

O sucesso de Sobral¹

João Batista Araujo e Oliveira

Ph. D. em Educação e Presidente do Instituto Alfa e Beto (IAB)

Em entrevista concedida à TV Cultura no programa Roda Viva do dia 30 de setembro de 2013, o Governador do Ceará Cid Gomes mencionou meu nome como fiador do sucesso educacional de Sobral (CE). O presente ensaio explicita as razões pelas quais considero Sobral um caso digno de nota, embora seja uma exceção no panorama nacional².

Em matéria de reforma da educação, Sobral é uma referência nacional: seus resultados atestam o sucesso, reconhecido por inúmeras publicações e referências na imprensa³.

A experiência de Sobral e o seu sucesso não se esgotam no município. Parte da experiência foi ampliada para o Estado do Ceará, primeiramente com o programa de alfabetização liderado pelo então deputado Ivo Gomes e, posteriormente, com um programa de apoio aos municípios, na gestão do Governador Cid Gomes. Para o governo estadual migraram o ex-prefeito e três ex-Secretários Municipais de Educação do município, Ivo Gomes, Izolda Cela e Maurício Holanda Maia.

Por ironia do destino, o programa de alfabetização do Sobral também foi homenageado na solenidade de lançamento Programa Nacional na Idade Certa (PNAIC) realizada em Brasília no dia 8 de novembro de 2012. Na oportunidade, a Presidente da República convidou o prefeito de Sobral e o atual Governador para homenageá-los como fontes de inspiração para o programa nacional. A ironia reside no fato de que há

¹ Artigo publicado em 10 de dezembro de 2013, disponível em <http://www.alfabeto.org.br/wp-content/uploads/2013/12/Sobral-IAB-20150106.pdf>

² O link para a fala do governador é <https://www.youtube.com/watch?v=IUhW15L2gNs>

³ Os principais artigos e publicações sobre a reforma educativa de Sobral encontram-se listados ao final do presente artigo.



irreconciliáveis diferenças entre esses programas – “a idade certa” em Sobral é a de 6 anos, no primeiro ano escolar, e não aos 8, como no programa federal que vai até o terceiro, e a alfabetização se faz com base num programa de ensino rigoroso e em métodos de ensino comprovadamente eficazes, e não de qualquer forma.

Este artigo constitui ao mesmo tempo um depoimento, um registro e uma análise da reforma educativa em Sobral. Também apresenta reflexões sobre as lições que podem ser retiradas desse caso e sobre os desafios que pairam sobre o município para continuar avançando. O autor participou em diferentes momentos e capacidades de várias decisões que compõem a estratégia de reforma educativa em Sobral⁴ e, portanto, encontra-se na posição de um observador engajado e comprometido com as mudanças aqui apresentadas.

Começando pelos resultados

O que mais chama atenção em Sobral é o desempenho relativamente alto e uniforme das escolas, especialmente nas séries iniciais do Ensino Fundamental. O Quadro 1 apresenta os dados do desempenho das escolas nas quatro edições da Prova Brasil.

⁴ A reforma educativa em Sobral começou em 1997 com a adesão do município ao Programa Acelera Brasil, do Instituto Ayrton Senna, programa esse concebido e desenvolvido sob a orientação técnica do autor. Sobre a participação do autor em diferentes momentos da reforma educativa do Ceará há um eloquente depoimento do então Secretário Municipal de Educação Cid Gomes no link: <https://www.youtube.com/watch?v=ZWUj64T1BX8>

Quadro 1

Desempenho das escolas de Sobral na Prova Brasil do 5º ano

Pontos	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
	LP	LP	LP	LP	MAT	MAT	MAT	MAT
150 a 160	6				1			
160 a 170	6	1			10			
170 a 180	4	4			3	1		
180 a 190		9	1		2	7		
190 a 200	1	4	1			6		
200 a 210		1	5		1	4	1	
210 a 220			14	8		1		
220 a 230			7	12			1	
230 a 240			8	10			15	
240 a 250			3	5			6	2
250 a 260							6	7
260 a 270							6	7
270 a 280							4	12
> 280								7
Escolas	17	19	39	35	17	19	39	35

Esses dados permitem observar pelo menos três aspectos importantes. Primeiro, houve um aumento progressivo dos resultados, e o aumento se deu apesar do aumento do número de escolas participantes. Segundo, houve um salto significativo em 2009, possivelmente resultante do efeito cumulativo da implementação de programas de ensino estruturado nos anos anteriores. Terceiro, há uma tendência de reduzir a dispersão dos resultados, ou seja, houve ao mesmo tempo um aumento da qualidade e da equidade – as escolas têm desempenho elevado e bastante semelhante. O leitor deve levar em consideração que em Sobral praticamente inexiste rede estadual, há apenas algumas escolas das séries finais em processo final de municipalização. Isso também significa que o resultado inclui os alunos da zona rural, que representam 17% da população escolar.

