] O problema de gestão é de compreender o que significa a importância real da educação, dar os subsídios. [...] por exemplo, numa dada escola de resultado ruim, a secretaria e a orientação do PAIC não chegava na escola, gestão não tinha foco, não entendia o que era preciso fazer pra chegar na escola. [...] A primeira coisa é ter uma gestão consistente, tem de dar condições de formação de professor, ter logística de formação, colocar pessoas com competência técnica que possa realizar o trabalho. [...] Então é isso, o primeiro fato pra se ter bons resultados é a gestão focada na aprendizagem, focada no aluno, construindo todos insumos necessários para que funcione o programa, que é baseado no acompanhamento, na visita às escolas, acompanhamento de resultados, acompanhamento do trabalho que está sendo realizado na escola. Apoio as escolas. Porque o PAIC age sob dois aspectos bem importantes pra gestão: num um ele orienta e apoia as escolas o ano todo; do outro observa e cobra resultado. Porque a educação tem de ter resultado, e não é algo trivial ter os resultados mensuráveis todo ano. Porque é muito mais excludente não se ter conhecimento se as crianças estão aprendendo[...]

Quanto à fala da PS2 sobre o cumprimento em 100% da meta, tivemos:

[...] Quando a gente pensa em 100% é porque para nós, da educação, pensar em 99% já é abrir mão da essência da educação, porque a essência da educação é ser inclusiva. E, de verdade, este é objetivo do nosso trabalho, não só do PAIC, mas da educação como o todo, que é incluir 100%, alfabetizar 100%, mesmo porque é um direito da criança aprender. [...] No programa a gente entende que toda criança aprende, não aprende no mesmo tempo, do mesmo jeito, mas aprende. Então este residual pode ser considerado um residual numa avaliação, mas nós não soltamos esse resíduo. No programa, se a criança não se alfabetiza no 2º, a gente avança pro terceiro. A gente tá buscando, aparece com resíduo porque a meta é 100 %, mas nós trabalhamos com pessoas que não aprendem no mesmo ritmo, talvez a gente não feche nos 7 anos como está na meta (dentro de um conceito de alfabetização que a agente trabalha), mas gente consegue fechar a geração até os 8 ou 9 anos, chegando aos 100% dos alunos que entraram no programa com 6 anos. Mas não se pode abrir mão dessa meta, tem de ter a consciência de que esses 100% tem de ser perseguidos. Essa visão a agente até passa nas formações, e não é colocado nos planos de metas, porque documentos não permitem essa flexibilidade que há na fala. [...]. Então que não fique a sensação que a gente não atinge a meta. Na verdade, atingir a meta pra gente, é ele chegar a concluir o ensino fundamental sabendo ler. A grande meta é alfabetizar todas as crianças, e na idade certa pra nos vai ter sempre o lado qualitativo (é um ser humano, tem nome, uma vida que deve ser respeitada) e não só um número, um dado quantitativo - como na avaliação externa, mas aluno que será perseguido, onde ele estiver matriculado para continuar o processo. Para incluir todos. Talvez a gente não feche no sentido de médias, mas o processo sim, porque o aluno estará matriculado no ano seguinte e será trabalhado. [...] E nós não temos o direito de ter outra meta. Então vamos continuar trabalhando com ela[...]

Como se pode perceber a questão da igualdade de resultados têm trazido maior complexidade a definição das metas desta política pública de educação, porque implica não só na igualdade de oportunidades (ter um programa que atenda a todos os alunos cearenses) e de tratamento (todos os recursos em prol de alfabetizar), mas vai para além delas. Enquanto a questão de se perseguir o cumprimento de todos alfabetizados é vista como uma “condição” maior de o programa existir (como na fala da PS2), os resultados das avaliações não mostram em si a igualdade, pois existem variáveis sociais e escolares fora do programa, como é o caso da gestão (citada pela PS1) que interferem nas condições do sucesso de alfabetizar. Logo, reconhecemos que conceito de equidade é complexo, e que trazer os resultados das provas do SPAECE referidos aqui (como o número dos alunos não-alfabetizados) não dão conta de esclarecer a relação do sucesso ou insucesso do aprendizado com a eficiência do programa PAIC. E esperamos que a continuidade das políticas públicas, como traz a fala da PS2, “mas aluno será perseguido, onde ele estiver matriculado para continuar o processo. Para incluir

todos”, possa ser o caminho conduza a equidade.

Podemos dizer assim que a avaliação aqui, através do que foi exposto acima, como exemplo, tem um sentido ativo e abrangente e traz uma reflexão crítica dos resultados ou efeitos do programa, mostrando que embora não tenha alcançado 100% do que foi proposto, caminha para os resultados desejados.

4.3 OLHAR DA GESTÃO

Para conhecer como funciona um sistema, uma rede, uma instituição ou uma Coordenadoria, o caso do nosso objeto de estudo, é necessário tratar também de assuntos relacionados à legislação vigente sobre a administração pública da Educação Estadual, tratar de indicadores e dados estatísticos sobre a Educação do Estado, uma vez que o ato de gestar, como uma política de educação, é algo sistêmico e envolve parcerias. Logo, olhar para o planejamento de uma gestão implica refletir sobre diferentes ângulos, ações, processos gerenciais de diversas ordens.

O planejamento da Secretaria de Educação do Estado, por meio da COPEM, estabelece objetivos e metas para produzir decisões e ações fundamentais com foco no futuro. E um futuro sem analfabetos exige um planejamento que parta de um diagnóstico atual e do estabelecimento de estratégias que intervenham no presente e na tomada de decisão que assegurem um fim melhor e maior para a educação: a aprendizagem de todas as crianças na idade certa. Para tanto, a COPEM deve considerar os documentos que consolidem o Planejamento da Educação Nacional, como o (PNE) e o da própria Secretaria Estadual de Educação, ou seja, deve haver um alinhamento entre os interesses, uma consonância entre os planejamentos MACRO (SEDUC) e MESO (COPEM) assim como um entendimento dos profissionais gestores do PAIC sobre esse planejamento.

O Plano Plurianual (PPA) é uma ferramenta de planejamento prevista em lei e deve ser elaborada pelos governos federal, estaduais e municipais sempre no primeiro ano de suas gestões. Como tem vigência de quatro anos a partir do segundo ano do governo, as atividades do primeiro ano correspondem às previstas no PPA aprovado na gestão anterior. É através do PPA que devem ser elaboradas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orgânica Anual (LOA). Assim, os gestores e sua equipe devem gerir a política em desenvolvimento, através desse

tripé: PPA, LDO e LOA, que estabelecem as metas e prioridades da administração pública. Isto significa que o planejamento da COPEM deve se orientar e elaborar suas ações visando do PPA, LDO e LOA.

O diálogo permanente interno e externo, dentro e com cada instituição, compreendendo a importância do desenvolvimento de cada instância, MEC, SEDUC, COPEM, SMEs, favorece a compreensão dos papéis e das responsabilidades dentro do sistema de ensino. E o compromisso da COPEM de gerir um programa de alfabetização deve ter base numa análise compartilhada da situação educacional das redes e do sistema de ensino brasileiro.

