
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

Volume 29 Número 93

5 de julho de 2021

ISSN 1068-2341

Referência Locais de Qualidade Educacional: Estudo Comparado das Trajetórias SOBRAL/CE E OEIRAS/PI

João César da Fonseca Neto

Geraldina Vicente Sol



Renato de Oliveira Brito

Universidade Católica de Brasília (UCB)

Brasil

Citação: Fonseca Neto, J. C. da., Sol, G. V., & Brito, R. de O. (2021). Referências locais de qualidade educacional: Estudo comparado das trajetórias de Sobral/CE e Oeiras/PI. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(93). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5659>

Resumo: Este artigo é resultado de uma pesquisa de Educação Comparada sobre as trajetórias das reformas educacionais realizadas nas duas últimas décadas pelos municípios de Sobral/CE e Oeiras/PI. A partir dos resultados do último PISA, o texto discute os diferentes conceitos de “qualidade” em educação, para em seguida contextualizar as unidades de análise e apresentar os resultados dos seus principais indicadores educacionais. A comparação das duas trajetórias destaca semelhanças e especificidades de cada processo, indicando estratégias de atuação que podem ser replicadas em outros lugares, mas também reconhecendo a importância do desenvolvimento de soluções locais adequadas a cada realidade. Ao final, constata-se que em tempos e condições distintas, Sobral e Oeiras têm conseguido avançar significativamente na efetivação do direito à aprendizagem, e que comparações intranacionais constituem fonte promissora para novas

investigações e políticas de reforma educacional voltadas para a qualidade.

Palavras-chave: Educação comparada; reforma educacional; qualidade; indicadores educacionais

Local references of educational quality: A comparative study with Sobral/CE and Oeiras/PI trajectories

Abstract: This article is the result of a comparative education research on the educational reforms trajectories carried out in the last two decades by the municipalities of Sobral/CE and Oeiras/PI. Based on the last PISA results, the text discusses the different concepts of “quality” in education and then contextualizes the units of analysis and presents its main educational indicators results. The two trajectories comparison highlights the similarities and specificities of each process, indicating strategies action that can be replicated in other places, but also recognizing the importance of developing local solutions appropriate to each reality. In the final analysis, it shows that in different periods of time and conditions, Sobral and Oeiras have been able to advance significantly in the enforcement of the right to learning and that intranational comparisons are a promising source for new investigations and educational reform policies aimed at quality.

Keywords: Comparative education; educational reform; quality; educational indicators

Referencias locales de calidad educativa: Estudio comparado de las trayectorias de Sobral/CE y Oeiras/PI

Resumen: Este artículo es el resultado de una investigación de Educación Comparada sobre las trayectorias de las reformas educativas llevadas a cabo en las últimas dos décadas por los municipios de Sobral/CE y Oeiras/PI. Sobre la base de los resultados de la última PISA – Programa Internacional de Evaluación de Alumnos, el texto argumenta sobre los diferentes conceptos de "calidad" en la educación, y luego contextualiza las unidades de análisis y presenta los resultados de sus principales indicadores educativos. La comparación de las dos trayectorias pone de relieve las similitudes y especificidades de cada proceso, indicando estrategias de acción que pueden ser replicadas en otros lugares, pero también reconociendo la importancia de desarrollar soluciones locales adecuadas a cada realidad. Al final, se observa que en diferentes tiempos y condiciones, Sobral y Oeiras han sido capaces de hacer progresos significativos en la realización del derecho al aprendizaje y que las comparaciones intranacionales son una fuente prometedora para nuevas investigaciones y políticas de reforma educativa centradas en la calidad.

Palabras-clave: Educación comparada; reforma educacional; calidad; indicadores educacionales

Referência Locais de Qualidade Educacional: Estudo Comparado das Trajetórias SOBRAL/CE E OEIRAS/PI

O desempenho da Educação Básica brasileira em avaliações internacionais de larga escala tem sido insatisfatório. Apesar dos avanços consideráveis na universalização do acesso ao Ensino Fundamental nas últimas décadas, a aprendizagem persiste como o grande desafio a ser superado (Dourado & Oliveira, 2009). Na edição de 2018 do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, os estudantes brasileiros avaliados ficaram significativamente abaixo da média de proficiência em Leitura, Ciências e Matemática.

Ao mesmo tempo em que esses resultados sinalizam para a necessidade de reformas educacionais com foco na aprendizagem, eles devem também ser interpretados de forma crítica. A própria utilização de um ranking internacional tem sido alvo de questionamentos por contribuir para

a criação de um ambiente de competição em torno de determinada concepção do que seria uma educação de qualidade, desconsiderando a polissemia do termo e seus aspectos políticos e culturais.

As análises comparativas de sistemas de ensino que partem do nível nacional são importantes num cenário de globalização, mas podem subestimar as heterogeneidades e idiossincrasias que se manifestam nos níveis regional, estadual e local da política educacional dos países. No caso brasileiro, a dimensão e a complexidade do seu sistema educativo – fortemente marcado pela continentalidade geográfica, pela estrutura tripartite da federação e pela atuação conjunta dos setores público e privado – faz com que o resultado agregado do país seja uma medida pouco reveladora das acentuadas desigualdades desse conjunto.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que elevou os municípios brasileiros a entes federados dotados de relativa autonomia política e administrativa, estabeleceu uma profunda descentralização da execução das políticas sociais no país, especialmente na área da Educação, na qual existem atualmente 5.570 sistemas municipais de ensino. A existência de tantos provedores de serviços públicos tende a fomentar uma maior diversidade de experiências, constituindo potencial valioso para o surgimento de soluções locais inovadoras para problemas de políticas educacionais, passíveis de serem reproduzidas ou adaptadas em outros contextos (Winkler & Gershberg, 2012, p. 243).

O presente artigo pretende, então, lançar luz sobre as trajetórias de dois municípios brasileiros que têm se destacado pela evolução dos seus indicadores de aprendizagem, e que podem ser considerados experiências locais exitosas de reformas educacionais.

Trata-se de pesquisa de Educação Comparada, entendida como “[...] uma área interdisciplinar que se propõe investigar sistemas educacionais [...] abarcando uma dimensão intra ou internacional num tempo histórico fixo ou em movimento” (Bonitatibus, 1989, p. 3).

O enfoque da pesquisa é predominantemente qualitativo. Conforme Creswell (2010), nesse tipo de pesquisa os pesquisadores pretendem desenvolver um relato holístico do objeto de estudo e “tentam desenvolver um quadro complexo do problema ou questão que está sendo estudado. Isso envolve o relato de múltiplas perspectivas, a identificação dos muitos fatores envolvidos em uma situação, e, em geral o esboço do quadro mais amplo que emerge” (Creswell, 2010, p. 209-210).

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais: “Procedimentos Metodológicos”, “O Discurso da Qualidade e o Papel das Avaliações Externas no Brasil”; “Oeiras/PI e Sobral/CE: Contextos e Resultados” e “Comparando as Trajetórias de Sobral/CE e Oeiras/PI”.

Espera-se com essa pesquisa contribuir para a reflexão acerca do potencial das experiências locais na superação do problema do baixo nível de aprendizado de grande parte dos estudantes das escolas públicas brasileiras. A compreensão dos fatores que levaram ao aprimoramento dos indicadores de desempenho dessas duas redes de ensino pode oferecer relevantes subsídios para as demais redes municipais, estaduais e federal, bem como para a política nacional de educação como um todo.

Procedimentos Metodológicos

A primeira etapa da pesquisa consistiu na revisão da literatura acerca dos temas “qualidade em educação” e “avaliações externas”, cujo resultado consta da seção seguinte. A adoção de estudo comparado de dois casos locais em vez de estudo mais aprofundado de caso único – teve como intuito demonstrar que não há uma receita para o sucesso, e que as trajetórias de casos como esses podem conter rico material empírico para a compreensão dos desafios da aprendizagem e, sobretudo, possíveis soluções para seu enfrentamento.

Dadas as diversas possibilidades de comparação do fenômeno educacional, fez-se necessária a definição das unidades de análise, que “[...] nas pesquisas em Ciências Sociais se referem à maior unidade estudada. Representa a resposta à pergunta a respeito de ‘quem’ ou ‘do quê’ está sendo analisado” (Manzon, 2015, p. 128). A opção adotada foi a das redes públicas municipais de ensino, desconsiderando-se as escolas estaduais, federais e privadas desses municípios.

A escolha das redes partiu do seu aproveitamento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): o critério inicial foi o de que ambas tivessem superado, em 2017 -último ano cujos dados estavam disponíveis quando da realização da pesquisa- a meta do indicador para 2021. Em seguida, buscou-se o município brasileiro com a maior nota para o Ensino Fundamental, chegando-se a Sobral, no Estado do Ceará.

A seleção do segundo caso não se deu pela ordem de classificação no indicador. Em vez disso, por meio de pesquisa exploratória, buscou-se uma rede municipal cuja experiência tivesse obtido destaque recente na opinião pública; que representasse relativo ineditismo na literatura especializada e que sinalizasse um conjunto de semelhanças e diferenças com Sobral que pudesse justificar a comparação para além do parâmetro do IDEB. A partir da leitura da matéria do jornal espanhol *El País*, de 20/12/2018: “A cidade do Piauí que quer se tornar a Finlândia brasileira da educação” (Oliveira, 2018), optou-se pela rede municipal de Oeiras, no estado do Piauí.

Os dados de indicadores educacionais das duas redes municipais que constam sistematizados em “Oeiras/PI e Sobral/CE: contextos e resultados” foram coletados da seção “Dados Abertos” do site institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (INEP, n.d).

Os dados referentes às reformas educacionais foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A experiência sobralense, anterior e objeto recorrente de pesquisas nacionais e internacionais no campo educacional, contém ampla bibliografia a seu respeito e maior facilidade de acesso a documentos, sobretudo no tocante a legislações. Essas pesquisas foram complementadas com entrevistas semiestruturadas com os atuais secretários de educação dos municípios, que foram de fundamental importância para a caracterização das reformas educacionais empreendidas, especialmente no caso de Oeiras, em que ainda há escassez de fontes bibliográficas a respeito.

O Discurso da Qualidade e o Papel das Avaliações Externas no Brasil

O PISA é, atualmente, o maior estudo comparativo de sistemas de ensino no mundo. Realizado a cada três anos pela OCDE, seu principal objetivo é avaliar em que medida os alunos dos países participantes têm obtido “[...] conhecimentos e habilidades essenciais para a plena participação na vida social e econômica” (INEP, 2019, p. 17). Ele oferece informações sobre o desempenho dos estudantes de 15 anos de idade de escolas públicas e privadas (independentemente da série que estão cursando) nos domínios de Leitura, Matemática e Ciências. A cada ano é dada prioridade a um desses domínios com a aplicação de um maior número de questões. Na sétima e última edição, em 2018, esse enfoque foi maior no quesito Leitura.