Este é o principal “fenômeno” da reforma educativa de Sobral – e contrasta com a ideia de escolas-padrão, escolas-piloto ou escolas de alto desempenho que normalmente chamam a atenção da imprensa. Em Sobral um pai de aluno sabe que pode matricular o filho em qualquer escola pública, pois o padrão de ensino será muito semelhante. Até o momento, nenhum outro município brasileiro atingiu esse nível simultâneo de desempenho e equidade. É isso que caracteriza a existência de uma rede de ensino. O desempenho nas séries finais é bem menos impressionante – e será objeto de comentários mais adiante.

Outro dado importante refere-se à correção do fluxo escolar – o problema a partir do qual tudo começou. O Quadro 2 ilustra a redução da defasagem escolar nos últimos anos, reflexo da redução da repetência e das medidas tomadas no contexto da reforma educativa analisada no presente documento.

Quadro 2
A redução da defasagem escolar em Sobral

ANO	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano	6º ano	7º ano	8º ano	9º ano
2012	-	0,1	0,6	2,1	2,9	6,6	10,3	7,9	8,9
2011	-	0,1	0,8	7,0	2,7	11,2	11,1	11,5	11,5
2010	-	-	1,5	4,6	7,4	11,9	13,6	15,3	14,1
2009	0,1	-	3,6	7,2	6,3	13,6	19,2	17,8	5,1
2008	-	-	4,4	7,5	11,9	18,3	19,5	20,4	20,5
2007	0	0	4,9	11	18,1	19,5	25,4	29,4	27,4
2006	-	-	6	14,2	17,9	23,5	32,6	33,2	38,6

Esses dados mostram que em 2006 já estava se consolidando a correção do fluxo escolar das séries iniciais, mas nas séries finais o quadro ainda era bastante semelhante ao restante do país. Somente quatro anos depois é que os efeitos começam a se notar nas séries finais, sugerindo que em educação não existem passes de mágica: decisões, mesmo acertadas, levam tempo para amadurecer. Manter um fluxo escolar corrigido implica na eliminação das práticas de reprovação em massa, mas não requer necessariamente a promoção automática. Corrigir o fluxo escolar e mantê-lo corrigido requer um ensino de qualidade, que assegure atenção individual aos alunos, um mecanismo de alerta baseado em resultados de testes frequentes e a adoção de medidas corretivas imediatas. Cabe ressaltar que essa redução da defasagem se deu de forma concomitante com um expressivo aumento da qualidade. Se o Quadro 1 ilustrou a relação entre qualidade e equidade, o Quadro 2 ilustra o aumento da eficiência que possibilitou a melhoria da qualidade e da equidade, com a redução de alunos na rede e mobilização de recursos para promover as melhorias.

Os altos índices de repetência que existiam em Sobral, e que caíram dramaticamente, mostram que a reprovação em massa não contribui para aumentar a aprendizagem dos alunos quando não existem mecanismos para assegurar a recuperação dos alunos: nesses

casos, reprovar ou aprovar não afeta muito o desempenho do aluno. E sugere que, mais do que a promoção automática, um dos ingredientes essenciais para reduzir a repetência é assegurar a alfabetização dos alunos no 1º ano do Ensino Fundamental e promover estratégias eficazes de ensino.

O que distingue Sobral de outros municípios

Para um observador desavisado é difícil reconhecer as diferenças. Examinado por critérios formais, e para olhos destreinados, o que ocorre em Sobral parece ser semelhante ao que muitas Secretarias de Educação tentam fazer.

Mas as diferenças são grandes e profundas – o autor desconhece qualquer município brasileiro que tenha reunido o conjunto de características descritas abaixo. Esta, talvez, seja uma primeira e importante diferença que vale ressaltar: não são ações isoladas ou algumas ações em si, mas é o conjunto de ações que cria as condições para um avanço. E só há avanço quando as reformas modificam o que acontece na sala de aula (Murnane, 2013). (aqui cabe talvez um pequeno texto dele dizendo isto).