E para obter informações que sirvam de instrumento diagnóstico dos níveis de aprendizagem, a COPEM se utiliza dos seguintes indicadores:

* Avaliação da alfabetização da Secretaria de Educação do Estado do Ceará: SPAECE-ALFA (2º ano), Prova PAIC Língua Portuguesa (2º e 3º ano), Prova PAIC Matemática (2º e 3º ano)

* Avaliação Nacional da Alfabetização (MEC/INEP): Avaliação Nacional de Aprendizagem – ANA (3º ano)

A partir dos indicadores das avaliações externas, a gestão do PAIC formula suas metas e se instrumentaliza coletando dados a respeito do analfabetismo.

Em conformidade com o movimento mundial pela qualidade da educação, iniciado em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que traz “A educação é um direito fundamental de todos, mulheres, homens, de todas as idades e do mundo inteiro”, a comunidade internacional se comprometeu coletivamente com a universalização da Educação Básica para todas as crianças e jovens do mundo até 2015. E a SEDUC, no contexto brasileiro, respondeu a esse princípio através do desenvolvimento de uma política pública de combate ao analfabetismo, em consonância com a Constituição Federal de 1988, A LDB (Lei nº 9.394/1996) o PNE 2001-2010 (Lei n 10172/2001) e novo PNE 2014-2024 com objetivo de melhorar a educação no Ceará.

Em 2007, MEC propõe o plano de desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado com objetivo de melhorar a educação do país, mesmo ano em que é lançado o PAIC; ambos com o objetivo de atingir maior qualidade na educação, priorizando a educação básica. O PDE é o primeiro plano governamental que propõe

metas inéditas a longo prazo para melhorar a educação brasileira. Entre as principais ações do PDE destacam-se o Índice da Educação Básica IDEB, que vem avaliando as condições de ensino com o objetivo de alcançar nota 6,0 em 2022, média encontrada entre os países mais desenvolvidos do mundo.

A fim de alterar o cenário da educação cearense, a SEDUC, por meio da COPEM, visa, com o desenvolvimento do PAIC, alcançar as metas do IDEB, e colaborar com o Plano de Metas Nacional (“Compromisso Todos pela Educação”), definindo sua meta de alfabetizar 100%, até 7 anos de idade, buscando um futuro sem analfabetos no estado, atendendo a Meta 5 do PNE (que apresenta o objetivo de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental), e respondendo às proposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como exemplo, art. 8, o seguinte:

“ DESENVOLVER UMA POLÍTICA CONTEXTUALIZADA DE APOIO: 1. Políticas de apoio nos setores social, cultural e econômico são necessárias à concretização da plena provisão e utilização da educação básica para a promoção individual e social. A educação básica para todos depende de um compromisso político e de uma vontade política, respaldados por medidas fiscais adequadas e ratificados por reformas na política educacional e pelo fortalecimento institucional”.

E para estabelecer o foco na aprendizagem e apresentar resultados concretos, o planejamento se torna fator importantíssimo. Logo os resultados das avaliações tornam-se instrumento de registro do desempenho dos estudantes como também ferramenta de gestão do planejamento da COPEM para o desenvolvimento do PAIC.

Segundo BONNIOL e VIAL (2001) a avaliação sistematizada de planos de educação passa a ser entendida não apenas como instrumento articulado à correção dos seus rumos pelos governos, útil aos processos de regulação das políticas públicas (BARROSO, 2006), mas como forma política voltada à prestação de contas dos governos à sociedade, com vistas ao conhecimento de seu desempenho, resultados, impactos e efeitos (DRAIBE, 2001). E além disso, entendemos que valorizar os resultados dos processos avaliativos que, por exemplo, retroalimentem o planejamento educacional deve fazer parte da ação dos gestores.

Em resumo, as metas da educação são nacionais, mas se concretizam no lugar onde vive o sujeito a quem o direito de educação deve ser garantido, se concretizam através de instâncias, melhor dizendo, as metas se concretizam por

meio das secretarias estaduais e municipais, com a participação de conselhos e fóruns de educação. E a fim de alterar o cenário da educação do Ceará, além de estabelecer quais mudanças são necessárias, sabendo das principais diretrizes estabelecidas nacionalmente para a superação dos baixos indicadores educacionais, os gestores do PAIC devem definir como vão alcançá-las. Para isso, o ato de planejar de forma a atingir as metas é imprescindível.

O que contam os gestores do PAIC e o que revela a aproximação ao contexto investigado é o foco da próxima seção.

4.4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA COPEM

A palavra “planejamento” lembra pensar, criar, moldar ou mesmo tentar controlar o futuro da organização dentro de um horizonte. Pode-se dizer que planejamento é o processo formalizado para gerar resultados a partir de um sistema integrado de decisões. (PEREIRA, 2010, p.44)

Essa parte do texto tem por finalidade expor as visões e/ou entendimentos dos profissionais gestores do PAIC sobre planejamento e suas implicações à cultura de planejamento arraigada na COPEM.

Na literatura temos distintas formas de definir “planejamento”. Aqui abordaremos o planejamento pela perspectiva social, ou seja, o planejamento social, que está voltado para a organização de intervenções no contexto social.

Nesse sentido é importante ressaltar que o planejamento social tem como foco transformar determinada realidade, portanto, surge a partir de um problema social, uma indagação que pode ser estabelecida pelas práticas cotidianas. No nosso caso, tínhamos uma realidade de analfabetismo infantil que está sendo transformada por um Programa Educacional.

Com base nas questões sociais e no próprio cotidiano, o planejamento social é organizado com vistas à superação dos problemas por meio do cumprimento de etapas específicas que foram previamente pensadas e determinadas em um processo que reconhecemos como “planejamento”. Esse processo está presente em todas as Políticas Públicas que reconhecemos no contexto social. Todas elas estão organizadas com objetivos determinados e metas a serem cumpridas, evidenciando a transformação social.

Políticas e programas, em geral, são elaborados para alterar resultados, como por exemplo, aumentar nível de empregabilidade, reduzir doenças, melhorar o

aprendizado. E a tendência global é o enfoque nos resultados, logo os resultados das avaliações fazem parte das evidências do desempenho destes. Além de o foco nos resultados serem usados não somente para definir e monitorar metas nacionais e internacionais, crescentemente, vem sendo usado e exigido aos gestores de programas para aperfeiçoar e orientar as decisões relacionadas a políticas, e isto tem implicação direta no planejamento de todas ações.

Para Steiner (1969, p.7) planejamento é o processo pelo qual os administradores decidem “o que deve ser feito. Quando fazer, como será feito e quem fará”. Nesse sentido, o planejamento é elemento indispensável à gestão. E conforme Stoner (1985, p.6), “planejamento é um processo de organização, liderança e controle do trabalho dos membros da organização e do emprego de todos os outros recursos organizacionais para atingir os objetivos estabelecidos”.

De forma similar, podemos dizer que o ato de planejar implica analisar uma organização sob diferentes ângulos e refletir sobre suas ações, os processos gerenciais e a utilização eficaz de recursos de todas as ordens disponíveis na instituição. E é através do planejamento Estratégico, o instrumento usado pela gestão do programa, que a COPEM implementa proposta de mudança: se compromete a transformar o quadro de analfabetismo do estado e atingir as metas propostas pelo programa.