Além dos testes de rendimento nas três áreas, são aplicados questionários contextuais aos pais, professores, diretores escolares e aos próprios alunos, com vistas a verificar o impacto de fatores intra e extraescolares -tais como condições materiais das escolas e de condicionantes sociais, econômicos e demográficos- na aprendizagem. Por fim, é avaliada a proficiência nos chamados “domínios inovadores”, que em 2018 correspondeu à Competência Global e ao Letramento Financeiro.

Na última edição, 79 países participaram da avaliação, dos quais 37 são membros da OCDE e 42, tidos como parceiros, entre eles o Brasil, que participa desde a primeira edição realizada no ano

2000. A divulgação dos resultados de 2018 reacendeu o debate sobre a necessidade da melhoria da qualidade da educação escolar brasileira. Na Tabela 1, destacamos o rendimento brasileiro comparativamente ao de outros países¹ nos três domínios avaliados.

Tabela 1*Ranking PISA 2018*

País	Nota/Classificação	Nota/Classificação	Nota/Classificação
	Leitura	Matemática	Ciências
Canadá	520 (4°-8°)	512 (10°-16°)	518 (6°-10°)
Finlândia	520 (4°-9°)	507 (12°-18°)	522 (5°-9°)
Coreia	514 (6°-11°)	526 (5°-9°)	519 (6°-10°)
EUA	505 (10°-20°)	478 (32°-39°)	502 (12°-23°)
Portugal	492 (20°-26°)	492 (23°-31°)	492 (21°-29°)
Média OCDE	487	489	489
Chile	452 (42°-44°)	417 (55°-60°)	444 (44°-47°)
Uruguai	427 (46°-52°)	418 (54°-60°)	426 (51°-57°)
Costa Rica	426 (46°-54°)	402 (61°-66°)	416 (56°-63°)
México	420 (49°-50°)	409 (60°-63°)	419 (55°-62°)
Brasil	413 (55°-59°)	384 (69°-72°)	404 (64°-67°)
Argentina	402 (60°-66°)	379 (70°-73°)	404 (63°-68°)
Peru	401 (61°-66°)	400 (62°-67°)	404 (63°-67°)

Fonte: INEP, 2019 – elaboração própria.

Entre as nações que compõem a tabela acima, obtiveram notas superiores à média geral dos membros da OCDE (487 em Leitura e 489 em Matemática e Ciências), aqueles que figuram entre as primeiras colocações até a 39ª posição, conforme a área de conhecimento avaliada. O Brasil ficou posicionado em 57º lugar em Leitura, 70º em Matemática e 64º em Ciências, entre os 79 participantes da avaliação.

Cumpra esclarecer que a pontuação brasileira teve uma leve melhoria numérica entre a edição de 2015 e a de 2018, com um aumento de 6 pontos em Leitura (de 407 para 413), 7 em Matemática (de 377 para 384) e 3 pontos em Ciências (de 401 para 404). Trata-se, contudo, de variação não significativa estatisticamente, sinalizando, de fato, uma estabilização do país entre os últimos colocados da lista geral no período.

¹ Os países contidos na Tabela 1 são aqueles apresentados pelo INEP no Relatório Preliminar Brasil do PISA 2018 (INEP, 2019). Foram escolhidos países latino-americanos pela proximidade geográfica e cultural; Portugal e Espanha pela proximidade cultural; Estados Unidos da América (EUA) por constituir uma federação de grande extensão territorial como o Brasil; Canadá pela extensão territorial e alto rendimento; Finlândia, representando países europeus de alto rendimento e a Coreia do Sul, país asiático que também tem obtido bom desempenho na avaliação.

Quando esses resultados do PISA 2018 foram publicados, os veículos de imprensa foram tomados por manchetes como: “Brasil mantém-se entre piores em avaliação internacional de educação” (Passareli, 2019), “Brasil cai em ranking mundial de educação em matemática e ciência, e fica estagnado em leitura” (Moreno & Oliveira, 2019), “PISA 2018: o Brasil está na turma do fundão. De novo” (Vieira, 2019). Essas notícias reverberam um sentimento geral de frustração ou preocupação com a educação brasileira e sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento nacional em um contexto de globalização e de competição internacional.

Como pano de fundo, tem-se um discurso sobre a qualidade da educação associada ao resultado de testes de desempenho de estudantes em avaliações de larga escala, como se os indicadores que provêm dessas avaliações fossem dotados de neutralidade ou mesmo capacidade de responderem sozinhos à complexa questão do que vem a ser uma educação de qualidade.

Sá (2008) alerta para o fato de os discursos da qualidade serem utilizados como instrumentos de agendas e interesses diversos em propostas reformadoras, e que:

[...] a despolitização do termo qualidade, decorrente, em parte da ausência de um escrutínio crítico que o interpele tem contribuído para uma aura de bondade dos discursos e das políticas que o mobilizam ao mesmo tempo que tem deixado na penumbra a tessitura complexa em que vêm reconfigurando as desigualdades em Educação. (Sá, 2008, p. 425)

Enguita (1994), no célebre texto “O Discurso da Qualidade e a Qualidade do Discurso”, já problematizava a questão da centralidade crescente desse discurso no campo educacional em substituição à problemática anterior da igualdade de oportunidades escolares. Para o autor, a palavra estaria se convertendo no eixo norteador do debate educacional, sendo apresentado como um consenso ou uma meta por todos compartilhada, quando na realidade:

[...] por sua polissemia, pode mobilizar em torno de si professores que querem melhores salários e mais recursos e os contribuintes que desejam o mesmo resultado a um menor custo; os empregadores que querem força de trabalho mais disciplinada e os estudantes que reclamam maior liberdade e mais conexão com seus interesses; os que desejam reduzir as diferenças escolares e os que querem aumentar suas vantagens relativas. (Enguita, 1994, p. 96)

Para além das perspectivas distintas que cada ator social pode ter do termo, a concepção que ele assume no discurso majoritário também se modificaria no tempo e no espaço. Nesse sentido, a utilização de testes de larga escala para avaliação da qualidade do ensino, com base no rendimento de estudantes, teria surgido a partir da ampliação do acesso às populações menos favorecidas à escolarização formal, ao final da década de 1980, mas sobretudo durante os anos de 1990 e 2000.

Ao abordarem a qualidade do ensino como uma nova dimensão da luta pelo direito à Educação no Brasil, Oliveira & Araújo (2003) identificam três significados distintos do termo ao longo da história educacional do país: i) a qualidade pela limitação do acesso; ii) a qualidade enquanto fluxo e iii) a qualidade por desempenho cognitivo.

Assim, até a década de 1940, a noção de qualidade estaria relacionada à própria oferta limitada de vagas nas escolas, o que na prática tornava a educação formal um privilégio da elite econômica da sociedade, não um direito social de toda a população. O filtro principal se dava no próprio ingresso, quase sempre reservado às famílias com melhores condições financeiras. Os autores apontam como um dos efeitos dessa concepção excludente, o fato de na década de 1920 mais de 60% da população brasileira ainda ser analfabeta (Oliveira & Araújo, 2003, p. 8).

A partir dos anos 40, em resposta a demandas populares por mais oportunidades de escolarização, que estão relacionadas às transformações socioeconômicas advindas da

industrialização e da urbanização. No Brasil, a resposta a essas demandas “[...] concentrou-se, basicamente, na construção de prédios escolares, na compra de material escolar, muitas vezes de segunda categoria, e na precarização do trabalho docente pelo aviltamento dos salários e das condições de trabalho” (Oliveira & Araújo, 2003, p. 9).

A ampliação da oferta de vagas não se fez acompanhar de uma preocupação com a qualidade do ensino, o que exigiria uma reestruturação da escola pública para receber alunos de perfil social, econômico e cultural bastante distinto daquele que era tradicionalmente atendido. Como consequência, surge o desafio de não só garantir o acesso, mas também a permanência com sucesso dos alunos no sistema educacional, uma vez que as taxas de reprovação dispararam no período, chegando a 48% dos alunos matriculados na 1ª série em 1980 (Oliveira & Araújo, 2003, p. 10).

O termo qualidade passava a estar relacionado, então, com a noção de fluxo, ou seja, com a progressão dos alunos pelas séries e etapas escolares.

Assim, no final dos anos de 1970 e nos anos de 1980, um segundo indicador de qualidade foi incorporado ao debate educacional no Brasil. A partir da comparação entre a entrada e a saída de alunos do sistema de ensino, era medida a qualidade da escola. Se a saída se mostrasse muito pequena em relação à entrada, a escola ou o sistema como um todo teria baixa qualidade. (Oliveira & Araújo, 2003, p. 10)

O problema do fluxo escolar, fortemente impactado pelas elevadas taxas de repetência, foi enfrentado na década de 1990 com a adoção dos ciclos de escolarização, promoção continuada e programas de aceleração da aprendizagem, que viriam a ganhar impulso com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) em 1996 (Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996).

Essas estratégias aumentaram a “produtividade” do sistema, mas em contrapartida comprometeram o principal mecanismo de seletividade escolar à época: o instituto da aprovação e da reprovação dos alunos, que deixa de servir como indicador confiável para aferição da qualidade do ensino. É nesse cenário que ganha força no Brasil um terceiro tipo de indicador de qualidade: os indicadores de desempenho em avaliações externas de larga escala.

Ao abordar o poder de influência dessas avaliações, Hypolito & Jorge (2020) destacam o papel dos organismos internacionais – como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e da já citada Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - no movimento global de reformas educacionais iniciados na década de 1980, sob o ideário da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), segundo a qual a Administração Pública deveria adotar práticas de mercado com vistas à melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade.

Gentili (1994) chama atenção para o fato de que com o advento da redemocratização política da América Latina no início dos anos 1980, também havia ganhado força na região a retórica da democratização da educação, mas que esse movimento foi rapidamente ofuscado pelo discurso generalizante da qualidade, fundamentado numa visão neoconservadora e neoliberal que já vigorava como discurso hegemônico nos países centrais do capitalismo.