O que mais distingue Sobral da maioria dos demais municípios brasileiros é a aplicação consistente e continuada de poucos princípios básicos de política e gestão educacional. Primeiro, consistência. Vejamos:

- ✓ Sobral possui um programa de ensino que constitui o marco de referência para todas as demais ações. Esse programa é claro o suficiente para que diretores, professores, alunos e pais saibam o que se espera deles a cada ano letivo.
- ✓ O diretor da escola tem como missão principal implementar o programa de ensino e é responsabilizado pelos resultados. Por outro lado, tem poder e autoridade para dirigir a escola. O que o diretor faz na escola é alinhado com as orientações da Secretaria.
- ✓ Os alunos são alfabetizados no 1º ano do Ensino Fundamental, quando aprendem a ler. A partir daí, leem para aprender. Em Sobral não há dúvidas sobre o que seja um aluno alfabetizado, sobre como alfabetizar e sobre como avaliar para saber se ele foi alfabetizado. (isto contrastado com que?)

- ✓ As escolas compartilham os mesmos materiais de ensino estruturado e se submetem a avaliações bimestrais. Isso permite assegurar que todos alunos recebem um mesmo padrão de ensino e que seus resultados possam ser comparados – desde que os professores sejam apoiados e supervisionados para fazer o que foi acertado. Os resultados dessas avaliações não são usados para punir as escolas ou alunos: são usados para orientar a recuperação imediata dos alunos.
- ✓ A escola recebe orientação e supervisão da secretaria, focada essencialmente no cumprimento do programa de ensino.
- ✓ Os professores recebem apoios necessários e suficientes para realizarem o seu trabalho. O principal desses instrumentos é a reunião de planejamento das tarefas. Nessa reunião os professores planejam o que farão nas próximas semanas e recebem orientação e apoio para entrarem na sala de aula preparados e com segurança, sabendo o que vão fazer, quando e como.

Os elementos destacados acima sugerem que políticas claras sobre o que ensinar, como ensinar, quando ensinar e como avaliar vão junto com práticas de gestão que asseguram a sua implementação. É dessa forma que as reformas chegam à sala de aula e modificam o que acontece entre o professor e o aluno, o que resulta em melhor desempenho.

Além da consistência, houve continuidade – um caso raro no Brasil. A reforma educativa em Sobral foi evoluindo em sua abrangência, mas experimentou uma continuidade em suas prioridades, princípios e estratégias durante pelo menos 13 anos, e isso ainda perdura. Nos últimos 16 anos o município teve apenas quatro Secretários de Educação, e os 3 sucessores eram membros da equipe da Secretaria e já assumiram o cargo totalmente alinhados com a proposta de trabalho. Isso permitiu assegurar continuidade nas linhas mestras da “reforma”.

Continuidade é uma condição necessária, mas não suficiente: há alguns sistemas municipais e estaduais de ensino em que o mesmo partido ou mesmo grupo permanece na Secretaria por quatro ou mais mandatos, mas sem apresentar os mesmos resultados. O que importa é a continuidade de políticas e práticas adequadas, não necessariamente de

partidos ou pessoas. A continuidade partidária não é suficiente, para assegurar continuidade de políticas, e boas práticas deveriam ser mantidas e preservadas mesmo quando mudam os partidos.

Como tudo começou...

A história de Sobral começa no final do século passado. Em 1997, o Instituto Ayrton Senna desenvolveu uma estratégia visando a correção do fluxo escolar e a implementou em municípios que aderiram à mesma⁵. Sobral foi um dos 17 municípios que aderiu ao programa – denominado Acelera Brasil – e em 3 anos conseguiu reduzir o atraso escolar de maneira significativa. A coordenadora local do programa na Secretaria Municipal foi a professora Izolda Cela, que posteriormente tornou-se sub-secretária, secretária municipal de educação de Sobral e mais tarde, Secretária Estadual de Educação do Ceará.

A solução de um problema leva a outro. A implementação dos programas de aceleração da aprendizagem colocaram a nu uma enorme fragilidade das redes de ensino: o problema da gestão. As redes municipais em que foi implementado o Programa Acelera Brasil não dispunham de instrumentos básicos de gestão, nem na Secretaria, nem nas escolas e nem nas salas de aula. Daí surgiu um novo programa – o Programa Escola Campeã, voltado para o fortalecimento da capacidade gerencial das secretarias e das escolas⁶.

O Programa Escola Campeã em Sobral foi acompanhado de uma mudança no perfil do Secretário: uma das recomendações do programa foi de nomear como secretários pessoas que tivessem experiência e perfil gerencial.

⁵ O autor da presente nota foi o idealizador do Programa Acelera Brasil e do programa Escola Campeã – mencionado adiante, e atuou como consultor técnico do Instituto Ayrton Senna durante o período aqui mencionado. Os princípios de pedagogia e gestão usados nesses programas são parte de sua trajetória profissional como consultor e presidente da JM-Associados e que foram continuados pelo Instituto Alfa e Beto, que veio a ser criado em 2006. Sobre os fundamentos desses programas ver Oliveira (2003) e Oliveira (2007).

