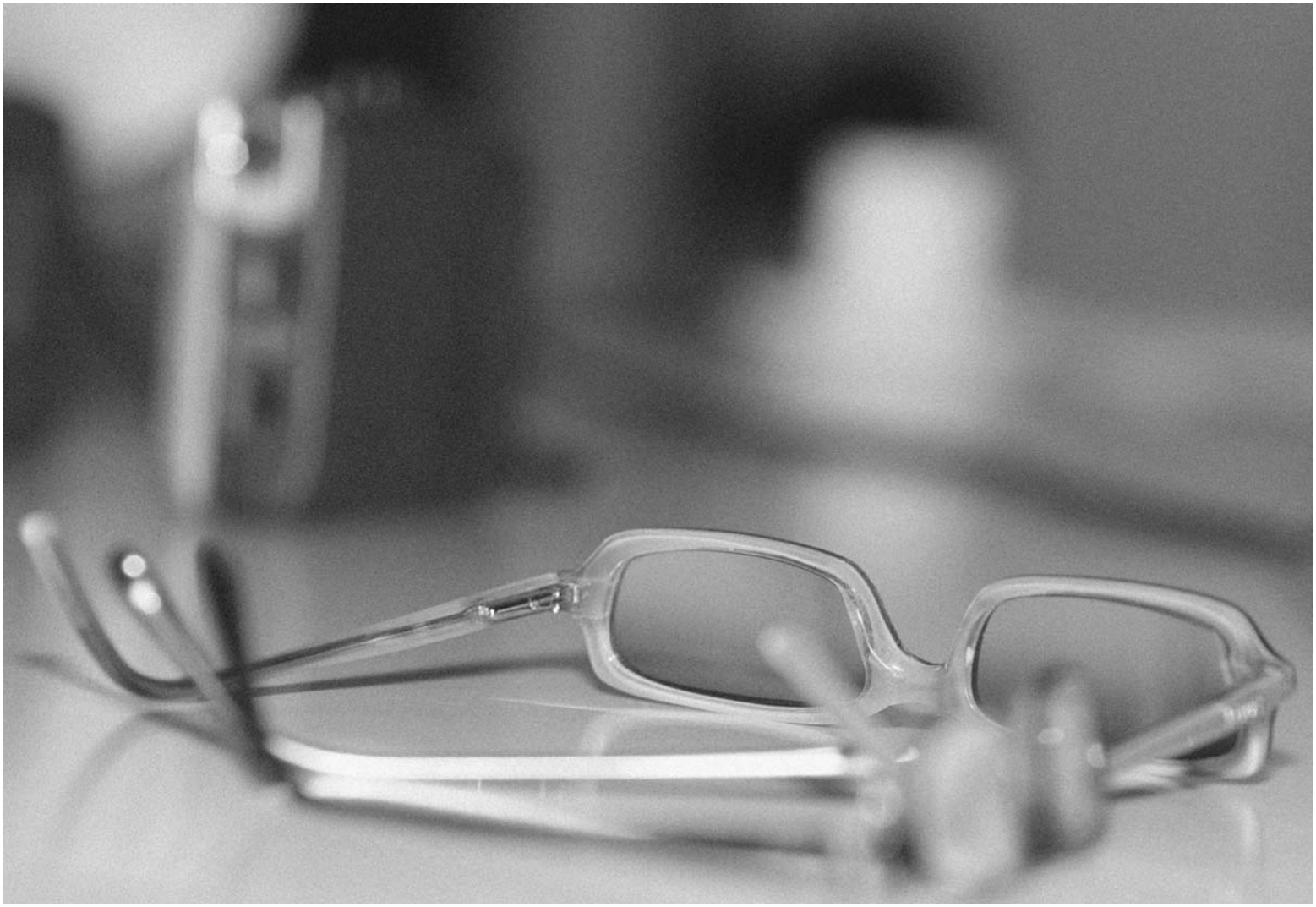

O impacto positivo do Programa Melhoria da Educação no Município

Ana Maria Falsarella
Vanda Noventa Fonseca*

uais mudanças no modo de gerir a política educacional dos municípios podem ser atribuídas à formação recebida pelos gestores participantes do Programa Melhoria da Educação no Município?

Quais os impactos do Programa na política municipal de educação, no rendimento escolar dos alunos e na atuação profissional dos participantes?

Considerando essas duas questões, a equipe técnica que coordena o Programa Melhoria da Educação no Município concebeu, formulou e desenvolveu a primeira avaliação de impacto[1] do trabalho realizado. A intenção foi averiguar as mudanças ocorridas, sua consolidação e seus reflexos na educação das crianças e adolescentes dos municípios, cujos gestores participaram do processo de formação desenvolvido pelo Programa.

