

Cooperação estado-municípios na implementação e avaliação de políticas públicas de Educação:

Exemplo de Minas Gerais



João Antônio Saraiva Filocre

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Secretário-Adjunto de Estado de Educação de Minas Gerais até 2010.

Vanessa Pinto Guimarães

Reitora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) durante o período de 1990 a 1994. Secretária de Educação de Minas Gerais durante o período de 2003 a 2010.

Cooperação estado-municípios na implementação e avaliação de políticas públicas de Educação: Exemplo de Minas Gerais

RESUMO

O presente artigo apresenta os resultados iniciais da cooperação entre o estado de Minas Gerais e os municípios mineiros na implementação do Ensino Fundamental de nove anos, o que resultou em números bastante expressivos para as escolas públicas do estado nas avaliações externas.

Palavras-chave: Cooperação; Avaliação Externa; Ensino Fundamental

Cooperation between state and municipalities in the implementation and evaluation of public policies on education: the example of Minas Gerais

ABSTRACT

This paper presents the initial results of the cooperation between the state of Minas Gerais and its municipalities in the implementation of the nine-year basic education, which resulted in quite expressive numbers to the state public schools in external evaluations.

Key words: Cooperation; External Evaluation; Basic Education

Introdução

Notícia recentemente divulgada pelo Todos Pela Educação (2012) mostra que Minas Gerais é o estado com maior concentração de municípios que cumpriram as metas intermediárias de aprendizagem no Ensino Fundamental estabelecidas para 2007 e 2009, nas disciplinas de Português e Matemática. Dos 334 municípios que cumpriram todas essas metas, 1/3 se encontra nesse estado e, dos 10 municípios com mais elevado percentual de alunos do 9º ano que atingiram aprendizagem adequada em Português, sete (7) são mineiros.

Neste trabalho, procuramos descrever um exemplo bem sucedido de cooperação estado-municípios que resultou nos bons resultados agora exibidos pelas escolas públicas de Minas Gerais. Essa cooperação envolveu a participação de todos os municípios mineiros no processo pioneiro de implantação do Ensino Fundamental de nove anos, com matrícula aos seis anos, a capacitação dos professores e de toda a equipe pedagógica, o desenvolvimento de recursos didáticos, a definição de metas anuais por escola, o pagamento de prêmio por produtividade e o acompanhamento do progresso dos alunos por meio de avaliação de desempenho anual.

Minas, um passo à frente

No dia 9 de fevereiro de 2004, mais de 100 mil crianças de seis anos viveram uma experiência singular em suas vidas: ingressaram no primeiro ano do Ensino Fundamental de uma escola pública. Desde esse dia, a vida escolar das crianças, em Minas Gerais, começa nessa idade, com a implantação do Ensino Fundamental de nove anos na rede estadual. Instituída pelo Decreto Estadual nº 43.506/2003, já no primeiro ano de implantação, a medida foi adotada por 65% dos municípios e, dois anos depois, já era realidade em todos os 853 municípios mineiros. Por ter sido pioneira entre os estados brasileiros, a rede pública em Minas já possui 100% dos seus alunos matriculados nesse regime. Em fevereiro de 2006, a Lei nº. 11.274 alterou a LDB e tornou obrigatório o Ensino Fundamental de nove anos com matrícula aos seis anos em todo o Brasil, estabelecendo prazo até 2010 para o cumprimento dessa determinação legal.

A matrícula escolar um ano mais cedo permitiu reduzir os acentuados desníveis educacionais das crianças mais pobres que, ao entrarem nas escolas aos sete anos, encontravam alunos que já haviam começado a estudar mais cedo, ainda na pré-escola. Essa defasagem as prejudicava, às vezes irremediavelmente, porque afetava a sua autoestima e podia desenvolver sentimento de inferioridade em relação aos colegas. As consequências de tal situação são conhecidas e ficam retratadas nos indicadores educacionais negativos, anualmente renovados pelo Censo Escolar. Agora, o acesso à escola pública aos seis anos de

idade não depende mais da condição econômica ou social da família. Tal direito tornou-se realidade em todo o país para todas as crianças.

Esse foi o passo primordial do projeto *Alfabetização no Tempo Certo*, cuja gênese teve início com os amplos debates realizados, ao longo de 2003, que culminaram na realização do I Congresso Estadual de Alfabetização, em dezembro desse mesmo ano. Mais de 1,5 mil professores alfabetizadores de escolas estaduais e municipais participaram do evento, que se repetiu três vezes nos anos seguintes. No mesmo mês, foi publicada a Resolução SEE nº 469/2003, que consolidou os resultados dessas discussões e orientou a implantação do Ensino Fundamental de nove anos nas escolas.