A Constituição Federal de 1988 é promulgada no Brasil nesse contexto de redemocratização e de influência do ideário neoliberal que pautaria as reformas do aparelho de estado na década seguinte, impactando fortemente a organização do sistema e das políticas educacionais. De todo modo, a nova Carta Constitucional promoveu avanços significativos no tocante ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais, dentre eles, o direito de todos a uma educação de qualidade, que vise o desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988, art. 205).

Do ponto de vista político e administrativo, a chamada Constituição Cidadã promove uma profunda descentralização das políticas sociais. No campo educacional, essa descentralização se concretiza na atribuição de autonomia relativa (política e administrativa) aos estados e municípios de organizarem seus próprios sistemas de ensino em regime de colaboração entre si e com a União. Os sistemas subnacionais de ensino seriam estruturados e geridos a partir de uma divisão prévia de competências, segundo à qual caberia aos municípios a atuação prioritária na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e aos estados, nos Ensinos Fundamental e Médio (Brasil, 1988, art. 211).

O art. 206, por sua vez, estabelece os princípios pelos quais deve ser ministrado o ensino no país, entre eles o de “garantia de padrão de qualidade”. O texto constitucional não define no que consistiria esse padrão, mas a ele são associados, a partir de então, mecanismos de avaliação educacional por meio de testes de larga escala.

Em 1992, surge o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Após várias reestruturações ao longo dos anos, o SAEB se consolida como o maior conjunto de avaliações externas nacionais do país, que teriam como objetivo a realização de diagnósticos periódicos da Educação Básica e dos fatores que possam afetar o desempenho dos estudantes, cumprindo um papel central nas políticas educacionais atualmente.

A já citada LDBEN, por sua vez, incumbiu à União a responsabilidade de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Lei nº 9.394/1996, art. 6º, VI).

Com as reformas do aparelho de Estado na década de 1990, o Estado Nacional brasileiro reposiciona sua atuação na Educação, deixando progressivamente de atuar como provedor de bens e serviços públicos para se colocar como regulador. A descentralização das políticas educacionais de um lado e a centralização da avaliação do outro constituem dois movimentos complementares dessa nova lógica de atuação.

[...] A Nova Gestão Pública, ao mesmo tempo em que alimenta o discurso da flexibilização, descentralização e transparência da gestão, induz a novas estratégias de controle e regulação baseadas na produção de dados estatísticos e de evidências, na comparação numérica e no controle a posteriori, pautado no racionalismo, no neotecnicismo e na meritocracia. (Silva & Hypólito, 2018, p. 3)

Em 2007 é publicado o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, instituindo o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que teve entre suas principais medidas a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O novo indicador reúne dois conceitos diferentes para a definição da qualidade da educação: o fluxo, por meio da taxa de aprovação escolar, verificada por meio do Censo Escolar e o desempenho dos alunos nas avaliações do SAEB. Com uma variação de 0 a 10, em que quanto maior a nota, melhor a qualidade do ensino da escola ou da rede de ensino, o IDEB se tornaria uma das principais ferramentas de avaliação da qualidade da educação no país.

O Plano Nacional de Educação (PNE) correspondente aos anos de 2014 a 2024, instituído por meio da Lei nº 13.005/2014, de 26 de junho de 2014, traz em sua meta 7 o fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir metas bianuais específicas de acordo a etapa de ensino, estabelecendo que o país deve chegar a 2021 com a nota 6,0 no IDEB para o Ensino Fundamental Anos Iniciais, 5,5 para os Anos Finais e 5,2 para o Ensino Médio. Para o alcance dessas metas foram definidas 36 estratégias de atuação, entre elas a meta 7.11, que reconhece o PISA como “instrumento externo de referência”, estabelecendo também metas de desempenho para o país na

avaliação da OCDE, confirmando sua influência no arcabouço político-normativo da educação no Brasil.

Com essas considerações, pretendemos demonstrar que não há um conceito estático ou acabado sobre o termo qualidade em matéria de educação, tampouco um consenso a seu respeito. Em vez disso, o que se percebe é que cada nova concepção de qualidade em educação não elimina as anteriores “[...] a nova versão afasta as antigas para o lado, mas tem de conviver com elas. É isso precisamente que permite que setores e grupos com interesses distintos possam coincidir em termos de uma mesma palavra de ordem” (Enguita, 1994, p. 99).

Isso não quer dizer que o tema deva ser evitado ou ignorado pela pesquisa científica, mas que requer contextualização e posicionamento, uma vez que “o significado da qualidade, e consequentemente, a definição dos instrumentos apropriados para avaliá-la são espaços de poder e conflito que não devem ser abandonados” (Gentili, 1994, p. 172).

Uma vez apresentadas as nuances do discurso da qualidade na educação, sua construção histórica e o papel das avaliações externas no Brasil, partimos para apresentação dos resultados e dos diferentes contextos das duas unidades de análise selecionadas para, então, comparar suas trajetórias.

Oeiras/PI e Sobral/CE: Contextos e Resultados

As redes municipais de ensino no Brasil concentravam, em 2017, 68% das matrículas totais dos anos iniciais do Ensino Fundamental, o que correspondia a 83,3% do alunado das redes públicas (INEP, 2018). O desempenho regional do IDEB para essa etapa repercute as desigualdades que caracterizam nosso sistema federalista, com o Centro-Sul tendo, no geral, um desempenho significativamente superior aos do Norte e do Nordeste:

Tabela 2

Média do IDEB Municipal para o Ensino Fundamental Anos Iniciais em 2017 por Região

Região	Média
SE	6,29
S	6,07
CO	5,73
Brasil	5,51
NE	4,74
N	4,63

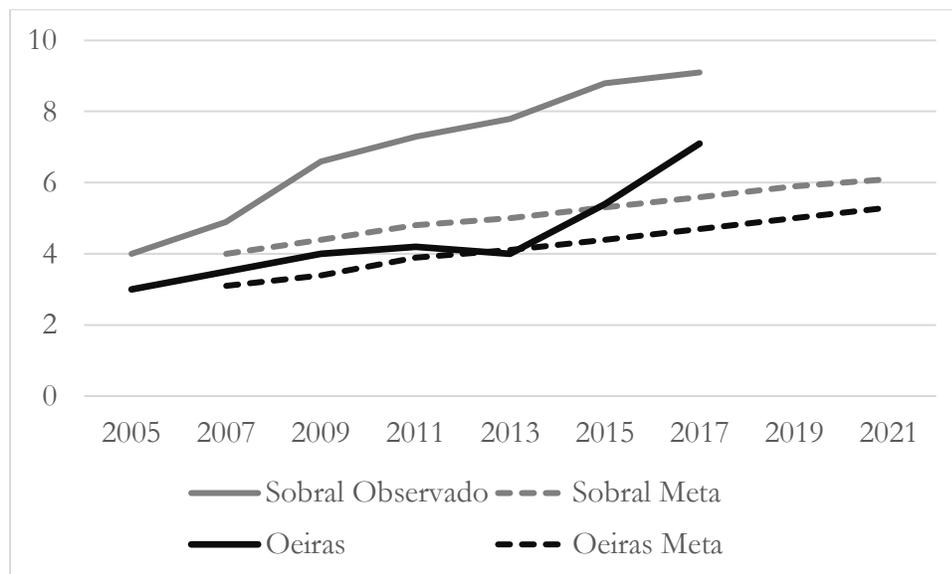
Fonte: INEP, 2018. – elaboração própria.

No entanto, um olhar mais atento no quadro das desigualdades educacionais do Brasil coloca em xeque a noção geral de Centro-Sul (mais desenvolvido) versus Norte/Nordeste. Prova disso é que não obstante o Nordeste tenha a segunda pior média do IDEB entre as cinco regiões em 2017, dos dez municípios com melhor desempenho para os anos iniciais do Ensino Fundamental, há seis nordestinos, sendo cinco deles cearenses (inclusive o primeiro da lista, Sobral). Esses dados desafiam o senso comum de que locais com menores índices de desenvolvimento social e econômico não possam ter uma educação de qualidade.

É nesse contexto regional que se inserem os dois casos analisados nesta pesquisa. O Gráfico 1 mostra a evolução observada no IDEB dos municípios de Sobral/CE e Oeiras/PI em comparação com as respectivas metas definidas pelo INEP:

Gráfico 1

Evolução Ideb (Ensino Fundamental Anos Iniciais) de Sobral e Oeiras



Nota: o IDEB varia de 0 a 10, a meta nacional do indicador é 6 para 2022.

Fonte: INEP, n.d. - elaboração própria.

Enquanto Sobral inicia em 2005 sua trajetória do indicador numa posição já superior, tendo mantido uma melhoria consistente até atingir 9,1 em 2017 (melhor nota do país), Oeiras teve uma pequena melhoria entre 2005 e 2011, seguida de uma leve queda em 2013. A partir desse ano, entretanto, a cidade piauiense iniciou um movimento de melhoria considerável de sua nota, saindo de 4, em 2013, para 7,1 em 2017.

Antes de adentrarmos nos demais indicadores educacionais e nas trajetórias de reformas que nos ajudarão a explicá-los, faz-se necessário conhecer um pouco das características desses dois municípios.

Oeiras é considerada o núcleo urbano mais antigo do Estado do Piauí, tendo surgido na segunda metade do século XVII. Localizado na região central do estado, o município possui uma população estimada em 37.029 habitantes em 2020. O PIB per capita foi de R\$ 11.009,05 em 2017, sendo o 27º do Piauí e o 3.760º do país. No Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), obteve nota 0,634, o 14º do Piauí, e 3.407º no âmbito nacional em 2010 (IBGE, n.d.-a).

A cidade se caracteriza por ser um dos principais polos culturais do estado, destacando-se pelo turismo religioso. Dado seu acervo arquitetônico colonial bem preservado, foi oficializada Monumento Nacional pelo Congresso Nacional do Brasil em 30 de março de 1989. Em 2012, foi tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) como patrimônio cultural nacional (Oeiras, n.d.).

A cidade de Sobral, por sua vez, surgiu às margens do rio Acaraú em meados do Século XVIII (IBGE, n.d.-b). Localizado entre duas grandes capitais, Fortaleza/CE (a 230 km), e Teresina/PI (a 360 km), possui uma população estimada 208.935 habitantes, conforme estimativa do IBGE de 2019, sendo o quinto município mais populoso do estado. Apresentou o segundo maior IDH do estado (0,714) em 2010, atrás apenas da capital Fortaleza, ocupando a 1486ª posição nacional.

Com um PIB per capita R\$ 21.679,33 (2017), Sobral é a quarta economia do estado, a maior economia do interior do Ceará e a 9ª maior economia do interior nordestino. Concentra mais de

70% do seu PIB no setor de serviços. Assim como Oeiras, Sobral também possui um sítio urbano tombado como patrimônio cultural do Brasil pelo IPHAN.