Múltiplos são os conceitos correntes de avaliação social. Ao se adotar um deles, é preciso saber exatamente quais objetivos se pretende avaliar e quais valores, implícitos ou explícitos, estão envolvidos. Como Brant de Carvalho (2005), entendemos que avaliar vai além de medir; significa fazer um julgamento baseado em um referencial de valores:

> Avaliação é atribuição de valor sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade de políticas, programas e projetos sociais com base em pressupostos teórico-políticos, parâmetros e padrões que asseguram objetividade e comparação na atribuição de valor (Brant de Carvalho, 2005, p. 56).

Pretendemos, com este artigo, divulgar e compartilhar os resultados encontrados nesta avaliação. Para tanto, começamos com uma apresentação do Programa; depois,

* Ana Maria Falsarella, pedagoga, doutora em Educação pela PUC-SP, pesquisadora do Cenpec e professora do curso de Pedagogia da Uniban-SP.
Vanda Noventa Fonseca, psicopedagoga, pesquisadora do Cenpec, coordenadora do Programa Melhoria da Educação no Município.

explicitamos os procedimentos de pesquisa adotados e seus principais resultados; finalmente, realizamos uma apreciação dos resultados.

Programa Melhoria da Educação no Município

Resultado de uma iniciativa da Fundação Itaú Social (FIS) e do Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), com apoio da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e sob a coordenação técnica do Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária), o Programa teve início em 1999, com o seguinte **objetivo**:

> Contribuir para a formação de gestores municipais na formulação e na gestão compartilhada de políticas públicas educacionais, tendo por objetivo o ingresso, a permanência, o progresso e o sucesso na aprendizagem de todas as crianças e adolescentes de seus municípios.

Entre 1999 e 2006, o Programa esteve presente em 17 estados brasileiros: AC, AL, AP, AM, BH, CE, GO, MA, MT, MG, PA, PB, PE, PI, RN, SP, SE, abrangendo 1.237 municípios. Nesse período, foram capacitados 3.210 agentes educacionais: gestores municipais, membros de conselhos de defesa de direitos das crianças e adolescentes, coordenadores de organizações não-governamentais e de outras instituições da sociedade civil. Atualmente, o Programa se encontra em sua edição VIII, sendo que a avaliação de impacto abarcou as edições de II a V.

O Programa é ancorado em três **princípios** básicos:

1. Contextualização
   Investigar a situação de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes do município, com garantia da multiplicidade de olhares sobre a realidade e a singularidade local, considerando-se: espaço, tempo e saberes das pessoas que habitam o território.
2. Participação e Articulação
   Constituir e consolidar um grupo voltado à defesa dos direitos da criança e do adolescente, tendo a educação como foco, e estabelecer relações dialógicas que suscitem o debate e a reflexão entre os diferentes sujeitos e instituições responsáveis pela educação no município, de maneira que as decisões sejam tomadas de forma compartilhada e co-responsável.
3. Aprendizagem Contínua
   Reconhecer a formação dos gestores como processo continuado de aprendizagem que possibilita a busca de alternativas para a superação das necessidades identificadas e o desenvolvimento de estratégias conjuntas de intervenção.

Dentro de uma visão de educação para o desenvolvimento integral do ser humano, entende-se que as propostas educativas voltadas às crianças e adolescentes necessitam de ligação com a comunidade, não podendo ser impostas de forma descontextualizada. Requerem, portanto, consenso e articulação entre Estado e sociedade civil na formulação de políticas públicas que reconheçam a educação como um dos direitos sociais básicos.

Considerando que propostas educacionais só se concretizam à medida que são desenvolvidas, o trabalho de formação de gestores municipais, neste Programa, é centrado na elaboração de um Plano de Ação Educativa (PAE)[2] que toma por base a Avaliação Diagnóstica (AD) da situação educacional do município. Aposta-se que ganhos na aprendizagem dos alunos decorrem de uma gestão calcada em atitude diagnóstico-interventiva sistemática dos gestores. Portanto, o monitoramento sistemático da implementação do Plano é fundamental e faz parte do processo de formação.

Ao propor a elaboração do diagnóstico da situação socioeducacional, o Programa visa à leitura da realidade, para que, considerando as potencialidades e as fragilidades educacionais do município, as prioridades (de curto, médio e longo prazo) sejam estabelecidas e as ações que levem à solução das situações-problema identificadas sejam propostas. Esta avaliação diagnóstica norteia e torna possível a elaboração de um plano de ação adequado às peculiaridades locais.