Segundo Drucker (1987), Planejamento Estratégico pode ser definido como:

[...] um tipo de planejamento mais geral, de mais amplo alcance, de mais longo prazo, relacionado principalmente com os objetivos finais e com decisões que têm efeitos permanentes(que são de mais difícil reversão), voltado mais para a mudança e transformação do que para a manutenção do “status quo”; mais flexível, e portanto, menos formalizado ou sistematizado; mais condicionado por uma atitude de antecipação aos eventos, ao invés de reagir ou adaptar-se às alterações ambientais supervenientes”.

O autor traz ainda que o planejamento estratégico se preocupa com a eficácia, com o atingimento do sucesso. E pode ser definido como processo contínuo, sistemático, organizado e capaz de produzir cenários sobre o futuro de maneira que seja possível tomar decisões que minimizem os riscos.

Entendendo o ato de planejar tanto como tarefa central no trabalho de gestão como ferramenta desta, de forma a direcionar os recursos organizacionais para definir o rumo da educação (no caso em estudo), utilizaremos o plano

estratégico da COPEM e da SEDUC, levando em consideração o ciclo de 2007 a 2014, para vislumbrar quais ações foram elaboradas para desenvolvimento do programa.

E a COPEM, como faz parte de uma estrutura organizacional, para elaborar seu plano, segue as diretrizes do órgão ao qual obedece, a SEDUC. Esta por sua vez, segue um processo de movimento em rede, como foi citado anteriormente no decorrer do capítulo, o Plano Nacional de Educação, do Ministério da Educação, de tal forma que essas instâncias se complementam para a execução das metas educacionais. Assim, também o é planejamento da COPEM, que deve obedecer e alinhar seus os instrumentos de planejamento “meso” (COPEM) com o “macro” (SEDUC).

E os objetivos da SEDUC, que convergem com a COPEM são:

- **Objetivo²³ 1** – Fortalecer o regime de colaboração entre estado e municípios, visando a ampliação do atendimento em creche, a universalização na pré-escola, a alfabetização na idade certa e a melhoria do desempenho acadêmico até o 9º ano.
- **Objetivo 3** – Elevar os indicadores de permanência, fluxo e desempenho acadêmico, zelando para que todos os estudantes ingressos na rede estadual de ensino permaneçam e concluam a educação básica com qualidade.
- **Objetivo 5** – Consolidar modelo de gestão com foco na promoção da aprendizagem dos alunos, na construção de um clima organizacional positivo, na democratização e na eficiência dos processos de gestão, em todas as esferas da educação pública estadual.
- **Objetivo 8** – Fortalecer a escola como espaço de inclusão, de respeito à diversidade, da promoção da equidade, da cidadania e da cultura de paz

De acordo com Gomes (2009), “o planejamento estratégico possibilita o desenvolvimento de um sentido de direção, através do qual se pode controlar melhores aspectos de interesse para a organização”. Partindo desse pressuposto,

²³ Esses objetivos estão elencados no PPA da SEPLAG (2015).

fizemos um recorte do documento do Planejamento Estratégico da COPEM²⁴ que se encontra em anexo, apresentando quais ações foram elencadas como estratégicas:

1. Fortalecer o regime de colaboração entre estado e municípios, visando a ampliação do atendimento em creche, a universalização na pré-escola, a alfabetização na idade certa e a melhoria do desempenho acadêmico até o 9º ano.
2. Elevar os indicadores de permanência, fluxo e desempenho acadêmico, zelando para que todos os estudantes ingressos na rede estadual de ensino permaneçam e concluam a educação básica com qualidade.
3. Consolidar modelos de gestão focados: na promoção da aprendizagem dos alunos, na construção de um clima organizacional positivo, na democratização e na eficiência dos processos de gestão, em todas as esferas da educação pública estadual.
4. Valorizar os profissionais da educação, assegurando a melhoria das condições de trabalho e oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, alicerçados a um modelo eficiente de gestão de carreiras e desempenho.
5. Fortalecer a escola como espaço de inclusão, de respeito à diversidade, da promoção da equidade, da cidadania e da cultura de paz.
6. Fortalecer a colaboração entre União e Estado, na perspectiva de apoiar os municípios, na implantação/implementação dos programas e dos projetos federais como: Programa Brasil Alfabetizado, Programa Mais Educação, Programa Bolsa Família, Programa de Desenvolvimento da Escola, Programa de Ações Articuladas, Programa Saúde na Escola, Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e outros, buscando garantir o desenvolvimento de suas ações.

Esses tópicos apresentam como o planejamento deve ser conduzido pela equipe da COPEM, de forma teórica, visto que é um documento e quando cai em solo na prática administrativa da organização pode sofrer alterações, mas as ideias dos dirigentes das organizações são um norte para ajustar essa teoria à prática e alimentar o ciclo da política de educação.

²⁴ Dados SEDUC(2015)

Vejamos então as percepções destes sobre planejamento, execução e acompanhamento do programa. A fala da PS2 aborda como era feito o planejamento, acompanhamento e executadas as ações pela COPEM durante a sua gestão.

[...] No planejamento da COPEM, a gente fazia sempre aquele momento, anual, não só com os técnicos, mas com os consultores, e cada eixo tinha um planejamento, e depois nos juntávamos para ter um planejamento integrado. Cada Eixo apresentava o seu plano anual, o que conseguiu atingir. Isso a gente não fazia só no final, às vezes a gente fazia no meio do ano, e no final do ano a gente fazia já o replanejamento. Os consultores sempre participavam, porque a equipe do PAIC sempre contou com consultores para cada Eixo e gestão da secretaria sempre participou, Márcia, Idilvan, professor Maurício e Izolda sempre estiveram presentes nesse planejamento. No âmbito regional, a gente fazia sempre com os coordenadores das CREDES, com os municípios; e os municípios com as escolas; e as escolas trazendo das salas de aula. Era assim: não tinha um planejamento estanque, mas era um planejamento de sistema, sempre se alimentava com os momentos de planejamento dos outros. Até porque a SEDUC sede não poderia ter um planejamento que não fosse com base no planejamento das regiões, dos municípios e das escolas. E aí gerava toda a sistemática de acompanhamento e a execução do trabalho, quer dizer, tendo como base a avaliação a gente norteava o trabalho e orientava que as CREDEs fizessem o seu planejamento pela avaliação e o sistema informatizado SAAP (Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC) ajudou muito no monitoramento". Antes era manual o registro e com esse sistema ficou mais fácil a gente olhar pros indicadores. Na verdade, a gente quer ver tudo, mas não dá, a gente precisa ter foco no planejamento, no que é importante a que a gente veja. Daí nos voltamos para as metas e olhamos o que é necessário que se repactue[...].(PS2)

E complementando, temos a fala da PS1, que aponta para a visão atual da COPEM e do que precisa ser melhorado.