⁶ O programa Escola Campeã, do Instituto Ayrton Senna tinha como foco a gestão – da Secretaria e dos Municípios. Ele foi concebido pelo autor do presente artigo e incorporou componentes de um programa de gestão que havia sido desenvolvido pelo autor no contexto do programa de reforma educacional da Bahia, Educar para Vencer. O programa Escola Campeã envolveu inicialmente 45 municípios, entre os quais, Sobral.

Atendendo a esse requisito, o prefeito Cid Gomes escolheu o então Secretário Municipal de Governo, Ivo Gomes, para ser o Secretário de Educação.

Concluído o ciclo da correção do fluxo escolar, e com a mesma aplicação, Sobral concentrou-se na implementação das orientações do Programa Escola Campeã. O principal avanço foi a organização de sistemas de informação da Secretaria, articulados com os que vinham sendo implementados nas escolas desde o programa Acelera Brasil, o fortalecimento da capacidade de gerenciamento das escolas, com ênfase no diretor.

Desde logo, o diretor passou a ser escolhido por critérios de mérito que foram aperfeiçoados ao longo do tempo. Por outro lado, a implementação dos programas de correção do fluxo escolar e o uso dos instrumentos do programa de gestão levaram à formação de quadros gerenciais nas escolas e na Secretaria. É dessa equipe que saíram as equipes gestoras e os futuros secretários e sub-secretários de educação de Sobral.

O que merece destaque: tanto na gestão da Secretaria quanto das escolas desapareceu a improvisação: os diretores, que passaram a ser escolhidos por critérios de mérito e de forma criteriosa, ao assumirem as escolas já sabiam o que fazer e como fazer. O mesmo passou a ocorrer nos cargos diretivos da Secretaria. Durante pelo menos dois anos o tema do fortalecimento da capacidade de gestão das escolas e da Secretaria tornou-se o foco central da atenção. A avaliação tornou-se prática corrente – mesmo antes de se implementarem práticas eficazes de ensino. Mas como a avaliação era levada a sério, logo despontou um novo problema: continuava a defasagem escolar, e o vilão principal foi identificado.

O desafio da alfabetização

Um dos primeiros indicadores que começaram a se manifestar foi o da falta de alfabetização: a aceleração dos alunos defasados fora feita, mas continuava a reprovação, e, com isso, a perpetuação das distorções no fluxo escolar. Com o diagnóstico tornou-se claro o vilão da história: os alunos não eram alfabetizados no 1º ano. Esse problema fora diagnosticado não apenas em Sobral, mas nos demais municípios que participavam do programa Escola Campeã, e foram analisados no livro *A Escola Vista por Dentro* (Oliveira e Schwartzman, 2002).

O desafio de alfabetizar as crianças no 1º ano tornou-se o novo foco do então Secretário Ivo Gomes. Primeiramente, com os recursos disponíveis e em seguida com a colaboração de consultoria externa, sob a responsabilidade do professor e consultor Edgar Linhares, a Secretaria desenhou e implementou estratégias para assegurar a efetiva alfabetização das crianças no 1º ano do Ensino Fundamental. A partir de 2003 – e desde então – o município passou a adotar o Programa Alfa e Beto de Alfabetização⁷.

Movimentos semelhantes começaram a ocorrer em outras partes do país. Com base nos achados do estudo *A Escola vista por dentro*, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, sob a presidência do Deputado Gastão Vieira, convocou, em 2003, um grupo internacional de trabalho para elaborar um relatório sobre a questão da alfabetização infantil no Brasil, à luz das evidências, políticas e melhores práticas existentes no mundo. O grupo reuniu quatro dos mais importantes membros da comunidade científica internacional engajada em estudos sobre alfabetização à época: Marilyn Jaeger Adams, Jean-Emile Gombert, José Junca de Moraes e Roger Beard, além de três estudiosos do tema no Brasil, os professores Cláudia Cardoso-Martins (UFMG), Fernando Capovilla (USP) e o autor do presente trabalho⁸.

Ao mesmo tempo, com base na experiência de Sobral e nos estímulos advindos desses estudos e movimentos, Ivo Gomes, já então deputado, empreende uma cruzada para estender a todo o estado a prioridade da alfabetização. Essa cruzada incluiu a realização de inúmeros diagnósticos, estudos, seminários e documentos com propostas de políticas públicas⁹. Essas políticas vieram a ser materializadas posteriormente, quando o prefeito Cid Gomes tornou-se governador do Estado do Ceará e criou o programa PAIC – Programa da Alfabetização na Idade Certa¹⁰.