Ações estratégicas e estruturadoras

O Ensino Fundamental na rede estadual foi reorganizado e, com isso, criado o Ciclo Inicial de Alfabetização, abrangendo os primeiros três anos de escolarização. Em parceria com o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita – CEALE –, da Faculdade de Educação da UFMG, foram produzidos quatro cadernos de orientação aos professores, de caráter eminentemente prático, para organização do trabalho de alfabetização. Com mais tempo para ensinar e para aprender, os professores passaram a ter melhores condições de planejar seu trabalho com as crianças.

Mais de 14 mil professores dos anos iniciais de escolas estaduais e municipais, que possuíam apenas a formação de nível médio, concluíram o Curso Normal Superior, em 2005. O projeto *Escola Viva, Comunidade Ativa* criou condições mais favoráveis para o trabalho dos professores nas escolas situadas em regiões de maior vulnerabilidade social e mais afetadas pelo fenômeno da violência. Nelas, foi implantado o tempo integral que, atualmente, atende a mais de 109 mil crianças em todo o estado. Os investimentos na melhoria da rede física alcançaram todas as escolas da rede estadual e os recursos didáticos adquiridos foram distribuídos também para as redes municipais.

Uma medida de especial importância foi a criação do Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa), que se desdobra em dois tipos de avaliação: amostral e censitária, ambas anuais. A amostral é aplicada, desde 2006, aos alunos do 2º e 4º anos do Ensino Fundamental, e a censitária, aos alunos do 3º ano. Essas avaliações são nominais e permitem identificar o nível em que se encontra cada aluno, possibilitando, dessa forma, intervir na aprendizagem de forma pontual e individualizada. Um boletim pedagógico apresentando a matriz de referência, os resultados dos alunos do 3º ano e algumas sugestões de orientações pedagógicas baseadas nesses resultados é enviado anualmente a todas as escolas

estaduais e municipais que participaram do processo de avaliação. Mas o apoio e a orientação da SEE às escolas, que tem mostrado ser muito efetivo, se faz presente por meio do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), criado para que os resultados da avaliação tenham consequências concretas nas escolas.

A escala de proficiência varia de 0 a 800 pontos e está dividida em três faixas. Para os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental, considera-se como **baixo desempenho** a proficiência situada na faixa de 0 até 450; o **desempenho intermediário** (de 450 a 500) e **desempenho recomendável** (acima de 500). Para esses alunos, o desempenho é considerado recomendável quando já são capazes de ler frases e pequenos textos e já começam a desenvolver habilidades de identificação do gênero, do assunto e da finalidade dos textos. Todo o esforço é no sentido de aumentar a proficiência média e, ao mesmo tempo, reduzir o percentual de alunos na faixa de baixo desempenho e aumentar esse percentual no nível recomendável.

Foram estabelecidas metas para o estado, para as 46 Superintendências Regionais de Ensino (SRE) e para todas as 2,5 mil escolas estaduais que oferecem os anos iniciais do Ensino Fundamental. Inúmeros municípios, acompanhando a rede estadual, também estabeleceram metas para suas escolas.

O Programa de Intervenção Pedagógica (PIP)

O PIP é um programa estruturado para vencer desafios em um cenário desfavorável, como o mineiro, pela grande extensão territorial, e marcado por desigualdades históricas. Seu objetivo é estreitar as relações entre a SEE e as escolas, para que seja possível levar conhecimento, capacitação e apoio aos milhares de professores do estado e dos municípios que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Ao mesmo tempo, o PIP acompanha o andamento dos trabalhos em cada sala de aula e cobra resultados que expressem o progresso dos alunos e os benefícios que somente uma educação de qualidade pode propiciar. Para dar conta dessa tarefa, foi elaborada uma estrutura organizacional específica para executar e gerir o programa, foram alocados recursos físicos e didáticos para dar suporte às mudanças desejadas e agentes da mudança (especialistas com grande experiência em alfabetização) foram engajados e capacitados para assegurar que as transformações alcançassem as salas de aula.