[...] O planejamento da COPEM é feito com base nos resultados das avaliações e acho que está precisando, no momento, fortalecer o acompanhamento pela COPEM e também articulação com as equipes de CECOMs das CREDEs, uma articulação melhor, para que esses acompanhamentos sejam mais até conhecidos da pela COPEM, saber como eles estão acontecendo mesmo em cada CREDE. Acho que essa articulação deve melhorar. Ah, a execução... a gente tá vivendo um momento em que a COPEM tem de se reinventar. Eu acho que a gente tem de procurar executar melhor, por exemplo, se a gente vai dar material, o material tem de estar disponível desde o início do ano nos municípios. Na verdade, as formações têm de começar mais cedo. Pra mim não tem sentido, por exemplo, uma formação em novembro. A formação tem de começar mais cedo, de preferência começar no início de janeiro ou fevereiro e terminar em outubro, né. E deixar o restante dos meses pro município finalizar. Acho que tem de dar uma reorganizada, sabe. Mas é muito desafiante a questão da burocracia, de você ter celeridade na execução das ações, coisa que emperra bastante. A gente consegue fazer as coisas no governo, mas não é fácil. É lutar com muita burocracia para acelerar alguns processos., sejam processo de bolsas, de aquisições. Mas têm muitos desafios para se possa melhorar, mesmo porque as expectativas das redes municipais não são mais as mesmas de 2007, não de quando o programa

começou, o nível de exigência é bem maior. Então a gente tem de tentar levar pra eles alguma inovação, alguma coisa... a gente tem de refletir bastante e tentar melhorar a execução também[...]. (PS1)

Após saber do plano, da do que foi elenca como prioridade, era oportuno compreender como era feita a integração das estratégias do que foi planejado às equipes que desenvolviam trabalho dentro da coordenadoria. E obtivemos as seguintes respostas:

[...] A gente tinha um calendário. Acho que ainda tem, que a gente chamava de calendário integrado das ações. A gente fez questão de que cada Eixo soubesse o que estava acontecendo com o outro e em que datas, por isso de ser integrado. Então nesse calendário, nós tínhamos muito claramente, o entendimento que facilita acompanhar através das cores, nós as usamos no calendário integrado. E para cada Eixo havia uma cor, que embora fosse utilizar para facilitar a visualização, o eixo deveria se ter o entendimento que fazia parte desse “arco-íris. E então, nós tínhamos reuniões mensalmente com os agentes municipais, com os agentes estaduais, das CREDEs, e aí as equipes. Então a gente sempre acompanhava esse movimento para ver se as ações estavam integradas e o que estava acontecendo em uma crede estava acontecendo em outra, e na outra, e depois a gente tinha os encontros municipais e escolares, e tudo indo e vindo e se encontrando de novo. Um trabalho que a gente considera circular, onde cada um sabe da sua importância naquela rede e cada um é capaz de saber o que está acontecendo no todo e sempre se alimentando e retroalimentando. [...] a gente sempre procurou trabalhar a integração entre as ações e as equipes como se fosse um “time”. (PS2)

Bom, eu acho que as equipes da COPEM tem de conversar, fazer o alinhamento interno. Eu acho que a comunicação é algo fundamental. A comunicação é muito importante pra um trabalho nessa dimensão dar certo. Quando eu estava à frente do programa, uma coisa que eu investi foi na criação de redes, redes mesmo conectadas, que pudessem tem um alinhamento. Então o grande investimento foi a comunicação [...]. (PS1)

Ainda sobre questões de planejamento, segundo a PS1, “o PAIC é visto pela SEDUC como um programa relevante. Ele entra no PPA, no orçamento, ele entra na proposta de planejamento da secretaria como algo importante, algo relevante, como uma política que deve continuar”.

A prática de agir e se preocupar com o planejamento e o controle faz ou deveria fazer parte da rotina das organizações públicas. Nas situações das falas observadas, na primeira, mostra-se que as ações estão conexas ao planejamento, que os controles são discutidos e que o dirigente percebe os princípios básicos de uma gestão eficiente, que é quando todos estão envolvidos e sabendo o que fazer. Na segunda, observa-se que o planejamento é visto como “mal necessário” e que as ações embora sejam planejadas e monitoradas deixam a desejar na execução, precisando assim ser melhoradas. A PS2 faz ainda uma análise dos pontos fracos, o

descumprimento de prazos de entrega de materiais, o não atendimento às expectativas nos municípios, o melhor engajamento e diálogo das equipes que trabalham no programa e a visão de que essa política deve se reestruturar para melhorar sua resolutividade, uma vez que foi firmada sua continuidade.

Sobre a continuidade desse trabalho e relacionando-a a seus objetivos e à sua estrutura, com foco nas suas atividades do dia-a-dia, pedimos aos entrevistado a análise do programa. Quanto às demandas das atividades, quantidade de servidores para efetuarem as visitas e acompanhamento do programa.

[...] Como todo programa ele tem de ir se modificando, se atualizando, mantendo o que é essencial, sem abrir mão do que é essencial, mas também sem se fechar para mudanças estruturais, sobre mudanças sociais, mudanças educacionais, enfim para novos tempos, porque se o programa se fecha, ele vai minguar. Agora tem um aspecto que é básico que é o de manter os eixos do programa, porque esses eixos eles dinamizam o próprio programa. A quantidade de pessoas nas equipes, ela pode variar. [...] tem uma frase que um pesquisador usou e que me chamou muito a atenção foi em dizer que “o programa, embora seja uma política de estado, tem em si uma plasticidade” e a gente foi para o PAIC + e agora está no MAIS PAIC, quer dizer, existe uma plasticidade no programa, mas mantendo o essencial nele, essa visão sistêmica de trabalho, os eixos, e pode entrar mais um eixo em um determinado contexto. E eu penso que precisamos repensar, em cada tempo, o modelo que dos eixos a quantidade de pessoas e passar isso para os municípios. Bom, eu acho que a gente mudou, mas mudou pouco da versão original do programa, pois a gente demorou cinco anos para ter respostas mais concretas de alfabetização. Mas a gente vai ter sempre de fazer mudanças e elas são salutares e vamos ter de nos debruçar para cada cenário ver o que precisa agregar[...]. (PS2)

O programa, na verdade, assim, eu sempre achei que, a gente dá o apoio ao município e ele que se estrutura. E nisso a gente vê tanto talento, tanta coisa bacana que os municípios apresentam, não dá pra tutelar e querer fazer por eles. Porque assim, o município dentro da sua autonomia ir construindo as soluções, o que a gente faz é dos insumos, é apoiar estimular, induzir até com algumas políticas porque, tem algumas premiações, como a cota parte do ICMS, são políticas, que se o prefeito for prestar atenção é coisa que se está induzindo a levar dinheiro pro município. ... não dá pra gente ficar tutelando tudo, a gente apoia tecnicamente, incentiva, monitora com os resultados, e é o máximo que a gente consegue fazer. A Copem não vai dar conta de tudo! Mas eu costumo dizer: a COPEM é uma orquestradora, mas que cada um tem de tocar seu instrumento e fazer a sua parte. E vamos dizendo vai por aqui. Nós já temos evidências suficientes para dizer que por aqui dá certo. Nós já temos bastante evidências de como dizer que se deve fazer a gestão da educação pra se conseguir ter resultados. Então o máximo que a gente pode fazer é isso[...]. (PS1.)

Quando o planejamento estratégico se encontra entrelaçado com a gestão por resultados permite ao governo o envolvimento direto por parte dos servidores e/ou colaboradores no programa, contribuindo para que a organização saia do cenário “engessado”, quando se segue tudo da forma que foi criado, e atinja

um cenário de forma articulada multissetorialmente, de modo a poder atender as demandas da sociedade. Essa ideia é reforçada por REZENDE: ULTIMARI, 2007, p.258), “[...] a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes”.