⁷ O programa Alfa e Beto de Alfabetização foi desenvolvido e pré-testado em 2002 e implementado a partir de 2003. O programa foi desenvolvido pelo autor do presente trabalho e posteriormente foi incorporado ao patrimônio do Instituto Alfa e Beto.

⁸ Os resultados deste grupo de trabalho foram publicados sob o título de: *Alfabetização infantil: os novos caminhos – Relatório Final (2003)*.

⁹ Essas iniciativas foram levadas a cabo pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar.

¹⁰ O PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa foi criado no primeiro ano da gestão Cid Gomes e incluiu, entre outras atividades, o desenvolvimento de um sistema de avaliação (SPAECE-Alfa como desdobramento do SPAECE – o sistema de avaliação já existente no Estado), e um sistema de incentivos aos municípios participantes.

O Quadro 3 ilustra o avanço dos índices de alfabetização no Estado do Ceará decorrentes desse programa.

Quadro 3
Notas do SPAECE ALFA

	2008	2009	2010	2011	2012
Total	127,8	133,8	162,3	173,9	164,7
IAB	126,6	144,6	166,6	180,3	183,2
Demais	128,4	132	161,8	177,6	162,1
Diferença	-1,8	12,6	5,6	2,1	21,1
Sobral	188	167,9	203,4	214,8	197,6

Fonte: SEDUC-CE 2012

Os avanços do conjunto de municípios são notáveis – quase 40 pontos num espaço de quatro anos. No caso de Sobral, os resultados em 2008 já eram superiores ao que os demais municípios atingiram em 2012. No caso de outros municípios que adotaram as mesmas estratégias de alfabetização usadas em Sobral, eles obtiveram 21,1 pontos a mais do que os alunos dos demais grupos em 2012. Isso representa quase meio desvio padrão – uma diferença excepcional. Nesse ano de 2012, o exame foi mais rigoroso e houve uma queda na média geral em relação aos anos anteriores. Ao contrário dos demais municípios, os resultados dos municípios que utilizam programas do IAB subiram nesse ano, inclusive em relação à média dos anos anteriores. Isso possivelmente reflete o fato de que os alunos alfabetizados pelo IAB possuem competências mais sólidas¹¹.

Cabe observar que, embora o Programa de Alfabetização do Ceará promova a ideia de alfabetizar os alunos no 2º ano, Sobral permaneceu fiel a seus princípios e continua alfabetizando os alunos no 1º ano do ensino fundamental. Este comportamento é digno de nota, especialmente num país em que as instâncias municipais se sentem inferiores dentro da Federação e raramente se afirmam e se comportam como entes federados autônomos. A mesma capacidade que Sobral teve de dizer não a inúmeros outros programas, projetos e

¹¹ Tanto o teste SPAECE-Alfa e os dados fornecidos pela SEDUC-CE padecem de problemas metodológicos que já foram apontados reiteradamente pelo autor às autoridades competentes. Apesar desses problemas – que supostamente afetam todos os municípios igualmente – as tendências são bastante claras. O programa SPAECE-Alfa teve pouco impacto em Sobral, que já se encontrava num patamar elevado no início do programa. Teve um impacto significativo na agregado dos municípios e, no caso dos municípios que utilizam o programa do IAB, o impacto é ainda muito maior. Isso sugere que estratégias e métodos fazem diferença em educação.

estímulos a distrações de todos os tipos lhe permitiu manter-se fiel às suas convicções, amplamente respaldadas pelos seus resultados.

O ensino estruturado

A experiência com novos métodos de gestão e com o programa de alfabetização levou a Secretaria de Educação a buscar soluções para os desafios seguintes: o ensino de Língua Portuguesa e Matemática nas séries iniciais¹². Esse desafio foi enfrentado com a adoção de programas de ensino estruturado, que foram implementados de maneira progressiva e cujos resultados se evidenciam nos lentos, mas decisivos progressos apresentados na Prova Brasil.

A implementação dos programas de ensino estruturado se fez de forma consistente com os mecanismos de gestão, com as práticas gerenciais de alinhamento das escolas e com apoio pedagógico consistente aos professores. Uma das iniciativas da Secretaria consistiu na criação da ESFAPEM – uma escola de formação de professores que passou a dar apoio técnico à Secretaria, às escolas e mesmo a outros municípios, implementando e difundindo esses mesmos princípios. Os dirigentes da ESFAPEM também sempre foram membros das equipes de gestão da Secretaria, e portanto, alinhados com os mesmos princípios e práticas.