Indicadores Educacionais

Comparando-se o número de matrículas e estabelecimentos escolares, percebe-se que a rede municipal de Sobral é significativamente maior que a de Oeiras:

Tabela 3

Tamanho das Redes Municipais - Ano 2018

Matrículas/Escolas	Sobral	Oeiras
Matrículas em creches	4.732	537
Matrículas em Pré-escolas	4.726	782
Matrículas no Ensino Fundamental Anos Iniciais	11.569	2.878
Matrículas no Ensino Fundamental Anos Finais	9.839	1.744
Matrículas no Ensino Médio	-	-
Matrículas na Educação de Jovens e Adultos	2.577	110
Matrículas na Educação Especial	1.851	122
Nº total de matrículas	35.294	6.173
Nº total de escolas	60	29

Fonte: (INEP, n.d.). Elaboração própria.

Iniciando a comparação da evolução de indicadores qualitativos de desempenho, a Tabela 4 traz taxa de aprovação no Ensino Fundamental das duas redes municipais entre os anos de 2013 e 2018:

Tabela 4

Taxa de Aprovação Ensino Fundamental

Ano	Anos Iniciais		Anos Finais	
	Oeiras	Sobral	Oeiras	Sobral
2013	78,70%	100,00%	78,30%	98,00%
2014	85,80%	98,30%	81,80%	97,20%
2015	87,20%	100,00%	87,00%	99,40%
2016	90,40%	98,20%	90,90%	97,70%
2017	99,70%	100,00%	99,60%	99,40%
2018	96,60%	98,10%	99,30%	95,80%

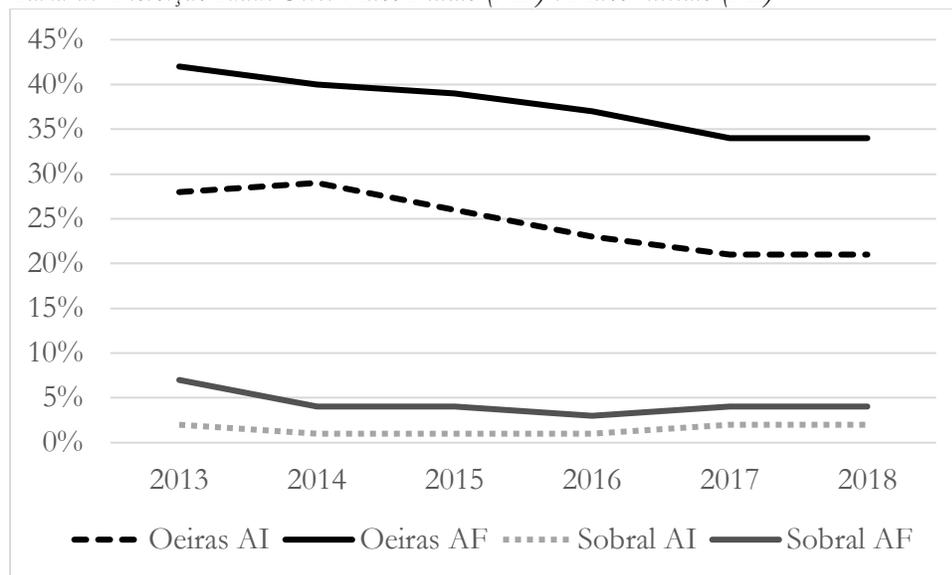
Fonte: (INEP, n.d.). Elaboração própria.

Percebe-se que desde o início da série, Sobral mantém um rendimento elevado, variando de 95,80 a 100% de alunos aprovados, com uma oscilação negativa maior nos Anos Finais entre 2017 e 2018. Oeiras, por sua vez, que tinha uma taxa de aprovação inferior a 80% em 2013 nas duas fases, se aproxima de 100% em 2017, tendo uma pequena queda em 2018. Esses resultados refletem a estabilidade do indicador no município cearense, ocasionado por baixas taxas de abandono e repetência, e uma evolução consistente da antiga capital do Piauí.

Os resultados da aprovação tendem a impactar outro indicador: o de distorção idade-série. O Gráfico 2 mostra a proporção de alunos com atraso escolar de 2 (dois) anos ou mais, para o ensino fundamental:

Gráfico 2

Taxa de Distorção Idade-Série Anos Finais (AF) e Anos Iniciais (AI)



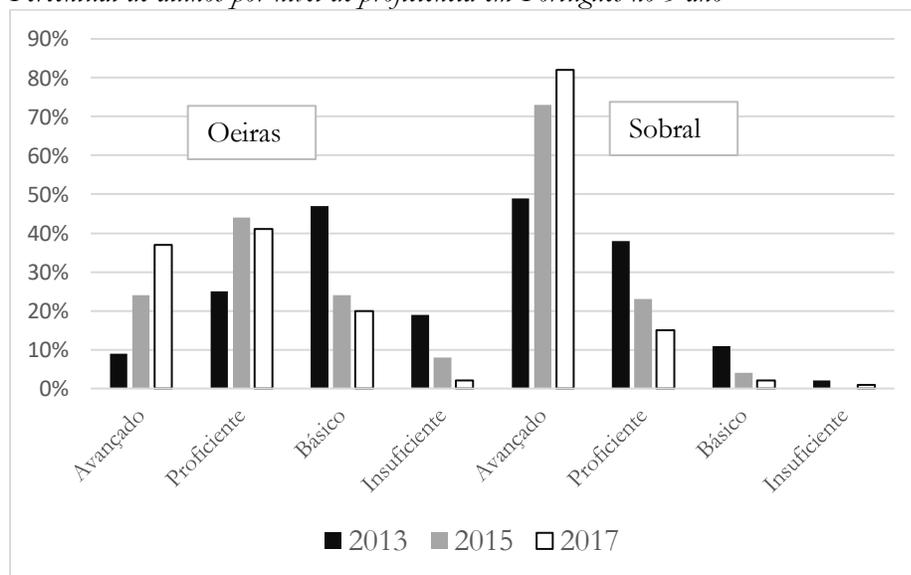
Fonte: (INEP, n.d.). Elaboração própria.

Nessa comparação, nota-se uma maior disparidade entre as duas redes. Enquanto Sobral já apresentava baixa distorção para ambas as fases em 2013, Oeiras alcançou uma redução considerável de 42 para 34% nos anos finais e, de 28 para 21% nos iniciais. A sua diferença relativa aos patamares de Sobral, contudo, ainda é elevada.

Por fim, analisamos o nível de proficiência dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental em Português e Matemática:

Gráfico 3

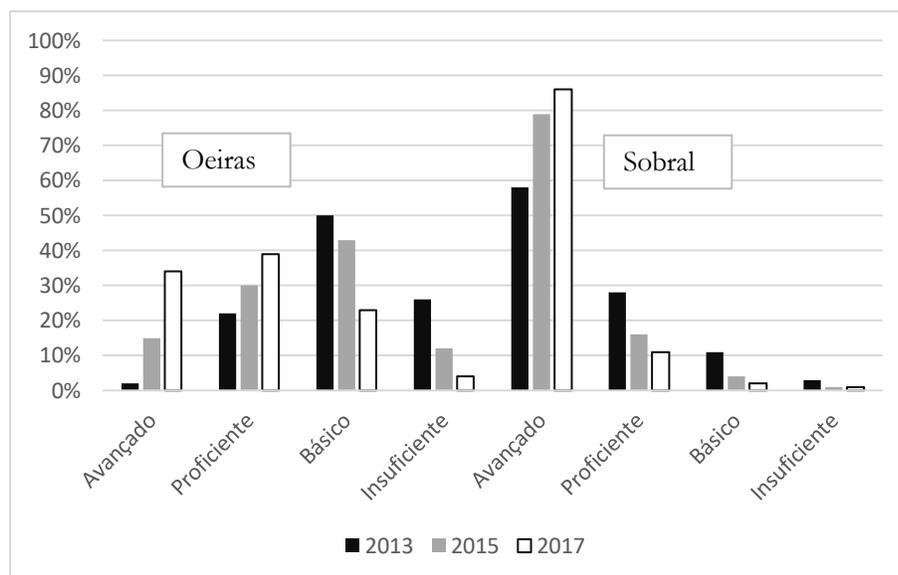
Percentual de alunos por nível de proficiência em Português no 5º ano



Fonte: (INEP, n.d.). Elaboração própria.

Gráfico 4

Percentual de alunos por nível de proficiência em Matemática 5º Ano



Fonte: (INEP, n.d.). Elaboração própria.

Os Gráficos 3 e 4 evidenciam que a rede de educação sobralense atingiu patamares realmente elevados de proficiência na Prova Brasil, passando de 80% de alunos classificados no nível “avançado” em ambas as matérias em 2017, ao passo que o número daqueles que tiveram desempenho “insuficiente” ficou em torno 1% apenas.

Oeiras, por sua vez, tem conseguido aumentar significativamente o percentual de alunos nos níveis “avançado” e “proficiente”, ao passo que reduz os que se enquadrariam nas categorias “básico” ou “insuficiente”. A diferença entre as duas redes que era bastante elevada em 2013 tem diminuído sensivelmente, com a manutenção dos elevados resultados de Sobral e a melhoria acelerada de Oeiras.

Comparando as Trajetórias de Sobral/CE e Oeiras/PI

Nesta seção apresentamos, individualmente, as trajetórias de reformas educacionais implementadas por Sobral e Oeiras que ajudam a explicar a evolução dos indicadores apresentados na seção anterior para, em seguida, comparar seus principais pontos convergentes e especificidades.

Reforma Educacional de Sobral: Eficácia, Avaliação e Parcerias

A reforma educacional que possibilitou ao Município de Sobral se tornar referência de qualidade do ensino no Brasil começou no início dos anos 2000, durante o segundo mandato (2001-2004) do prefeito Cid Ferreira Gomes, jovem político (com então 33 anos) de família tradicional da região, que chegara ao poder em 1997, interrompendo o domínio das oligarquias Prado e Barretos que se revezavam à frente da prefeitura desde 1963 (Folha, 2002).

Na entrevista com o atual secretário municipal de Educação, Dr. Francisco Herbert Lima Vasconcelos, foi relatado que após empreender medidas de organização administrativa da secretaria e melhorias de infraestrutura das escolas no primeiro mandato de Cid Gomes, percebeu-se que a aprendizagem dos estudantes da rede não avançava como esperado.