Uma vez de escolhida a direção estratégica, faz-se necessário ver os indicadores de desempenho, que mostrarão se a organização está no caminho certo ou não. Eles podem ser considerados as manifestações mais claras do que a organização está tentando alcançar. A segunda etapa que gestão estratégica visa alcançar os objetivos previamente definidos. Para que a organização possa alcançar esses objetivos é necessário implementar e administrar as mudanças necessárias. Após esta etapa deve-se buscar meios para que se possa melhorar continuamente a eficiência operacional. (ROSSI, 1998). Este pensamento vai ao encontro da nossa maior inquietação, se o programa está sendo desenvolvido de modo a erradicar mesmo o analfabetismo. As falas das gestoras colocaram que o programa deve sofrer mudanças para o atingimento total das metas. O PAIC precisa se identificar de forma clara onde os resultados não estão adequados e fazer com que os diferentes grupos de interesse da organização foquem na direção estratégica.

O Estado, em 2001, ocupava o quarto lugar no ranking nacional de analfabetismo (entre os 26 Estados e mais do Distrito Federal), em 2014, passou para a sétima colocação²⁵. Agora não se pode existir uma acomodação com o quadro atual, mesmo porque a cada ano temos novas crianças que precisam ser alfabetizadas. Isto é perigoso para uma organização: achar que já entendem completamente tudo desse fazer educacional, ou seja, se acomodarem com os resultados do passado. Para Silva (2013), sem uma definição clara da missão os membros da organização podem seguir direções contrárias, sem estar atentos às diversidades; com isso o desempenho geral da organização é prejudicado.

E esse pensamento também bem descrito e partilhado pela PS2 quando ela afirma:

[...] e para trabalhar essa visão por resultados, não tem como fazer se não se trabalhar a tríade avaliar, planejar e intervir, quer dizer entra aí gestão em tudo, e é fundamental. E sair de uma visão fragmentada para uma visão holística, sistêmica dos eixos deve ser vista pelas pessoas nos municípios. Daí a gente não atinge esses 100% por causa dessa visão desintegrada que a gente vê na gestão da educação do município, entre o que pensa a

²⁵ Os dados estão no Ipece/Informe nº 65 – Perfil do Analfabetismo no Ceará – Análise a partir dos dados da PNAD (outubro de 2013) –, divulgado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). O documento pode ser acessado no www.ipece.ce.gov.br.

gestão da educação, da gestão escolar e da gestão da sala de aula, porque é uma cadeia. Se as três não tiverem bem afinadas a gente não vai chegar nos 100% dos resultados[...].

Dentro deste contexto, a avaliação educacional, especificamente a avaliação em larga escala, ganha cada vez mais espaço, permitindo, conforme Klein e Fontanive (1995): a) elaborar e obter diagnósticos e subsídios para a implementação e a manutenção das políticas educacionais; b) obter e organizar informações periódicas e comparáveis sobre diversos aspectos do sistema educacional; c) realizar um contínuo monitoramento do sistema educacional para detectar os efeitos positivos ou negativos das políticas educacionais adotadas.

Somente através do diagnóstico do cenário externo e interno em que a organização está atuando será possível sanar as dificuldades e as oportunidades existente às mudanças desejadas. E é através do monitoramento de desempenho que se pode garantir se a organização está consistente com o que ela propôs a fazer (ROSSI, 1998), e temos aí os indicadores de desempenho nos dando a resposta que precisamos saber. Agora é olhar esses dados de desempenho numa previsão de futuro, e não apenas como uma análise matemática.

Então perguntamos aos gestores se a qualidade das avaliações do programa contemplava de forma ampla os objetivos de uma alfabetização na idade certa com excelência. E segundo a PS1:

[...] As avaliações contemplam a alfabetização com excelência dentro do conceito claro que o programa apresenta como alfabetização, que dizer, que é um conceito que não é um conceito só nosso, é um conceito nacional. A gente estudou muito com um centro, que é considerado um centro de excelência, que é o Ceale, em Minas Gerais, dentro da Universidade de Juiz de Fora, que um centro que existe de pesquisas há muito tempo. Então o PAIC “bebeu” das pesquisas do Ceale para chegar ao conceito de alfabetização na idade certa que nós defendemos. [...] E a gente entende que precisa defender um conceito, dentro do nosso conceito o aluno de seis e sete anos, nos consideramos este ciclo como ciclo básico. Por que a gente não considera até os oito? A gente entende pela pesquisa que foi feita, que o aluno no terceiro ano ele já deve estar entrando num processo de letramento já, porque ele adquiriu, ele já consegue decodificar e interpretar, e aí ele pode avançar no processo de letramento. [...] E com as mudanças, com o acesso das tecnologias, que adentrou a todas as camadas, este aluno nasceu nesse tempo, e aí esse ciclo de 3 anos para ele adquirir o código está mais reduzido pelas experiências, pelo acesso que foi mais proporcionado. E a gente prova com o PAIC que é possível o aluno até os sete anos ser alfabetizado, ele adquirir o básico de alfabetização, que é a interpretação de pequenos textos, e ele, na escrita, já ser um escritor silábico, um escritor ortográfico, e eu com os nossos estudos considero que o nosso conceito é um conceito de excelência e é conceito pautado no direito de toda criança tem de até os sete anos, ela dominar este código e poder avançar [...]. (PS2)

[...] Olha, eu acho que tem as margens de erro, né, mas eu acho que contemplam. Pode ser ainda aperfeiçoado, mas vem contemplando, inclusive em outras avaliações que não sejam as cearenses, nossas crianças continuam se saindo bem, como na ANA [...] nós temos 80% dos municípios com IDEB de cinco pra cima. É muito legal ver que de 100 escolas 77 cearenses estão entre as melhores do Brasil. Então isso daí mostra que nossas avaliações tão atingindo aquilo que a gente espera. Agora que pode aperfeiçoar, que pode melhorar, pode sim [...]. (PS1)

Também nos foi possível perceber pelas falas que a visão dos gestores influencia diretamente nos meios, nos recursos e nos processos do PAIC, estabelecendo certos controles por haver um posicionamento forte frente ao que está sendo desenvolvido e isso implica também em se ter autonomia e flexibilidade, ou não, na gestão das ações das equipes que, no fim, traduzem-se também nos resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando nossos questionamentos que deram origem ao nosso estudo para trazer as nossas conclusões, entendendo-as como uma visão parcial, uma vez que o tema desta política pública traz nela amplos aspectos que podem ser abordados num documento futuro, de pesquisa mais aprofundada, apontamos o seguinte:

Quanto a essa política pública tem se proposto, de fato, a erradicar o analfabetismo infantil, entendemos que o programa trouxe vários avanços reais a cultura de alfabetizar no estado. A cada ano se reduz o número de crianças analfabetas por causa da implantação e ações do Programa de Formação de Professores e acompanhamento das rotinas de sala de aula, com isso, os professores apropriam-se do que ensinar aos alunos e não ficam mais alheios às práticas de ensino.