Uma das criações do PIP foi o “Dia D”. Uma vez por ano, todas as escolas da rede estadual e municipal param para discutir os resultados das avaliações. Nesse momento, os professores, diretores e especialistas se reúnem para analisar os resultados das avaliações externas e elaborar um plano para corrigir as deficiências constatadas, tendo como referência os resultados do

desempenho dos alunos. As escolas se apropriam dos resultados e convidam também os pais e responsáveis para conhecer, discutir e participar das ações propostas no plano.

Tão importante quanto a definição das metas para cada escola, foi conseguir o comprometimento de todos os envolvidos. Para isso, encerrados os entendimentos com cada escola, foram elaborados e assinados pelos diretores e por representantes dos colegiados escolares os “Termos de Pactuação de Metas”. Com a finalidade de estabelecer com clareza o ponto de partida, foi elaborado e divulgado o “Caderno de Resultados” de cada escola, contendo os resultados individuais dos seus alunos no Proalfa de 2007.

Foram contratadas 46 analistas educacionais para integrar a equipe central do programa, todos com formação de nível superior e ampla experiência em alfabetização. Três funções principais foram atribuídas a essa equipe: a) capacitar as equipes regionais, b) disseminar os conceitos-chave do programa e torná-los compreensíveis a todos os envolvidos e c) atuar como constante “termômetro” da realidade das escolas, captando suas necessidades e dificuldades. Organizada por polos, ela dedica duas semanas por mês a visitas às escolas.

Em cada Superintendência Regional de Ensino (SRE), foi criada uma equipe regional com servidores da SER, que foi reforçada com a contratação de novos especialistas em educação. No total, as equipes regionais das 46 SRE passaram a contar com 1,5 mil pessoas com o compromisso de visitar as escolas durante quatro dias por semana, com ênfase naquelas com mais dificuldade e que apresentavam piores resultados.

Para apoiar a escola nas suas atividades pedagógicas, foram elaborados 12 “Guias do Professor Alfabetizador”, em quatro volumes bimestrais para cada um dos três primeiros anos do Ensino Fundamental. Eles contêm sugestões de atividades especialmente desenvolvidas para que os alunos adquiram os conhecimentos e competências relativas ao ano escolar que está cursando. Foram elaborados, também, outros dois guias: o “Guia do Especialista de Educação Básica” e o “Guia do Diretor Escolar”, com orientações sobre como exercer de forma efetiva as suas funções.

Além disso, foi realizado trabalho de levantamento e análise das boas práticas das escolas de Minas que obtiveram os melhores resultados na avaliação do Proalfa de 2008. Os produtos desse trabalho estão consolidados em sete “Cadernos de Boas Práticas” (dos diretores de escola, dos professores, dos especialistas, por exemplo), os quais têm sido utilizados nas capacitações realizadas pelas equipes central e regional.

Alguns resultados: Evolução da proficiência

A série histórica do Proalfa aponta uma evolução significativa e consistente do nível de alfabetização no 3º ano do Ensino Fundamental. A proficiência média nas escolas estaduais aumentou de 494,0 para 603,8, de 2006 a 2011, uma variação positiva de 22,2%. Nas redes municipais, o aumento também foi significativo (de 16,6%), passando de 482,9 para 563,2, no mesmo período.

Gráfico 1. Evolução da Proficiência, 3o Ano/2a Série do Ensino Fundamental, Redes Estadual e Municipais Minas Gerais – PROALFA – 2006 a 2011



Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED, 2012.

Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED, 2012.

A evolução dos resultados do 3º ano/2ª série descortina, para Minas Gerais, um futuro promissor na educação básica, mantida a tendência de crescimento atual porque, a cada ano, alunos com melhor desempenho são promovidos para séries mais elevadas da formação escolar. Isso significa que os investimentos realizados nos anos iniciais do Ensino Fundamental acabarão reduzindo as dificuldades que o estado e os municípios vêm encontrando para melhorar os resultados nos níveis mais elevados da escolarização.

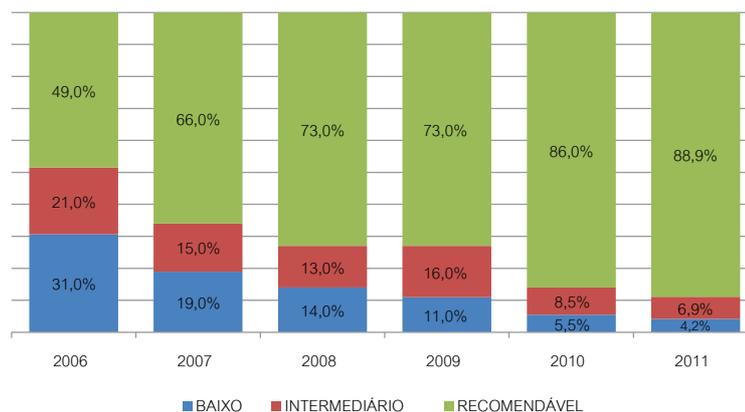
Alguns resultados: Distribuição dos alunos por padrões de desempenho