Os efeitos cumulativos

O Quadro 4 apresenta os resultados de uma política que alia decisões pedagógicas corretas com práticas gerenciais consistentes. O Quadro apresenta os resultados de Sobral nas quatro rodadas da Prova Brasil e os compara com os resultados agregados dos municípios do Estado do Ceará e do conjunto dos municípios brasileiros.

¹² A partir de 2006 o município de Sobral passou a adotar vários programas de ensino estruturado desenvolvidos pelo Instituto Alfa e Beto, primeiramente na área de Língua Portuguesa, depois em Matemática e posteriormente também em Ciências.

Quadro 4

Resultados das redes municipais na Prova Brasil

	5° ano LP			5° ano MAT		
	Sobral	Ceará	Brasil	Sobral	Ceará	Brasil
2011	230,9	183,44	187,15	270,55	199,71	206,14
2009	218,24	172,29	181,38	244,77	187,5	201,39
2007	184,79	159,4	172,35	194,09	174,6	190,06

Fonte: MEC 2012

O quadro acima revela um padrão consistente de melhoria em todas as redes e nas duas disciplinas, mas há peculiaridades importantes. Em 2007, Sobral se encontra num patamar próximo à média nacional nas duas disciplinas, mas já bastante diferenciado do resto do estado. Ao longo de três rodadas da Prova Brasil seus resultados vão crescendo em proporção muito maior do que as redes municipais do Ceará e do resto do país, nas duas disciplinas. Em 2011, as médias de Sobral do 5° ano estão próximas às médias nacionais do 9° ano no restante do país. E as notas de Sobral no 9° ano revelam que também no 9° ano Sobral já havia se distanciado significativamente das médias do país – que são sabidamente ainda mais insuficientes do que as médias das séries iniciais.

As séries finais

Uma das características marcantes do sucesso de Sobral é o que Sobral não fez. Sobral não fez o que a maioria dos municípios faz: a implementação errática e aleatória de uma miríade de programas e projetos desconectados. Voltaremos ao tema na seção final deste artigo.

Dentre as várias coisas que Sobral não fez, uma delas foi não cuidar de tudo ao mesmo tempo – e uma das áreas a descoberto foram as séries finais do Ensino Fundamental. Além da falta de tempo e condições gerenciais, outra razão retardou a entrada nessa área: o nível dos alunos do 5° ano ainda não era suficiente para prepará-los de forma adequada para os desafios das séries iniciais.

No final de 2011 a equipe da Secretaria, sob a liderança do Secretário Julio César, decidiu estender a atenção às séries finais. Com o apoio técnico do Instituto Alfa e Beto, a Secretaria implementou, a partir de 2012, uma série de medidas para melhorar a qualidade



do ensino¹³. Nesse primeiro ano as medidas possíveis incluíram uma primeira organização do currículo, uma sistematização das atividades dos professores a partir dos livros didáticos existentes, a implementação de provas bimestrais, a capacitação de professores para analisar erros em provas¹⁴ e outras medidas de caráter gerencial. Esses esforços foram continuados e aprofundados em 2013 e ainda se encontram em fase de implementação.

A extensão da reforma para as séries finais suscita dois questionamentos importantes. Primeiro, o sucesso da reforma nas séries iniciais possivelmente atingiu ou está perto de atingir o máximo que pode dar. Para uma elevação mais significativa do nível de aprendizagem possivelmente será necessário elevar o patamar de qualificação dos professores – o que requer uma série de outras reformas institucionais¹⁵. Por outro lado, como não houve uma mudança no perfil de recrutamento dos professores, abrir mão das estratégias de ensino estruturado pode colocar em risco os avanços obtidos.

Segundo, além de requerer um patamar mínimo de conhecimentos pelos alunos, o sucesso nas séries finais depende, entre outras, de mudanças profundas no currículo e na proposta pedagógica das escolas, criando maior espaço para que o aluno se envolva em atividades escolares extra-classe que contribuam para aumentar a sua identificação com a escola e entender melhor a importância de um ensino e de um estudo rigoroso. A mesma estratégia que funcionou para as séries iniciais não será adequada para as séries finais.

O processo de mudança

Nem todo bolo sai conforme a receita. Ingredientes, condições ambientais e a qualidade do cozinheiro são fundamentais. Nesta história, como em qualquer história de reformas educativas, a forma e os cuidados na implementação constituem variáveis fundamentais para assegurar o sucesso – ou fracasso – de uma reforma. Ademais, como

¹³ O IAB foi formalmente contratado no ano de 2012 para elaborar a proposta de melhoria do ensino nas séries iniciais.