No que se refere ao atingimento da meta de alfabetizar 100% das crianças, o programa enfrenta desafios na sua aplicação prática, no que se refere à gestão quanto método de apuração ou medição das avaliações, nem sempre propiciam informações em tempo hábil à retroalimentação do ciclo de planejamento e, quando o planejamento não é cumprido, como datas das formações, entrega de materiais, visitas de acompanhamento não acontecem por falta recursos de logística ou financeiro, ou mesmo da própria burocracia estatal que segue um trâmite de processo e temporal demorado de liberação de verba ou prazos para das licitações de materiais e contratação de pessoal, por exemplo. Somado a isso, existem as condições sociais, econômicas, ambientais que a gestão não pode controlar.

Mas há um entendimento por parte da gestão que o programa pode ser potencializado à medida que se torna possível a organização de múltiplas áreas do governo e os diversos setores da sociedade em torno de resultados de interesse comum para a sociedade, por isto, continua reafirmando a meta fundante de perseguir a equidade da aprendizagem.

E, pensando no futuro do programa, nos resultados alcançados e olhando para as boas estimativas, cabe reflexão sobre as seguintes questões, como: ausência de avaliações qualitativas sobre o alcance do PAIC para além dos dados averiguados pelo SPAECE, ou seja, avaliação de impacto do programa; redistribuição de ações/estratégias entre os entes Estado e Municípios, discutindo

a pactuação, uma vez que os municípios têm novas expectativas sobre o programa, e necessidades diferentes; necessidade de revisar as metas em seu conjunto, umas já superadas, algumas não bem delimitadas e outras ainda por atingir-se; como também rever e avaliar o devido cumprimento pelos municípios no que se refere à contrapartida de recursos pessoal, financeiro, logístico para honrar com os itens e ações propostos do regime de parceria.

Os desafios postos não se restringem, porém, aos identificados acima e não dizem respeito apenas à perpetuação de políticas bem-sucedidas direcionadas ao Ensino Fundamental I, já que aprendizado é um processo, e não um produto técnico somente, e a escola deve ser mais atrativa, funcional, para que o aluno se sinta pertencente ao local, integrado, e queira de fato aprender, visto que o mundo midiático e digital é bem mais atraente para os alunos e a escola pública parece não acompanhar a velocidade desse aprendizado externo a ela.

Acreditamos ainda que uma visão sistêmica e cronológica de todas as atividades e processos da organização pública possa transformar objetivos em resultados. O ajuste às novas realidades é sempre necessário à gestão pública e aos dirigentes das políticas, se estes tiverem a vontade de elevar a capacidade técnica de resposta de qualquer programa. E para isso, todos os atores envolvidos, todos os servidores, por exemplo, sejam eles dirigentes, gerentes, técnicos, precisam ter uma gestão entendendo de resultados, bem mais atuante e menos burocrática, com liderança participativa, meritocrática e com a visão, missão e valores da sua instituição e do programa que desenvolvem, e principalmente, voltada para pessoas, resolução de problemas e focada nos resultados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AGUIAR, R. R.; CAMPOS, M. O. C.; GOMES, I. F. (Org.). **Relatório do Comitê Cearense para eliminação do analfabetismo escolar**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2006.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BILHIM, João A. Abreu Faria. **Teoria organizacional**: estruturas e pessoas. 5. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

BOGDAN, Roberto C. e BIKLEN, Sari K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BONNIOL, Jean Jaques; VIAL, Michel. **Modelos de avaliação**: textos fundamentais com comentários. Porto Alegre: Artmed, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília. **Diário Oficial da União**. 21 dez.1996. Seção 1. p.1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 17 set.2013.

_____. Lei. Nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007. Cria o Programa de Alfabetização na Idade Certa e dá outras providências. Brasília. **Diário Oficial da União**. 18 dez.2007. Seção 1. p.3. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2010/pi35_10.htm>. Acesso em: 17 set. 2013.

_____. Casa Civil. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. **Diário Oficial da União**. 4 abr.2013. Seção 1. p.2.

_____. MEC. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. **Diário Oficial da União**. 21 dez.1996. Seção 1. p.2.

_____. MEC. **Compromisso Todos pela Educação**: passo a passo, 2007. Brasília:SEB/MEC, 2008.

_____. Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília. **Diário Oficial da União**. 10 jan.2001. Seção 1. p.1.

_____. Portaria nº 931, de 21 de Março de 2005. Portaria ministerial que institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto pela Prova Brasil (Anresc) e pelo SAEB (Aneb). Brasília. **Diário Oficial da União**. 22 mar.2005. Seção 1. p.1.

CEARÁ. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará**. Fortaleza: SEDUC, 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2000.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v.52, n. 4, p.12-14,out./dez. 2001.

CRONBACH, L. J. **Designing evaluations of educational and social programs**. San Francisco: Jossey-Bass,1982.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Pesquisa e construção de conhecimento**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.

_____. **Mitologias da avaliação: de como ignorar, em vez de enfrentar problemas**. Campinas: autores associados, 1999.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

ESTEBAN, M.T. **O que sabe - Quem erra?** reflexões sobre avaliação e fracasso escolar. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

FARIA, Carlos A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo. v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

FLICK, U. **Métodos qualitativos na investigação científica**. 2. ed. São Paulo: Monitor, 2005.

FIGUEIREDO, N.M.A. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 2. ed. São Caetano do Sul:Yendis, 2007.

FOUCAULT, Michael. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

FRANCO, Creso; ORTIGÃO, Isabel; ALBERNAZ, Ângela; BONAMINO, Alicia; AGUIAR, Glauco; ALVES, Fátima; SÁTYRO, Natália. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares". **Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p.22-23,abr./jun. 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática**

educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GARCIA, Regina Leite. **A avaliação e suas implicações no fracasso/sucesso das classes populares na escola**. Rio de Janeiro:[s.n],2010. Disponível em: <<http://www.ufrgs.r/faced/gtcurric/regina.html>>. Acesso em: 15 jun.2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, Romeu. Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: Minayo, Maria Cecília de Sousa (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**: 14.ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

_____. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: Minayo, Maria Cecília de Sousa (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**: 34. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2015.

HOFFMANN, Jussara Maria Lerch. **Avaliação: mito e desafio: uma perspectiva construtivista**. Porto Alegre: Mediação, 1995.

KLEIN, Rubem. Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, n.40, v. 11, p. 283-296, jul./set. 2003.

KLEIN, R.; FONTANIVE, N. Avaliação em larga escala. **Em Aberto**, Brasília. v. 15, n. 66, p. 29-34, 1995.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: Alternativa, 2008.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem na escola: reelaborando conceitos e recriando práticas**. 2. ed. Salvador: Malabares, 2005.

_____. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

_____. **Gestão educacional: concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARQUES, C. A. et al. **Qual o nível de alfabetização das crianças do Ceará?** Fortaleza:[s.n],1994.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Sousa. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, jun., 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, PAULO S. (org.) Caminhos de construção da pesquisa em Ciências Humanas. In:OLIVEIRA,P. **Metodologia das Ciências Humanas**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SERAPIONI, Mauro. **Avaliação da qualidade em saúde: a contribuição da sociologia da saúde para a superação da polarização entre a visão dos usuários e a perspectiva dos profissionais**. Rio de Janeiro:[s.n],1999

SILVA, Maria Leonir do Nascimento. **Contribuições Pedagógicas para a avaliação em larga escala da produção escrita nas séries iniciais do Ensino Fundamental**. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. São Paulo: Veras,2008.

SILVA, Pedro L. B. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final**. Campinas: EdUNICAMP, 1999.