Em Minas Gerais, a escala de proficiência utilizada pelo Proalfa está dividida em três faixas: baixo desempenho (até 450 pontos), desempenho intermediário (de 450 a 500 pontos) e desempenho recomendado (superior a 500 pontos). A distribuição dos alunos avaliados pelas faixas de desempenho fornece uma informação importante sobre a equidade do sistema educacional quando a proficiência média está aumentando, ao mesmo tempo em que se verifica que o percentual de alunos na faixa de baixo desempenho diminui. Ou seja, o princípio da equidade introduz um critério adicional para a avaliação das políticas na área de educação: é preciso que elas sejam capazes de promover a níveis mais elevados de desempenho os alunos que mais precisam

da escola pública. Devem ser capazes de melhorar o aprendizado de todos, mas procurar ser especialmente bem sucedidas na redução do percentual de alunos com desempenho insatisfatório, em todas as escolas e regiões. Assim, tão importante como prestar atenção na evolução da proficiência média é acompanhar a evolução do percentual de alunos por faixa de desempenho.

Na rede estadual, o que se verifica, desde 2006, é um aumento progressivo do percentual de alunos com desempenho recomendado e uma redução permanente de alunos com baixo desempenho, como mostrado no Gráfico 2. Em 2011, dos 93.158 alunos avaliados na rede estadual, apenas 3.918 ainda permaneciam com baixo desempenho. A distribuição deles está concentrada em poucas SRE. Metade está em oito (8) das 47 SRE (Metropolitanas A, B e C, Teófilo Otoni, Gov. Valadares, Diamantina, Januária e Juiz de Fora) e 2/3 estão em 13 SRE. As dez SRE de melhor desempenho possuem apenas 2,1% desses alunos.

Gráfico 2. Distribuição dos Alunos do 3º Ano/2ª Série do Ensino Fundamental, por Padrão de Desempenho - Rede Estadual - Minas Gerais – PROALFA – 2006 a 2011



Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED, 2012.

Em 98 municípios, de 518 com escolas estaduais avaliadas pelo Proalfa 2011, 100% dos alunos já alcançaram o nível recomendado de desempenho. Em 27 desses 518 municípios, estão concentrados 50% dos alunos com baixo desempenho e em 173 não há mais alunos nessa condição.

Nas redes municipais, a distribuição dos alunos, por padrão de desempenho, é apresentada na Tabela 1, onde se constata um importante progresso no aumento de alunos no nível recomendado e uma redução significativa daqueles com baixo desempenho, acompanhando a tendência da rede estadual.

Tabela 1. Distribuição dos Alunos do 3º Ano/2ª Série do Ensino Fundamental, por Padrão de Desempenho - Redes Municipais - Minas Gerais – PROALFA – 2009 a 2011

ANO	PADRÃO DE DESEMPENHO		
	Baixo	Intermediário	Recomendado
2011	11,1%	13,2%	75,7%
2010	16,7%	16,8%	66,5%
2009	23,1%	20,7%	56,2%

Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED, 2012.

No total, foram avaliados, em 2011, 177.428 alunos. Isso significa que, nas escolas municipais, ainda existem 19,6 mil crianças com baixo desempenho, ou seja, ainda não foram alfabetizadas no 3º ano do Ensino Fundamental. Esse número é elevado, em termos absolutos, e corresponde a quase três vezes o percentual existente na rede estadual nas mesmas condições.

Oito SRE concentram 52,4% dos alunos com baixo desempenho (Metropolitanas B e C, Juiz de Fora, Teófilo Otoni, Governador Valadares, Montes Claros, Coronel Fabriciano e Almenara). Em 54 municípios, 100% dos alunos das escolas municipais atingiram o desempenho recomendado. Em 103, nenhum aluno de escola municipal está com desempenho baixo.