No ano 2000, com o apoio do professor da Universidade Federal do Ceará (UFC) e especialista em leitura, Edgar Linhares, foi realizada uma avaliação externa de aprendizagem, que constatou que ao final da 2ª série mais da metade dos alunos eram incapazes de ler. O baixo rendimento seria confirmado logo em seguida por outra avaliação feita no âmbito do Programa Acelera Brasil - PAB do Instituto Ayrton Senna (IAS).

Começava ali uma política educacional fortemente amparada na avaliação da aprendizagem. Já em 2001, a gestão municipal sistematizou um processo de avaliação externa periódica de desempenho para todos os alunos da 2ª à 4ª série. Naquele ano, “[...] 60% dos alunos que estavam iniciando a 2ª série, 40% dos alunos da 3ª e 20% daqueles que frequentavam a 4ª série não sabiam ler” (INEP, 2005, p.28).

Essas avaliações iniciais resultaram num diagnóstico de baixa eficácia da educação municipal sobralense. Com base nele, iniciava-se um processo de reforma educacional com foco na qualidade do ensino e no direito dos alunos à aprendizagem, sustentado em três eixos principais: o pedagógico, o administrativo e o da própria avaliação. Esses eixos se articulavam em torno da ideia de eficácia educacional, colocada em prática a partir da mobilização da comunidade escolar, mas também por meio de parcerias com especialistas, outras entidades governamentais, civis e com a participação do mercado.

No campo da avaliação, ela se inicia em Sobral já na Educação Infantil, quando é feito um diagnóstico de aprendizagem das crianças que ingressarão na 1ª série do Ensino Fundamental. Nos anos seguintes, além das avaliações nacionais, como a Prova Brasil para o 5º e 9º anos- o município realiza suas próprias avaliações externas de aprendizagem, que se somam às do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE)².

No eixo pedagógico, uma das primeiras medidas tomadas, já em 2001, foi a da ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos³. A 1ª série básica, para alunos de seis anos de idade, passava a anteceder a 1ª série regular, ambas voltadas para a garantia da alfabetização até os sete anos de idade, o que passou a ser a primeira e mais importante meta do planejamento educacional do município. A segunda meta, de caráter corretivo, era alfabetizar todos os alunos que tivessem avançado para as demais séries sem estarem devidamente alfabetizados.

Observações feitas dentro das salas de aula revelaram a necessidade de alterações significativas da rotina escolar, com vistas ao melhor aproveitamento do tempo e o despertar do interesse dos alunos. Com a intervenção da secretaria, aplicou-se um novo método de alfabetização⁴ embasado na *Marcha Global Analítica*, de André Inizan (INEP, 2005, p. 33). Esse método parte de dez princípios: i) A criança precisa falar, ii) precisa agir, iii) precisa brincar, iv) precisa ter limites, v) precisa trabalhar em grupo, vi) precisa desenhar, vii) precisa ouvir histórias, viii) precisa contar histórias ix) precisa ler e escrever e x) precisa ser estimulada (INEP, 2005, p. 34).

A revisão metodológica do ensino, por sua vez, demandou a adequação e unificação dos materiais didáticos, que em um primeiro momento eram produzidos pela própria rede municipal, em parceria com institutos e universidades da região (Rocha et al., 2018, p. 9). Posteriormente, foram

² O SPAECE é uma avaliação externa de desempenho realizada pelo governo estadual desde 1992 e que a partir de 2007 foi ampliada para todos os 184 municípios do estado, servindo de base para a implementação de políticas educacionais a partir da identificação do nível de proficiência e do desenvolvimento de cada aluno.

³ O Ensino Fundamental de 9 anos só seria implementado nacionalmente em 2006 com a promulgação da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que alterou o art. 32 da LDBEN.

⁴ O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) implementado em Sobral seria depois ampliado para o Estado do Ceará e utilizado como parâmetro para a criação do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) do Governo Federal em 2012.

incorporadas também coleções comerciais adquiridas pela prefeitura, contemplando da Educação Infantil à 2ª série do Ensino Fundamental (Becskeházy, 2018, p.403).

A priorização da alfabetização se traduziu na valorização dos alfabetizadores. A Lei nº 342, de 05 de março de 2002, que institui gratificação para os professores alfabetizadores da rede municipal de ensino e dá outras providências, estabeleceu gratificação exclusiva para esses docentes, segundo critérios de desempenho previamente estabelecidos. Essa política de gratificação vinculada ao cumprimento de metas de desempenho e participação em atividades de suporte pedagógico seria progressivamente expandida para as demais séries (Becskeházy, 2018, p. 266), mas a priorização dos alfabetizadores num primeiro momento foi estratégica para a valorização, inclusive simbólica, da alfabetização dentro da rede.

A formação continuada dos professores foi outra medida assertiva da reforma sobralense. O município criou, em 2005, a Escola de Formação Permanente do Magistério (ESFAPEM), que passou a oferecer programas de formação continuada focados na implementação do currículo, mas também na orientação prática da rotina escolar, além do desenvolvimento de ações para ampliação do universo cultural dos docentes e gestores.

Do ponto de vista administrativo, várias ações foram realizadas para adequar a estrutura institucional da secretaria e das escolas às metas de desempenho de aprendizagem traçadas. A Lei nº 492, de 06 de Janeiro de 2004, que dispõe sobre a nucleação das escolas da rede municipal de ensino, e dá outras providências, instituiu o Sistema de Nucleação das Escolas Rurais de Sobral, que visou acabar com a alta dispersão de unidades escolares com poucos alunos na zona rural. As turmas dessas unidades foram mantidas, mas vinculadas à gestão de escolas urbanas de maior porte, concentrando a gestão e a coordenação pedagógica.

Um dos elementos característicos da reforma educacional de Sobral é o fortalecimento da autonomia escolar, dentro de uma lógica de responsabilização das instituições pela aprendizagem dos alunos. Essa autonomia relativa se deu tanto no aspecto administrativo e financeiro quanto no pedagógico.

Por meio do Decreto nº 331, de 12 de Setembro de 2001 (que regulamenta a Lei nº 318, de 12 de março de 2001), a Prefeitura Municipal de Sobral instituiu o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola (FUNDAE), com o objetivo de ampliar a autonomia da gestão administrativa e financeira das escolas. Com ele, as instituições poderiam realizar suas próprias despesas de custeio, manutenções, bem como pequenos investimentos, desonerando a estrutura administrativa da Secretaria de Educação e conferindo maior celeridade e eficiência à resolução de problemas da rotina escolar.

O aumento da autonomia da gestão escolar foi acompanhado pela instituição de processo seletivo para o preenchimento de cargos comissionados (de livre nomeação e exoneração) de diretores. O processo passou a ser conduzido por uma comissão de consultores da Universidade Federal do Ceará (UFC), sendo aberto a candidatos sem vínculos efetivos com a rede (INEP, 2005, p. 65).

Em 2004, foi instituído pela Lei nº 489, de 06 de janeiro de 2004, o Regime de Autonomia Pedagógica e Administrativa da Gestão das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Sobral. A lei confirma a responsabilidade do diretor escolar pela gestão administrativa autônoma da escola, mas sem perder a articulação com a política educacional do município. Além disso, instituiu a autonomia pedagógica das escolas municipais sobralenses:

Art. 12.- A Autonomia Pedagógica das Escolas supõe que a Secretaria de Desenvolvimento da Educação defina um Programa de Ensino para cada série do Ensino Fundamental, com ênfase na alfabetização, definindo objetivos ou níveis de desempenho cognitivo esperado, habilidades e competências, de modo a possibilitar a avaliação externa. (Lei nº 489, 2004)

Em que pese o mérito das medidas locais empreendidas por Sobral, há que se considerar que elas se inserem num contexto mais amplo de colaboração intergovernamental característico do Estado do Ceará, que precede o próprio regime de colaboração federativa da Educação instituído pelo Art. 211 da Constituição Federal de 1988 (Segatto & Abrucio, 2016).

Essa colaboração se deu inicialmente por meio de acordos de cooperação técnica e financeira desde a década de 1970, e teve como marcos importantes a Lei nº 12.452/95, que orientou o processo de municipalização progressiva do Ensino Fundamental no estado, e a Lei nº 14.023/07, que condicionou a distribuição da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para a educação, com base no desempenho no SPAECE (Vieira et al., 2019, p. 16).

Por fim, a reforma educacional não aconteceu sem conflitos ou oposição. A nucleação das escolas rurais, por exemplo, enfrentou a resistência de funcionários que perderiam seus empregos ou seriam deslocados, assim como dos pais que não concordavam que os filhos tivessem que passar mais tempo no transporte escolar. O monitoramento pedagógico realizado por meio da Superintendência Escolar também despertou a desconfiança dos docentes no início, que se sentiam fiscalizados pela secretaria e tolhidos na sua liberdade de atuação. A opção pela seleção de diretores e não pela eleição também gera críticas no tocante à democratização da gestão escolar.

No entanto, com os bons resultados observados, uma política consistente de gratificação de profissionais e premiação de escolas que cumprissem suas metas, as resistências foram sendo vencidas com o tempo e a reforma de Sobral avançou sob lideranças políticas comprometidas com a educação e um quadro técnico qualificado à frente da secretaria.

Na tese de doutorado “Institucionalização do Direito à Educação de Qualidade: o caso Sobral/CE”, Becskeházy (2018) ressalta, ainda, o papel de organizações privadas e organismos multilaterais em Sobral. Uma das parcerias mais importantes teria sido com o Instituto Ayrton Senna (IAS), que resultou nos Programa Acelera Brasil (PAB), entre 1997-2000, e Escola Campeã (PEC), de 2000 a 2003, este último executado com recursos de empresas públicas e privadas, seguindo as orientações do Banco Mundial, numa parceria com o governo do Estado da Bahia e vários municípios brasileiros.

A autora atribui especial importância ao PEC por ele ter influenciado a institucionalização da reforma através do conceito de Escola Eficaz, que ela identifica como o “segundo grande segredo” de Sobral (o primeiro seria ter instituído o processo de alfabetização na idade certa):

[...] uma gestão administrativa e pedagógica voltada para o direito de aprender de todos os alunos, para a formação sistemática de quadros técnicos, para a consolidação de um sistema de indicadores de performance de seus alunos, por meio de princípios de eficácia pedagógica, eficiência administrativa e gestão institucionalizada e democrática. (Beckskeházy, 2018, p. 268)

Esse aspecto da reforma educacional de Sobral tem sido controverso no meio acadêmico, sobretudo pelo papel desempenhado por entidades privadas, como o Instituto Ayrton Senna (IAS), e de organizações multilaterais, especialmente o Banco Mundial, que estariam fomentando um modelo de educação pública com base em práticas do mercado e estimulando a competição entre alunos e escolas, o que prejudicaria a democratização da gestão e o desenvolvimento da aprendizagem para além dos objetos definidos pelas avaliações externas.