SOUSA, C.P. de (Org.). **Avaliação do rendimento escolar**. 7. ed. São Paulo: Papyrus, 2000.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. **Avaliação da aprendizagem: práticas de mudança por uma práxis transformadora**. São Paulo: Libertad, 1998.

VIANNA, Heraldo Marelím. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro, 2005.

_____. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. **Estudos em**

Avaliação Educacional, São Paulo.v.3, n. 27, p.12-22,jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/eae/n27/n27a02.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

_____. Programas de avaliação em larga escala: algumas considerações. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo. v.2, n. 23, p. 93-104, jan./jun. 2001.

_____. **Avaliação educacional**. São Paulo: IBRASA, 2000.

_____. **Introdução à avaliação educacional**. São Paulo: IBRASA, 1989.

VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**,Rio de Janeiro. v. 27,n.33, p.123-133, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YASBECK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ – REITORIA DE GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Desenvolvo investigação empírica intitulada “O PAIC e o desafio de erradicar o analfabetismo no Ceará”, iniciativa vinculada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Eu, Ana Paula Saraiva Sousa, sob a orientação do professor Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior, lhe convido a participar desse estudo que objetiva compreender como a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) utiliza os resultados de aprendizagens dos alunos cearenses para o desenvolvimento do Programa. O estudo envolverá a gravação de entrevistas individuais com os Coordenadores do PAIC que ocupam e/ou ocuparam a função principais gestores. Esclareço que seu aceite em participar desta pesquisa não implicará a percepção de nenhuma remuneração em troca das informações a serem fornecidas. Também não promoverá nenhuma alteração de seu convívio no âmbito de trabalho, nem trará qualquer repercussão, positiva ou negativa, junto à SEDUC, COPEM ou CREDE. Sua participação neste estudo é voluntária. O(a) senhor(a) poderá optar por não participar ou interromper sua participação no estudo a qualquer momento. Informo que os dados obtidos serão divulgados em vários expedientes de circulação de produções científicas na academia, mas preservando-se a identidade dos (as) entrevistados (as). Acredita-se que as informações obtidas neste estudo possam ajudar a aprofundar as reflexões acerca do papel e da importância da COPEM no processo gestão desse programa, dada a sua experiência profissional e a oportunidade de confrontação teórico-prática. Ademais, entende-se que as reflexões decorrentes desse estudo contribuirão para alargar e aprofundar o conhecimento no campo das de planejamento e gestão de políticas públicas, uma das áreas de concentração do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Se o (a) senhor (a) tiver quaisquer dúvidas sobre seus direitos ou queixas referentes a este estudo, deverá entrar em contato com o Coordenador do Mestrado Profissional em Planejamento e Política Pública/MPPPP da ProPGPq/UECE, prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota, na Universidade Estadual do Ceará (UECE), à Av. Silas Munguba, nº 1700 – Bloco CESA, Campus do Itaperi, Fortaleza/Ceará. CEP: 60.740-000. Fones: 085. 3101-9880.

Fortaleza, _____ de dezembro de 2016.

Ana Paula Saraiva Sousa

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Pós-Esclarecido



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ – REITORIA DE GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

TERMO DE CONSENTIMENTO PÓS-ESCLARECIDO

Eu, _____, portador do RG nº _____, abaixo assinado, tendo recebido as informações constantes no TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO, e ciente dos meus direitos explicitados no termo supracitado, concordo em participar da pesquisa “O PAIC e o desafio de erradicar o analfabetismo no Ceará”, desenvolvida pela pesquisadora Ana Paula Saraiva Sousa, sob a orientação da professor Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior.

Fortaleza, ____ de dezembro de 2016.

Assinatura do(a) Voluntário(a)

Ana Paula Saraiva Sousa – Pesquisador

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista – COORDENADOR COPEM



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ – REITORIA DE GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA – COORDENADOR COPEM

1 – AVALIAÇÃO E USO DOS RESULTADOS

- Na sua opinião como se utilizou os resultados das avaliações ao longo do tempo, como se utiliza hoje dentro da COPEM e como deveriam ser utilizados os resultados das avaliações do programa?
- A partir dos resultados das avaliações como e quais deliberações são tomadas no processo decisório das ações do PAIC para a melhoria contínua do programa e atingimento dos objetivos deste?
- Na sua opinião, a qualidade das avaliações do programa contempla de forma ampla os objetivos de uma alfabetização na idade certa com excelência?

2 – METAS E APRENDIZAGEM

- Um dos pressupostos do programa é alfabetização 100% das crianças. Mas sabemos que desde sua criação, a cada ano, existe um residual de crianças que não conseguem ser alfabetizadas. Qual a dificuldade de se cumprir essa meta, na sua opinião?
- Sabemos que as avaliações são um recorte do currículo, e existem estudiosos desta área que fazem críticas às avaliações externas, como Oliveira, Nevo, por considerarem que as escolas fazem o reducionismo do currículo durante o ano para atender as demandas das provas, em vez de aprimorá-lo através dos resultados delas. Como o(a) senhor(a) vê esta questão?
- Qual é o diferencial do PAIC em relação a outros programas de alfabetização e formação de alfabetizadores?

- Em sua opinião, o que considera como fundamental para alfabetizar as crianças atualmente?
- O que sugeriria para que o programa tivesse uma maior eficácia?
- Como definiria aprendizagem com equidade?

3 – GESTÃO E PLANEJAMENTO

- Tem-se hoje um modelo de gestão que é composto por três componentes fundamentais: (1) monitoramento da execução; (2) avaliação e (3) revisão do programa. Como se trabalha esses componentes e como isso interfere nos resultados de aprendizagem dos alunos?
- Como é visto pelo (a) senhor (a) o planejamento, a execução e o acompanhamento do programa dentro da COPEM?
- Como é realizada a integração das estratégias do planejamento às equipes que o desenvolvem?
- Onde se encaixa o PAIC dentro do PPA da SEDUC?
- Como analisa a estrutura do programa para atender as demandas de aprendizagem apontadas pelos resultados das avaliações? E sobre a quantidade de servidores que atuam na COPEM e nas CREDEs para desenvolvimento das ações, visitas, acompanhamento e monitoramento do Programa, como avalia?
- Sabemos que a capacitação, o conhecimento e comprometimento são fundamentais para qualquer programa. O que é feito na COPEM, para que essa capacitação, esse conhecimento e comprometimento sejam alcançados pelas pessoas que o executam? E como, na sua opinião, poderia ser melhorado?