Repercussão nos anos finais do Ensino Fundamental

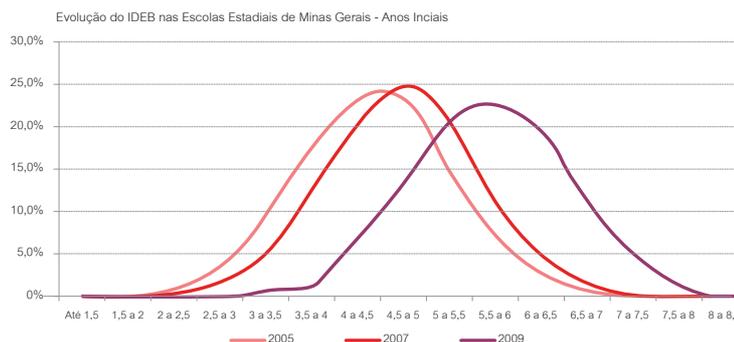
Em síntese, o esforço conjunto do estado com os municípios mineiros está produzindo bons resultados e os efeitos dos progressos no 3º ano do Ensino Fundamental já se fazem sentir nos resultados do 5º ano, em Português e Matemática, como mostra o citado estudo do Todos pela Educação. Em 2007, as escolas estaduais e municipais em 207 municípios (24% do total) não haviam alcançado a meta intermediária estabelecida para Matemática; em 2009, eram apenas 49 municípios nessa situação. No caso de Língua Portuguesa, as escolas estaduais e municipais em 432 municípios não haviam alcançado as metas de aprendizagem estabelecidas para 2007; em 2009, o número de municípios nessa situação ficou reduzido para apenas 176.

As repercussões deste trabalho nos anos mais avançados da escolaridade podem ser observados, também, por meio da evolução dos resultados do IDEB. Nas suas sucessivas edições, em 2005, 2007 e 2009, Minas vem apresentando resultados cada vez melhores, como se pode verificar no Gráfico 3. Observa-se que, em 2009, as notas obtidas pelas escolas estaduais nos anos iniciais foram bem superiores às notas dos anos anteriores, mostrando um deslocamento importante da curva de distribuição em direção a notas mais altas do IDEB. Isso resultou no crescimento desse indicador na rede estadu-

al, que passou de 4,9, em 2005, para 5,8, em 2009 (crescimento de 18,4% no período). Esse deslocamento revela, também, uma tendência positiva na qualidade do ensino nos anos iniciais do EF, que está melhorando significativamente a cada período em que esse indicador é observado.

Gráfico 3. Distribuição dos Alunos do 5º Ano/4ª Série do Ensino Fundamental,

Rede Estadual - Minas Gerais – IDEB – 2005, 2007 e 2009



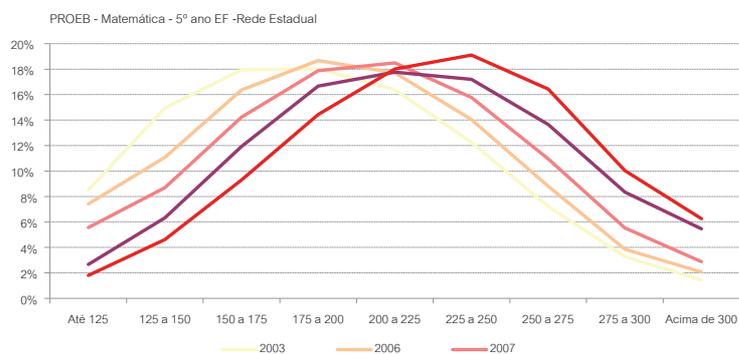
Fonte de dados básicos: PROALFA/CAED 2005 2007 e 2009.

Em 2000, a SEE criou o Sistema de Avaliação da Educação Pública (Simave), responsável por vários programas de avaliação. Um deles é o Proalfa, cujos resultados já foram expostos. Outro é o Programa de Avaliação da Educação Básica (Proeb), destinado a fazer a avaliação censitária anual das escolas estaduais e municipais, em Português e Matemática, nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio.

Por meio do Proeb, é possível detectar o efeito positivo do trabalho realizado nos anos iniciais sobre os resultados do 5º ano, corroborando e antecipando as conclusões do estudo do Todos Pela Educação, como se pode constatar no gráfico 4.

Gráfico 4. Distribuição dos Alunos do 5º Ano/4ª Série do Ensino Fundamental,

Rede Estadual - Minas Gerais – PROEB IDEB - 2003, 2006 e 2009



Fonte de dados básicos: PROEB/CAED 2005 2007 e 2009.

REFERÊNCIA

Todos Pela Educação. **334 Cidades Atingiram Todas as Metas Intermediárias de Aprendizagem**, 2012. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>> . Acesso em: 15 maio 2012.