¹⁴ Essa intervenção é inspirada na proposta Data WISE desenvolvida pela Universidade de Harvard (Boutett, City e Murnane, 2006), e que foi aplicada inicialmente pelo IAB em Sobral. Os testes são desenvolvidos de forma a revelar diferentes tipos de erro, e os professores são treinados para identificar os problemas e deficiências de ensino que levaram a esses erros – e a buscar as soluções.

¹⁵ O esboço dessas reformas foi delineado como sub-produto de um estudo sobre otimização da rede de ensino elaborado pelo Instituto Alfa e Beto para o Município de Sobral em dezembro de 2012.

em qualquer processo de mudança, há contornos, desvios, imprevistos e diversas outras ações cujo impacto também é difícil de medir.

Certamente o que se conseguiu em avanço em Sobral é fruto de decisões pedagógicas acertadas e de uma implementação consistente. Mas a forma de implementação é sempre fruto de características locais – inclusive de ações não previstas, não planejadas ou acessórias – cujo impacto é mais difícil de avaliar, mas que fazem parte do conjunto. Em Sobral foram implementadas algumas outras ações tais como programas de estímulo à leitura e produção escrita dos professores e uma instituição – a ESFAPEM – voltada para a capacitação e produção de guias didáticos.

A literatura sobre reformas educativas é extensa e é proverbial a dificuldade de se enxergar o curso de acontecimentos ao longo do tempo. Também sabemos que é muito mais difícil avaliar o impacto de diferentes componentes num processo de tão longa duração. Pelo que sabemos de reformas educativas de sucesso, no entanto, podemos supor que as intervenções mais eficazes são aquelas que chegam efetivamente à sala de aula, mudando, para melhor, a relação didática entre o professor e os alunos. Ou seja, a implementação de um programa de ensino estruturado.

Lições aprendidas

Várias são as lições que se podem aprender dos avanços em Sobral. Destacamos cinco delas que podem beneficiar outros municípios e redes de ensino interessadas no tema.

Primeiro: em sistemas altamente ineficientes, como é o caso da educação na maioria dos municípios, é preciso começar atacando as maiores ineficiências. Quando feito com sucesso, isso gera capital político e recursos financeiros para avançar. No Brasil as maiores ineficiências estão associadas com a reprovação em massa, com a organização da rede, alocação de pessoal às escolas e políticas salariais. Quando um município gasta mais de 60% com pessoal não sobram recursos para tornar o pessoal eficiente.

Segundo: as intervenções devem ser feitas com foco em problemas, atacando um de cada vez, mas dentro de um marco de referência consistente, baseado em evidências, com



instrumentos gerenciais que permitam identificar e corrigir erros e com uma concepção que permita institucionalizar boas práticas. Isso vale para a sala de aula, para a escola e para a Secretaria. Programas e projetos efêmeros – especialmente programas sem fundamentação sólida e de caráter imediatista – raramente levam a resultados duradouros. Isso vale para a miríade de cursos de capacitação de professores sem qualquer eficácia, sistemas de incentivo concebidos de forma inadequada, introdução de programas especiais, tecnologias sem vínculo com conteúdos específicos, etc. Ou seja: quase tudo que se vem fazendo no Brasil – mesmo projetos que poderiam ser meritórios em si – são inseridos nas redes sem qualquer compromisso com resultados ou com continuidade – e acabam no descrédito e sem promover melhorias no desempenho dos alunos.

Terceiro: pedagogia e gestão andam juntos. O ponto de partida para melhorar a educação está na gestão da sala de aula e na gestão da escola. Não é possível melhorar a pedagogia sem mudar ao mesmo tempo as práticas de gestão. Normalmente as intervenções iniciadas pelo MEC - que no Brasil pode agir diretamente junto às escolas inclusive sem consultar a rede municipal - e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, com uma miríade de intervenções desarticuladas e sem foco preciso e frequentemente inconsistentes entre si, atrapalham, mais do que ajudam a vida da escola e do diretor.

Quarto: a principal função de uma Secretaria de Educação é apoiar as escolas. Para consolidar uma rede de ensino é necessário ter ideias claras e capacidade de promover o alinhamento das pessoas em torno dessas ideias, usando mecanismos institucionais adequados. Conforme brilhantemente ilustrado no estudo da McKinsey a respeito de reformas educativas eficazes (Barber e Morshad, 2007), o espaço de autonomia de professores e escolas não é um valor absoluto, ele deve estar definido pelo nível de desenvolvimento de cada sistema. Em sistemas de ensino como é o caso da maioria das redes municipais e estaduais no Brasil, onde a gestão é frágil e o nível de preparo dos professores é muito limitado, estratégias adequadas precisam organizar a vida das escolas e o trabalho dos professores. De acordo com os dados compilados naquele estudo, começar pela autonomia nesses contextos é receita para o fracasso.