Não restam dúvidas sobre a incorporação de ferramentas de gestão comuns no mercado na experiência de Sobral, tampouco que o foco no cumprimento de metas reforçadas por gratificações de desempenho possa incentivar alguma competição entre escolas e alunos. No entanto, os avanços qualitativos conquistados pela rede são bastante robustos no seu conjunto, indicando que o direito à aprendizagem tem sido de fato assegurado no município.

Além do mais, a influência inicial de organizações privadas e multilaterais pode ser absorvida e processada pela comunidade educacional e transformada com o tempo. Um bom indicativo disso é a resposta do secretário à indagação sobre quais são os próximos desafios a serem enfrentados pela educação sobralense:

O primeiro desafio é tentar ampliar e qualificar esse currículo das competências não-cognitivas. Elas são da maior importância na escola, mas é preciso, também, que a escola -principalmente a escola pública- possa formar a criança como um cidadão, um agente social que contribua para o seu povo, para o seu meio, que respeite, que tenha empatia, que tenha amabilidade, que esteja aberto ao novo, que seja tolerante, que tenha capacidade crítica de analisar, de diferenciar, de tomar decisão, inclusive nas suas escolhas democráticas.

[...] precisamos trabalhar melhor as competências socioemocionais, o que nós chamamos de Alfabetização 360°. Não é só alfabetizar para a leitura e para a escrita, mas é alfabetizar para a vida, também. O desenvolvimento das relações sociais, para viver dentro de uma sociedade tolerante, pacífica, humana... (entrevista com o secretário municipal de educação de Sobral).

Afora as estratégias e ações empreendidas pela gestão municipal para reformar a educação, a colaboração de atores governamentais de nível local e estadual, somada à mobilização da comunidade escolar, bem como do mercado e do terceiro setor em torno de um projeto pragmático e duradouro, com foco na eficácia do processo de ensino e aprendizagem, explicam a consistência dos resultados alcançados em Sobral e justificam o seu status de referência de qualidade no país.

Reforma Educacional de Oeiras: Eficácia, Centralidade Pedagógica e Aposta na Cultura

O início da reforma educacional de Oeiras se deu uma década depois da de Sobral. Assim como na cidade cearense, ela se iniciou a partir da chegada ao poder de uma jovem liderança política proveniente de uma oligarquia local: o prefeito Lukano Sá, eleito em 2012 aos 35 anos pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Lukano escolheu um nome com perfil técnico para a secretaria municipal de Educação: Sebastiana Tapety⁵. Professora da rede estadual de Educação do Piauí, formada em Letras, ela é conhecida na cidade como Tiana, e tem estado à frente da Secretaria Municipal de Educação nos últimos oito anos (2013-2020), tendo permanecido no cargo na gestão de Zé Raimundo Sá (2017-2020) do Partido Progressista (PP), da mesma família e grupo político de Lukano.

O diagnóstico feito pela nova gestão, já em 2013, era de desorganização administrativa e ineficácia pedagógica. Segundo relatos da secretária, faltava infraestrutura básica (inclusive banheiros) a muitas escolas; havia várias unidades escolares de pequeno porte dispersas na zona rural; as diretoras reclamavam da falta de materiais didáticos, enquanto caixas de livros enviados pelo governo federal estavam estocadas na secretaria, e praticamente todo orçamento da Educação era destinado ao pagamento de funcionários (mesmo sem o cumprimento do piso nacional do magistério).

Na seara administrativa, uma das primeiras medidas tomadas foi a da nucleação de escolas rurais. No caso de Oeiras, ela consistiu na redução do número de estabelecimentos e na redistribuição dos alunos para escolas de maior porte, o que gerou resistência inicial, tanto das

⁵ Um aspecto interessante do caso Oeiras é que as famílias Sá e Tapety são duas oligarquias rivais que por muitos anos disputaram o poder na antiga capital piauiense. Apesar da aparente aliança de forças rivais, em sua entrevista, a Secretária esclareceu não ter ligações políticas com o grupo político que leva o seu nome.

equipes das escolas extintas quanto dos pais dos alunos, devido ao aumento do tempo dos filhos no transporte escolar. A rede passou de 77 escolas em 2013 para 29 em 2018. A nucleação teria sido importante para reduzir custos administrativos, mas também para aprimorar a capacidade de coordenação e monitoramento pedagógico que seria então implantado.

Organizados os aspectos básicos da infraestrutura física e administrativa, percebeu-se que faltava uma política de aprendizagem no município. Ainda segundo Tiana, a reforma educacional iniciada em 2013 se baseou numa visão sistêmica do processo educacional desde a matrícula, contemplando todas as dimensões do fluxo escolar e tendo como norte o direito à aprendizagem de todos os estudantes, independentemente de sua origem ou classe social. A responsabilização pelo aprendizado passou a ser compartilhada entre todos os atores envolvidos: aluno, família, professores, diretores, coordenadores e demais funcionários da secretaria.

Por meio da Lei nº 1797, de 18 de Junho 2015, foi aprovado o Plano Municipal de Educação de Oeiras, que tem como sua primeira diretriz a erradicação do analfabetismo no município.

A seleção dos diretores escolares também passou a ser feita por meio de processo seletivo. Para concorrer, os candidatos teriam que preencher três requisitos: ser efetivo da rede municipal, ter formação em pedagogia e ter experiência mínima comprovada em sala de aula. Outra medida importante foi o cumprimento do Piso Nacional do Magistério a partir de 2018.

Uma das características mais marcantes da reforma oeirense foi o estabelecimento do que Tapety chama de “centralidade pedagógica” no núcleo pedagógico da secretaria. A “centralidade” se dá, na prática, pela definição e planejamento das principais práticas pedagógicas a serem implementadas em sala de aula não por cada professor ou escola individualmente, mas em rede. Para isso, foi criada uma célula pedagógica interdisciplinar em que cada coordenador (a) possui no mínimo duas formações: uma em pedagogia e outra na área específica de conhecimento.

Nesse modelo, a coordenação não é feita por escola, mas por série. Cada coordenador pedagógico é responsável por uma série em todas as escolas do município (em média, cada coordenador seria responsável por cerca de 400 alunos). Com isso, mesmo nas menores e mais distantes escolas da zona rural, o diretor conta com uma equipe de coordenadores especializados que possuem experiência e visão sistêmica da rede como um todo.

O programa unificado de atividades pedagógicas facilita o acompanhamento do desenvolvimento dos alunos por parte dos professores, das famílias e o monitoramento da secretaria de educação. Além disso, ele mitiga os efeitos das limitações que o município tem tido para a formação continuada de docentes, que a secretária considera como “o principal gargalo da rede atualmente”. Ao contrário de Sobral, que conseguiu instituir uma escola própria de formação, Oeiras, um município de menor porte e com menor disponibilidade de recursos, não possui essa estrutura.

A centralidade pedagógica enfrentou forte resistência por parte dos professores no início, que alegavam perda de liberdade e autonomia na definição das suas atividades. Com o tempo, contudo, a melhoria dos processos de trabalho e os resultados alcançados, essa resistência arrefeceu. Além disso, o programa unificado não impede que cada professor, a depender do rendimento da turma, desenvolva suas próprias atividades, desde que cumpra as práticas básicas definidas pelo planejamento em rede.

O envolvimento da família é outro diferencial do caso Oeiras. O município oferece formação específica para os pais dos alunos através do projeto “Escola da Família”, que contempla cinco encontros anuais. No primeiro, são apresentadas as principais práticas pedagógicas planejadas para o ano e seus objetivos de aprendizagem. Ao final de cada bimestre, são realizados novos encontros em que são tratados temas de interesse da família e da escola, como questões relacionadas às competências socioemocionais dos alunos e o papel da família na educação escolar.

Arte e cultura têm se tornado prioridades na educação municipal de Oeiras:

[...] Foram criados os Núcleos de Cultura que atendem quase 2.000 crianças de escolas urbanas. Várias escolas já têm o seu núcleo de cultura com duas, três ou quatro oficinas de acordo com a afinidade dos alunos. Resgatamos os grupos de bandolins, que estavam se perdendo. Formamos grupos de capoeira, danças, canto coral, flautas, saxofones, onde o aluno pratica o que gosta. (entrevista com a Secretária de Oeiras)

Desde 2013, o projeto “Aprendendo Com” escolhe um autor brasileiro cuja obra é trabalhada com as turmas de todas as escolas ao longo do ano letivo. No mês de novembro a prefeitura realiza a Feira Literária de Oeiras (FLOR), quando são lançados livros produzidos pelos próprios estudantes. O evento, que já faz parte do calendário cultural oeirense, tem levado à cidade os escritores que tiveram seus livros analisados em sala de aula pelos alunos no ano letivo, como Ziraldo em 2014 e Roseana Murray em 2017.

Todas essas mudanças ajudam a explicar os avanços significativos nos principais indicadores educacionais de Oeiras anteriormente apresentados. De todo modo, ainda assim avaliações internas revelavam um significativo número de alunos que ainda chegavam à 5ª série do ensino fundamental com dificuldade de leitura em 2017, demandando uma intervenção mais efetiva na alfabetização:

O professor reclamava, perguntando de onde era aquele aluno que não sabia ler. Porém era ali mesmo do município. Percebendo o erro na alfabetização, fui orientada pelo escritor piauiense Cineas Santos a conversar com a professora Ruthneia Lima [...] Ela elaborou um projeto de intervenção na estrutura de educação de Oeiras. Foi um rebuliço! O Projeto começou pelo 5º Ano, em março de 2017. Os livros didáticos foram recolhidos e guardados. O projeto foi muito eficaz. Além das audiências de leitura, ela agrupou os alunos em vários níveis de desenvolvimento: NL (não leitor), SL (silabando) e PL (pleno leitor). Foram então criados laboratórios de leitura com base nesses níveis: borboleta, andorinha, ganso e águia.... (entrevista com a secretária de educação de Oeiras)

Fortemente focado na leitura como método de alfabetização, o Projeto Borboleta foi desenvolvido pela Professora Ruthneia Lima na Escola Municipal Meio Norte, na periferia de Teresina/PI, e possibilita um acompanhamento individualizado do desenvolvimento do processo de alfabetização. A progressão dos alunos entre as figuras lúdicas “borboleta” (não leitores) até “águia” (leitores plenos) é compartilhada por todos: professores, família, coordenadores pedagógicos, diretores, secretaria e o próprio aluno. Esse monitoramento individual permite uma maior atenção da rede de ensino aos casos de maior dificuldade de aprendizagem.