APÊNDICE E – Plano SEDUC/COPEM

Secretaria de Educação do Estado do Ceará																					
Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais – COPEM																					
Indicadores SEDUC - GpR																					
Desafio	Indicador	Referência (última medição)			Metas		Premissas/Justificativa da Meta	Série histórica											Variação		
		Valor	Ano	Rede	2017	2018		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média (%)	Variação %
Induzir a melhoria do desempenho acadêmico do Ensino Fundamental I e II	Proficiência (SPAECE) LP dos alunos do 2º ano	SEDUC e CAEd/UFJF	181.2	2015	pública	195.83	203.58	A proficiência dos alunos do 2º ano em portuguesa aumentou, em média, 5,59% a.a. entre 2007 e 2015, tendo uma variação de 52,14% nesse período. Utilizando a taxa média de crescimento anual de 5,59%, considerando a manutenção, sem alterações relevantes, de todas as políticas públicas relacionadas ao Ensino Fundamental, projeta-se como meta para 2017 e 2018, respectivamente, os seguintes valores 202,03 e 213,33 . A área técnica entende que a projeção de crescimento 5,59%	119.10	127.80	142.60	162.60	177.00	162.00	165.10	174.30	181.20	188.37		3.96	52.14

								para o 2º ano de 2016 está muito elevada, considerando que o ano é atípico, com eleições municipais, e também considerando que uma média de proficiência acima de 200 para o 2º ano é muito alta. Assim, optou-se por projetar um crescimento de 5,0 pontos em 2016, o que equivale a 3,39% .												
IDEB EF I (rede pública)	INEP/MEC	5.727	2015	Pública	6.473	-	O desempenho da rede pública no IDEB do Ceará foi superior às metas projetadas pelo INEP para o estado do Ceará no período de 2007 a 2015. Desta forma, optou-se por utilizar a variação média da rede pública estado para a projeção da meta. Para 2017, considerando a manutenção, sem alterações relevantes, de todas as políticas públicas relacionadas ao Ensino Fundamental, estima-se que o EF I tenha uma melhora de 13,00%	do	4.198	4.679	5.115	5.245	5.999	6.564	9.420	42.886				
								do	0.839	0.876	0.911	0.945	0.955	0.986	3.299	13.827				
									3.521	4.101	4.662	4.956	5.727	6.472	13.004	62.653				

							na sua nota, em relação a nota de 2015. observação: - Não existe projeção para 2018, tendo em vista que o IDEB é calculado a cada dois anos. - Nos valores projetado pelo INEP a variação é igual 9,72% a.a.												
IDEB EF II (rede pública)	INEP/MEC	4.541	2015	Pública	4.935	-	O desempenho da rede pública no IDEB do Ceará foi superior às metas projetadas pelo INEP para o estado do Ceará no período de 2007 a 2015. Desta forma, optou-se por utilizar a variação média para a projeção meta. Para 2017, considerando a manutenção, sem alterações relevantes, de todas as políticas públicas relacionadas ao Ensino Fundamental, estima-se que o EF II tenha uma melhora de 8,67% na sua nota, em relação a nota de 2015. observação:												
									4.066	4.374	4.515	4.695	5.089	5.384	5.799	25.179			
									0.802	0.833	0.853	0.874	0.892	0.916	2.707	11.265			
								3.260	3.644	3.853	4.102	4.541	4.935	8.67	39.28				

								- Não existe projeção para 2018, tendo em vista que o IDEB é calculado a cada dois anos. - Nos valores projetado pelo INEP a variação é igual 9,34% a.a.																
Apoiar os municípios na ampliação da educação infantil	Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos na Educação Infantil	Fonte: IBGE/Pnad Elaboração: Todos Pela Educação	26.46 %	2014	Ceará	29.63	30.77	Entre 2011 e 2014 a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos na educação infantil teve variação média de 8,4% a.a. Projetando essa variação e considerando a manutenção, sem alterações relevantes, de todas as políticas públicas relacionadas à educação infantil, estima-se 29,63% para 2017 e 30,77% para 2018. - Os valores de 2015 e 2016 foram estimados com base na série histórica de 2011 a 2014. As ações que são desenvolvidas dentro do Programa MAIS PAIC, como a formação de professores que	17.6	21.67	18.96	-	24.02	22.82	22.13	26.46	27.48	28.54						3.85

								atinge 2.320 professores ano, a disponibilização de materiais como livros paradidáticos e orientações curriculares, tem efetivo impacto nesse indicador. Com a previsão de conclusão de CEI no período propos haverá efetivamente a ampliação do acesso às crianças de 0 a 3 anos na Educação Infantil, sendo possível o alcance da projeção proposta.														
	Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na Educação pública**	Fonte: IBGE/Pnad Elaboração: Todos Pela Educação	95.72 %	2014	Ceará	98.5%	98.5 %	Entre 2011 e 2014 a porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na educação infantil teve variação média de 2,68% a.a. Projetando essa variação e considerando a manutenção, sem alterações relevantes, de todas as políticas públicas relacionadas à educação infantil, estima-se a universalização do acesso em 2017 e 2018, conforme previsto pelo PNE, PEE e PPA.		85.83	88.36	90.69	-	88.42	91.04	93.01	95.72	98.29	100%			2.68

	integral a partir de 2016 em relação ao total de escolas regulares de ensino médio.						Educação de Jovens e Adultos, 37 Escolas Indígenas e 525 Escolas Regulares. Das Escolas Regulares 519 são de ensino médio. A Seduc está concluindo um plano de conversão destas Escolas Regulares para tempo integral e tem como meta, até 2018, a conversão de 100 escolas regulares para tempo integral. Foram convertidas 26 em 2016 e serão mais 36 em 2017 e outras em 2018. Desta forma, em 2017 serão 62 escolas convertidas para tempo integral (11,9%) e serão 100 em 2018 (19,2%).															
--	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

			Secretaria de Educação do Estado do Ceará																				
			Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais - COPED																				
Indicadores SEDUC - GpR																							
- Informações validadas na reunião 21/11/2016 - horário: 9h:30min as 12h:20min																							
- Dados validados com os Secretarios - 23/11/2016 - 16h																							
Desafio	Indicador	Referência (última medição)	Metas		Premissas/Justificativa da Meta	Série histórica											Variação Média (%)	Variação %					
			Valor	Ano		Rede	2017	2018	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013			2014	2015	2016	2017	
Universalizar o atendimento dos jovens de 15 a 17 anos	Percentual de jovens de 15 a 17 que frequentam a escola (atendimento)	Fonte: IBGE/Pnad (observatório PNE)	83.1	2014	Ceará	83.98	84.27	O Estado do Ceará, atualmente, possui vagas na rede pública suficientes para atender a toda matrícula obrigatória do Ensino Médio. Entretanto, entre 2011 e 2014, a porcentagem de jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola teve uma variação média de 0,35% a.a. Observa-se que, embora haja oferta suficiente de vagas, ainda há vagas ociosas, muitas vezes, devido ao abandono/evasão. Dentre as possíveis causas do	77.9	75.9	78.9	80.9	-	84.00	84.60	83.00	83.10	83.391	83.68			0.35	

							série histórica de 2011 a 2014. Conforme a Pnad de 2014, 81.321 jovens de 15 a 17 anos não frequentam a escola e não concluíram o ensino médio. Visando ao acolhimento desses jovens estima-se atender no mínimo, 5.000 jovens em 201 que representa 6% dos 81.321 jovens que estão fora da escola e mais 10.000 em 2018, totalizando neste 15.000 jovens que representará 18,4%.													
Elevar a qualidade do aprendizado dos alunos da rede pública no EM no que tange ao fluxo escolar e desempenhos dos estudantes	IDEB Ensino Médio	INEP/MEC	3.4460	2015	Estadual	3.534	-	o	4.0401		4.1467		4.0598		3.9574		3.9426		3.92	-0.589
								o	0.7720		0.8093		0.8316		0.8450		0.8740		0.90	3.159
									3.1189		3.3561		3.3760		3.3441		3.4460		3.5339	2.575