Quinto: Sobral enfrentou e venceu alguns desafios, e seu sucesso criou outros. Muito do que se fez em Sobral, em vários anos, pode ser feito em muito menos tempo, tendo em

vista o que sabemos, hoje, sobre esses problemas, soluções e dados os instrumentos gerenciais e pedagógicos disponíveis. Por outro lado, os municípios que ainda não resolveram esses problemas básicos – e que são a maioria – acumularam outros problemas, e o clima para empreender reformas hoje tornou-se mais difícil. Isso irá requerer uma liderança e uma competência gerencial ainda maiores. Esta é a quinta lição: deixar para depois quase sempre custa mais caro, pois o custo de corrigir é muito maior do que o custo de fazer certo da primeira vez.

Desafios

A reforma de Sobral, como qualquer outra, nunca é obra acabada. Dentre os vários importantes desafios a serem enfrentados, apresentamos apenas dois deles para ilustrar que em educação não existe um ponto final.

No que se refere às séries iniciais, onde o sucesso foi maior, Sobral conseguiu chegar ao máximo que se pode conseguir com o pessoal docente. Daí o dilema. Para manter o nível de qualidade será necessário manter as estratégias que deram certo – especialmente as referentes ao ensino estruturado. Para dar um salto de qualidade será necessário criar novas carreiras e atrair professores num patamar de formação distintamente elevado – e aí as estratégias serão diferentes.

Um segundo desafio refere-se a questões de institucionalização. Sobral está bem equipada para operar o sistema que deu certo, mas para continuar melhorando precisa institucionalizar políticas e práticas num patamar bem superior ao atual. Por exemplo, uma Secretaria de Educação num município do porte de Sobral precisa de profissionais de várias áreas que não só da educação para fazer face às exigências do planejamento. Para avançar também precisa, como dito no parágrafo anterior, consolidar novas carreiras docentes e, sobretudo, consolidar e institucionalizar seus mecanismos de escolha de diretores.

REFERÊNCIAS

Barber, M. e Morshad, M. (2007) McKinsey report 2007: How the world's best performing school systems came out on top. London: McKinsey.

Boudett, K. P., City, E. e Murnane, R. (2006). Data WISE. A step-by-step Guide to Using Assessment Results to Improve Teaching and Learning. Cambridge, Mass: Harvard Education Press.

Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (2003). Alfabetização Infantil: os novos caminhos. Brasília.

Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (2003). Reforma Educativa. Ciclo de Seminários Internacionais: Educação no Século XXI: Modelos de Sucesso. Seminário organizado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em parceria com a Confederação Nacional do Comércio e o Instituto Alfa e Beto.

Elliot, L.G.; Silva, C.M.T.; Silva, A.C. (2007). A qualidade do programa Escola Campeã: avaliação externa de gestão e eficiência. REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, pp. 100 a 115).

Murnane, R. e Ganimian, A. (2013) Políticas educacionais em países em desenvolvimento: lições aprendidas a partir de pesquisas rigorosas.

In Oliveira, J. Educação Baseada em Evidências: o que funciona em educação. IAB: VI Seminário Internacional, 2013.

Oliveira, J. B. A. e Schwartzman, S. (2003). A escola vista por dentro. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora.

Oliveira, J.B.A. (2003) A Pedagogia do Sucesso. São Paulo: Editora Saraiva/Instituto Ayrton Senna, 14a. edição.

Oliveira, J.B.A. (2007). Reforma Educativa: por onde começar? Belo Horizonte: Instituto Alfa e Beto.

Estudos realizados a respeito da reforma educativa de Sobral:

INEP. "Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE", 2005. Disponível em:

http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B433D2A7F-4CFF-4D11-BA9C1C701CF4C714%7D_Livro_Vencendo%20Desafios_Sobral.pdf

INEP. "Prêmio Inovação em gestão educacional 2006 Experiências Seleccionadas", 2006. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/laboratorio/publicacoes/livro_premio_inovacao_2006.pdf

BROOKE, Nigel. "Responsabilização Educacional no Brasil"

UNICEF. "Redes de Aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender", 2009. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/Redes_de_aprendizagem.pdf

OCDE. "Brazil: Encouraging Lessons from a Large Federal System", 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46581300.pdf>

FUNDAÇÃO LEMANN; ITAÚ BBA. "Excelência com equidade", 2012. Disponível em: http://www.fundacaolemann.org.br/uploads/arquivos/excelencia_com_equidade.pdf