Além do monitoramento pedagógico e das avaliações externas oficiais, o processo de aprendizagem em Oeiras também tem passado recentemente por uma avaliação externa contratada pela Secretaria de Educação, mas sem a mesma vinculação a metas de desempenho e gratificações como se verifica em Sobral.

Reformas Educacionais para a Aprendizagem: Convergências e Especificidades das Trajetórias de Sobral e Oeiras

Apesar de as reformas educacionais de Sobral e Oeiras terem se iniciado em momentos distintos (2001 e 2013, respectivamente), a comparação entre elas permite identificar convergências importantes nas trajetórias percorridas e nas estratégias adotadas localmente em busca de uma educação de qualidade, entendida como aquela que reconhece (e visa a garantir) o direito de todos à aprendizagem. De todo modo, dada a complexidade do fenômeno educacional, que é condicionado

(e condiciona) o espaço social mais amplo em que está inserido, foram identificadas também respostas diferentes aos desafios que se apresentaram ao longo dos processos específicos.

No campo das coincidências, a primeira a ser apontada é a existência de um quadro anterior de crise no sistema educacional local, caracterizada por más condições físicas das escolas, desorganização administrativa da rede, desvalorização dos profissionais da Educação e pela falta de um projeto pedagógico consistente, o que culminava na baixa qualidade do ensino.

A mudança do cenário de crise teve como condicionante nos dois casos o compromisso político do Poder Executivo local. Duas jovens lideranças políticas de famílias tradicionais das respectivas regiões -Cid Gomes em Sobral e Lukano Sá em Oeiras- chegam ao poder e conferem prioridade à melhoria da qualidade do ensino em suas gestões, promovendo a profissionalização das redes municipais e conferindo certo grau de autonomia para os secretários municipais na implementação das reformas.

O primeiro esforço das gestões locais foi de recuperar a infraestrutura escolar, com a construção, reforma e ampliação de escolas. Outra medida comum foi a nucleação de pequenas escolas do campo, reduzindo a dispersão das redes e possibilitando uma gestão mais eficiente.

As medidas administrativas iniciais não se mostraram suficientes para alavancar o rendimento dos estudantes, o que deu ensejo em ambos os casos a políticas mais assertivas de monitoramento e avaliação pedagógica. São empreendidas avaliações externas locais, que revelam que problemas relacionados à alfabetização atrapalham o fluxo escolar e o desenvolvimento cognitivo dos estudantes, demandando novas metodologias de alfabetização e correção de fluxo.

No caso de Sobral, pode se dizer que a avaliação externa própria em larga escala em leitura e escrita se constitui em um dos principais pilares de sua reforma. A ela, foram associados mecanismos de premiações de escolas e professores segundo o desempenho no cumprimento de metas pré-estabelecidas. A primeira avaliação desse tipo é feita quando o estudante ingressa no Ensino Fundamental, tendo um caráter diagnóstico. Nas demais séries dos anos iniciais do Ensino Fundamental elas são realizadas duas vezes por ano com o intuito monitorar o desenvolvimento de cada aluno no campo da leitura.

Recentemente Oeiras também tem adotado uma política de avaliação externa em larga escala com o objetivo de acompanhar a evolução dos alunos, mas sem o mesmo nível de institucionalização de Sobral e sem associar a ela bonificações por desempenho.

No caso oeirense, é interessante notar que o monitoramento do desenvolvimento dos alunos no campo da leitura tem se dado também com a instituição do Projeto Borboletas, que realiza audiências de leitura e atribui significações lúdicas (borboleta, andorinha, ganso, etc.) aos alunos de acordo com seu nível de desenvolvimento, realizando, ainda, laboratórios de leituras e um acompanhamento sistemático individual de cada estudante da rede.

Assim, do ponto de vista pedagógico, a medida basilar de ambas as reformas também é a mesma: a prioridade à alfabetização e à alfabetização nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Durante o início das reformas, ambas as redes se dedicaram a recuperar as deficiências de alfabetização ao mesmo tempo em que instituíam medidas para garantir a alfabetização na idade regular.

No âmbito da gestão escolar, tanto Sobral como Oeiras investiram na definição de critérios técnicos para a escolha dos diretores em detrimento do sistema de eleição direta pela comunidade escolar. Enquanto Sobral optou pela realização de processo seletivo aberto para a servidores e profissionais não efetivos da rede, com vistas ao preenchimento dos cargos em comissão de diretor, Oeiras optou pelo recrutamento de servidores efetivos da Secretaria com experiência mínima em sala de aula.

Uma das diferenças mais marcantes nas estratégias adotadas por Sobral e Oeiras em suas reformas educacionais é em relação à organização pedagógica e ao nível de autonomia conferido às

escolas. Sobral optou pela institucionalização de uma espécie de autonomia pedagógica relativa das escolas, conferindo maior liberdade e flexibilidade para as equipes escolares definirem suas atividades pedagógicas com vistas ao atendimento das metas de aprendizagem estabelecidas. Essa política se soma à autonomia administrativa conferida às unidades escolares por meio do FUNDAE, a um processo mais bem estruturado (com o apoio da UFC) para escolha de diretores e a uma política consistente de formação continuada do corpo docente, contando, inclusive, com uma escola própria de formação, a ESFAPEM. Pode-se dizer que uma das bases da reforma sobralense é, de fato, a unidade escolar enquanto responsável pelo atingimento das metas de aprendizagem.

Oeiras, por sua vez, estabeleceu um modelo de planejamento e coordenação pedagógicos em rede, com forte coordenação da Secretaria de Educação. Sem a estrutura que Sobral dispõe para a formação de professores, o município optou por estabelecer equipes de coordenação pedagógica transversais. Cada coordenador fica responsável por uma série em várias escolas e as principais atividades pedagógicas são planejadas por esse núcleo de coordenadores (com formação preferencial em Pedagogia) e discutido com os professores e os pais dos alunos.

Com a medida, visou-se a otimização do trabalho e a padronização de um conjunto básico de atividades a serem executadas em todas as salas de aulas do município, formando um programa unificado de aprendizagem. Não se trata, segundo a Secretária, de acabar com a liberdade do professor planejar a sua aula, mas de planejar, em rede, as atividades essenciais do ano letivo, as quais podem ser complementadas em sala de aula com atividades desenvolvidas pelos docentes. Uma das principais vantagens desse modelo seria a facilitação do monitoramento pedagógico da rede, bem como a possibilidade de aprimoramento contínuo e sistêmico das práticas pedagógicas adotadas.

As medidas tomadas por Sobral e Oeiras em suas reformas devem ser analisadas também a partir da interação dessas redes com outras instâncias de governo, com a sociedade, o mercado e o terceiro setor.

Nesse sentido, a percepção que cada secretário entrevistado tem da relação da Prefeitura com os demais níveis governamentais é bastante distinta. Enquanto o secretário de Sobral reconhece no governo do Estado um parceiro mais presente que o federal – o que se explica pelo modelo de colaboração entre estado e municípios desenvolvido no Ceará e também pela coincidência do mesmo grupo político nas duas gestões-, em Oeiras, a percepção é de que o governo federal, apesar da distância geográfica e da dificuldade de compreender a realidade local, tem sido mais colaborativo que o estadual. No Piauí, assim como na maioria dos estados da federação, não há, por exemplo, uma avaliação sistematizada unificada entre as redes estaduais e municipais como o SPAECE, ou mesmo acordos de cooperação técnica e financeira com o governo estadual para a melhoria da qualidade do ensino municipal.

A reforma educacional de Sobral tem contado com a participação de organismos multilaterais (como o Banco Mundial e a OCDE), de ONGs (como o IAS) e entidades ligadas ao setor empresarial. Essas parcerias contribuíram para a incorporação de práticas e conceitos gerenciais do setor privado pela rede pública de educação de Sobral, notadamente o foco na eficácia e na eficiência do processo educacional, bem como à importância dada ao monitoramento de resultados por meio de indicadores de desempenho.

A reforma de Oeiras não contou com atuação direta dessas entidades, mas pode-se dizer que a experiência sobralense e a noção de eficácia educacional ali adotada têm influenciado indiretamente a gestão municipal da educação oeirense. Em sua entrevista, a secretária Tapety relatou que esteve em Sobral em visita para conhecer as práticas ali adotadas no início da sua gestão, mas que nem tudo era possível de ser replicado por conta das especificidades da realidade local, razão pela qual foram desenvolvidas estratégias próprias para enfrentamento do problema da aprendizagem.

Ainda no campo das parcerias, chama a atenção nos dois casos a participação de professores universitários e especialistas em educação na concepção das reformas. No caso de Sobral, a atuação do Professor da UFC e especialista em leitura, Edgar Linhares, foi destacada pelo secretário atual como importante para as avaliações iniciais da aprendizagem que motivaram a reforma sobralense. Em Oeiras, a participação voluntária da Professora Ruthneia Lima foi destacada pela secretária como fundamental para a melhoria do processo de alfabetização por meio da prática da leitura.

Entre as estratégias próprias desenvolvidas em Oeiras, chama a atenção a forte associação entre cultura e educação. O município piauiense tem apostado fortemente nas artes e nas tradições locais como estratégia de significação da Educação e de engajamento da comunidade, inclusive das famílias, no projeto de reforma para aprendizagem.

O incentivo à leitura por meio do projeto “Aprendendo Com” se dá de forma conjugada ao incentivo à produção literária e artística dos estudantes com a realização anual da Feira Literária de Oeiras (FLOR), passando a integrar o calendário cultural da cidade e uma de suas atrações turísticas. A criação da orquestra mirim de bandolins, uma tradição local, faz parte de um projeto maior de incentivo às artes chamado de Educarte. Nas palavras da Secretária: “É a humanização da educação através das potencialidades artísticas. A criança não aprende a ler direito, ainda, mas toca bandolim. Não concentra nas aulas de ciências, mas toca flauta ou saxofone”.

Da comparação entre as duas reformas educacionais de âmbito local, o que se nota é o compromisso comum com a eficácia escolar como meio para se garantir o direito à aprendizagem de todos os alunos. A partir dessa concepção, essas duas redes municipais têm adaptado ou criado estratégias próprias para a melhoria da qualidade do ensino, dados os recursos disponíveis e as diversas implicações políticas que um processo de transformação na educação suscita tanto em termos de resistência e oposições quanto de apoios e parcerias.

Considerações Finais

A experiência de reforma educacional sobralense tem se firmado, nos últimos 20 anos, como principal referência brasileira de educação pública de qualidade, com base não só no IDEB, mas em um conjunto mais amplo de indicadores oficiais. Resolvidas questões básicas como evasão escolar, analfabetismo e distorção idade-série, a rede atingiu um grau de maturidade institucional e estabilidade que lhe permite vislumbrar metas mais ambiciosas de desenvolvimento educacional, sem retroceder na questão da aprendizagem.

Oeiras, por sua vez, uma cidade de menor porte e menos desenvolvida economicamente, iniciou sua reforma uma década depois de Sobral. Perseguindo a estratégia da eficácia escolar e da eficiência na gestão, desenvolveu fórmulas próprias que possibilitaram avanços importantes em vários indicadores de qualidade. Mantendo-se a trajetória de aprendizado e inovações, Oeiras poderá se consolidar com outra importante referência de qualidade do ensino público no país. Para isso, contudo, deverá avançar na institucionalização da sua política educacional e passar pelo teste do tempo e das transições político-partidárias que por vezes ameaçam a continuidade de políticas públicas. A opção pela atuação em rede e pelo fortalecimento dessa rede são vacinas importantes para a continuidade dos avanços oeirenses.

Tanto em Sobral quanto em Oeiras, a priorização da alfabetização na idade certa foi a meta basilar da política educacional. Apesar das diferentes estratégias adotadas em cada caso, é notória a importância dada ao estabelecimento de uma política de aprendizagem em torno da qual se organiza administrativa e pedagogicamente toda a rede municipal: da escola à secretaria municipal de educação. A importância de parcerias com entidades e especialistas externos também ajudam a explicar a efetividade da intervenção em ambos os casos, sobretudo na definição de novos métodos de alfabetização e de gestão escolar. Essas parcerias não teriam efeito, contudo, sem o

comprometimento e o trabalho das equipes locais, que absorveram, não sem resistências e conflitos, novos conceitos e propostas de mudanças, traduzindo-os em novas práxis educativas.

Ao longo deste artigo, buscamos apresentar a trajetória das reformas educacionais desses dois municípios, analisando, na perspectiva comparada, suas principais características gerais sem, contudo, pretender esgotá-las. Novas pesquisas sobre esses dois casos podem ser realizadas, abordando, com mais profundidade e detalhamento, temas específicos, como as políticas de avaliação, o planejamento pedagógico, a reorganização administrativa ou mesmo o aspecto financeiro dessas reformas.

Uma questão em aberto de especial relevância no contexto da Pandemia Covid-19 é como essas duas redes terão respondido aos desafios do ensino remoto no ano de 2020. De que forma esses sistemas educativos locais responderam aos desafios impostos pela crise sanitária e como irão lidar com seus efeitos na aprendizagem após o retorno às aulas presenciais?

Por fim, entendemos que o sistema federativo brasileiro oferece farto material de pesquisa no campo das políticas de educação, e que uma maior compreensão das realidades locais -dos desafios e dificuldades, mas sobretudo das soluções que têm sido construídas localmente- pode contribuir para a melhoria sistêmica da qualidade da educação nacional em direção à efetivação do direito à aprendizagem e do reposicionamento do país no cenário internacional.

Referências

- Becskeházy, I. (2018). *Institucionalização do direito à educação de qualidade: o caso Sobral*. [Tese de Doutorado]. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-04122018-175052/en.php>
- Bonitatibus, S. G. (1989). *Educação comparada: Conceito, evolução, métodos* (1ª). Editora Pedagógica e Universitária.
- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto* (3ª). Artmed.
- Decreto nº 331, de 12 de setembro de 2001 – Regulamenta a Lei Municipal 338 de 12 de setembro de 2002, que institui o Fundo de Autonomia das Escolas- FUNDAE e dá outras providências, Sobral, CE (2001).
- Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 - Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm
- Dourado, L. F., & Oliveira, J. F. de. (2009). A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cad. CEDES*, 29(78), 201–215.
- Enguita, M. F. (1994). O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In P. A. A. Gentili & T. T. da Silva (Eds.), *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas* (pp. 93–110). Vozes.
- Família Gomes disputa poder desde 1890. (2002, Agosto 26). *FOLHA*.
<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2608200229.htm>.
- Gentili, P. (1994). O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In P. A. A. Gentili & T. T. da Silva (Eds.), *Neoliberalismo, qualidade total e educação: Visões críticas* (pp. 111–177). Vozes.
- Hypolito, Á. M., & Jorge, T. (2020). OCDE, PISA e avaliação em larga escala no Brasil: Algumas implicações. *Educação e Realidade*, 8(01), 10–27.

- IBGE. (n.d.-a). Panorama. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/oeiras/panorama>.
- IBGE. (n.d.-b). Historico. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/sobral/historico>.
- INEP. (2005). *Vencendo o desafio das aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE* (p. 171). http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/488949.
- INEP. (n.d.). *Dados Abertos.*: <http://inep.gov.br/dados>.
- INEP. (2018). *Resultados do índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB 2017*. INEP.
- INEP. (2019). *Relatório Brasil no PISA 2018 Versão Preliminar*. Inep/MEC. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm.
- Lei nº 318, de 12 de março de 2001 – Institui na Rede de Ensino do Município de Sobral, o Ensino Fundamental com duração de 09 (nove) anos, e dá outras providências, Sobral, CE (2001).
- Lei nº 11.274, 06 de fevereiro de 2006 - Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm.
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, Brasil (2014). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>.
- Lei nº 1797, de 18 de junho 2015 - Aprova o Plano Municipal de Educação de Oeiras – PI e dá outras providências, Oeiras, PI (2015). <http://oeiras.pi.gov.br/atos-administrativos-2015/#leis>.
- Lei nº 342, de 05 de março de 2002 – Institui Gratificação para os Professores Alfabetizadores da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências, Sobral, CE (2002). <http://www.sobral.ce.gov.br/diario/public/iom/IOM76.pdf>.
- Lei nº 492, de 06 de janeiro de 2004 - Dispõe sobre a Nucleação das Escolas da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências, Sobral, CE (2004). https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma_lei/LO4922004200401060001pdf22062015085728.pdf.
- Manzon, M. (2015). Comparação entre lugares. In M. Bray, B. Adamson, & M. Mason (Eds.), *Pesquisa em educação comparada Abordagens e métodos* (pp. 127–167). Liber Livros.
- Moreno, A. C., & Oliveira, E. (2019). Brasil cai em ranking mundial de educação em matemática e ciência, e fica estagnado em leitura. *G1*. 03/02/2019. <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/12/03/brasil-cai-em-ranking-mundial-de-educacao-em-matematica-e-ciencias-e-fica-estagnado-em-leitura.ghtml>.
- Oeiras, P. M. de. (n.d.). *Sobre o município*. <https://oeiras.pi.gov.br/pagina-exemplo>.
- Oliveira, R. (2018, December 20). A cidade do Piauí que quer se tornar a Finlândia brasileira da educação. *El País*. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/13/politica/1544708068_492444.html
- Oliveira, R. P., & Araujo, G. C. (1996). Qualidade do ensino: Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, 5–24.
- Passareli, H. (2019, Março 12). Brasil mantém-se entre piores em avaliação internacional de educação. *O Valor*. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/03/brasil-mantem-se-entre-piores-em-avaliacao-internacional-de-educacao.ghtml>.

- Rocha, R., Menezes-Filho, N., & Komatso, B. K. (2018). *Avaliando o impacto das políticas de Sobral*. INSPER. <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/Avaliando-o-Impacto-das-Políticas-de-Sobral.pdf>
- Sá, V. (2008). O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 89(223), 425–444.
- Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados Brasileiros. *Revista Brasileira de Educacao*, 21(65), 411–429. Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>.
- Silva, L. L. da, & Hypolito, Á. M. (2018). Avaliação, estado e regulação: Repercussões da prova Brasil na (con)formação dos profissionais e no gerencialismo nas escolas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(128). <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3710>
- Winkler, D., & Gershberg, A. I. (2012). Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina. In N. Brooke (Ed.), *Marcos históricos na reforma da educação* (pp. 241–248). Fino Traço.
- Vieira, M. C. (2019, Dezembro 3). PISA 2018: O Brasil está na turma do fundão. De novo. *Revista Veja*. <https://veja.abril.com.br/educacao/pisa-2018-o-brasil-esta-na-turma-do-fundao-de-novo/>.
- Vieira, S. L., Plank, D. N., & Vidal, E. M. (2019). Política educacional no Ceará: Processos estratégicos. *Educação & Realidade*, 44(4), 1–24. <https://doi.org/10.1590/2175-623687353>.

Sobre os Autores

João César da Fonseca Neto

Universidade Católica de Brasília (UCB)

joaoacesarfonseca@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9332-0948>

Doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasil -UCB, mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2015) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília - UnB (2009). Atua como Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE desde 2013.

Geraldina Vicente Sol

Universidade Católica de Brasília (UCB)

solgeraldina@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8318-8963>

Mestranda (Stricto sensu) em Educação, na Universidade Católica de Brasília - UCB. Graduada em Estudos Sociais - Licenciatura de 1º e 2º Grau pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) e pela União Pioneira de Integração Social (UPIS), com habilitação em História (Ensino Fundamental) e Geografia (Ensino Médio). Possui Especialização (Lato sensu) em Metodologia e Didática de Ensino.

Renato de Oliveira Brito

Universidade Católica de Brasília (UCB)

renatoorios@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9345-2529>

Doutor e Mestre em Educação (Gestão e Políticas Públicas) e Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Docente/Pesquisador Permanente e Coordenador do Programa Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica de Brasília. Membro do Conselho Superior (CONSUN) da UCB (Mandato 2019-2021). Visiting Scholar em Columbia University Nova York (2019). Participa nos Grupos de Pesquisa: "Políticas Federais de Educação" e "Comunidade Escolar: Encontros e Diálogos Educativos" Membro do Conselho Ad hoc da Revista "Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação" (CESGRANRIO). Membro da Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade. Membro do Comitê de Avaliação de Periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) Pesquisador Visitante da University of Cape Town (África do Sul -2005), Membro da CIES - Comparative and International Education Society (University of Chicago - USA).

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 29 Número 93

5 de julho 2021

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu

EPAA Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa_aape.