Nesse sentido, os principais **temas abordados** no processo de formação do Programa têm como linha condutora:

1. a educação como um dos direitos sociais básicos — o município educador: crianças e adolescentes como sujeitos de direito à educação;
2. o papel dos Conselhos Municipais e dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes;
3. a educação contextualizada à região;
4. a gestão escolar participativa e a elaboração do projeto político-pedagógico pelas escolas do sistema;
5. a análise estatística do desempenho escolar dos alunos como um dos componentes direcionadores da avaliação do plano de ação.

Com a finalidade de subsidiar os gestores na efetivação

Dentro de uma visão de educação para o desenvolvimento integral do ser humano, entende-se que as propostas educativas voltadas às crianças e adolescentes necessitam de ligação com a comunidade, não podendo ser impostas de forma descontextualizada.

das propostas apresentadas pelo Programa, os municípios participantes recebem, como **material de apoio**, o "kit Melhoria", composto por um conjunto de publicações e vídeos produzidos pelo Cenpec e editados pela FIS.[3]

Duas são as **modalidades de formação**, sempre envolvendo encontros presenciais e monitoramento à distância:

a. **formação direta:** as formadoras que compõem a equipe do Programa atuam diretamente junto aos gestores dos municípios participantes;
b. **formação indireta** (formação de formadores): em Núcleos Regionais de Formação (NRFs), a equipe do Programa prepara e habilita técnicos de determinados municípios para atuarem como formadores em Núcleos Municipais – NMs, que englobam municípios de uma mesma região, disseminando as orientações e a metodologia do Programa.

Antecedem os encontros de formação as **reuniões de concertação**, quando se realizam o primeiro contato com os municípios envolvidos e a articulação para o desenvolvimento do trabalho, de acordo com as peculiaridades de cada região. Durante a concertação, em conjunto, são combinadas decisões e discutidas as demandas educacionais locais.

No último encontro, é realizado um Seminário de Avaliação e Socialização de Experiências, quando, além da avaliação do processo de formação, são apresentados os resultados alcançados pelos municípios participantes quanto à implementação de seus planos de ação.

A avaliação das ações, parte integrante da formação, tem como característica a multidimensionalidade, o que envolve seu desdobramento em diferentes tipos de registro. Sempre com enfoque participativo e formador, o SM&A (Sistema de Monitoramento e Avaliação) do Programa vale-se de quatro tipos de avaliação:

1º. Ex-ante
: Antecede a implantação do Programa, quando são explorados o contexto e o perfil dos participantes, que guiarão a elaboração das metas, dos objetivos e do desenho adequado de intervenção.

2º. Avaliação de Processo
: Acontece por meio de monitoramento dos municípios, identificando-se os pontos fortes e as dificuldades que surgem durante o desenrolar do Programa, para possíveis aperfeiçoamentos e correções de percurso.

3º. Avaliação de Resultado
: Apresenta os resultados alcançados ao final do processo ou de uma de suas etapas, verificando a efetividade da proposta de responder às necessidades constatadas, diante das metas estabelecidas. Toma, por base, a apresentação da Avaliação Diagnóstica e do Plano de Ação Educativa.

4º. Avaliação de Impacto
: Seu objetivo é levantar as repercussões do Programa nas políticas públicas locais para a educação, após o término do período de formação, quer dizer, trata-se de uma avaliação *pós facto* que observa a influência do "Melhoria" em médio e longo prazo nas regiões contempladas.

A. O estudo avaliativo sobre o impacto do Programa

A discussão referente ao impacto do Programa na gestão municipal e, em última instância, na qualidade da educação oferecida aos alunos, é delicada e complexa. Por mais que sejam associados procedimentos qualitativos a procedimentos quantitativos e por mais que a relevância e a confiabilidade da avaliação tragam credibilidade ao trabalho, sabemos que os resultados de um programa educacional nunca são lineares, pois muitas são as variáveis intervenientes. Além disso, sempre há uma boa dose de subjetividade presente, a começar pela seleção dos aspectos a serem observados e dos critérios de análise. Assim, seu produto final traz indicadores, nunca certezas absolutas.

A avaliação não tem um fim em si: seu objetivo é produzir um conhecimento que possa direcionar decisões sobre a reformulação e/ou continuidade das ações, na busca

constante de maior eficácia e eficiência. Confronta os objetivos enunciados com os de fato concretizados. Em particular, uma avaliação de impacto analisa mudanças significativas e permanentes que ultrapassam os resultados imediatos de um projeto.

A implementação de políticas públicas é um processo múltiplo e complexo que acontece em um espaço de decisões carregado de negociações, dissensos e consensos, inerentes a forças políticas e níveis de governabilidade dos gestores, contexto este que não pode ser desconsiderado na realização da pesquisa.

Assim, na seleção dos indicadores, na coleta de dados e na análise dos resultados, foram considerados, por um lado, a sua compatibilidade com os princípios norteadores do Programa e, por outro, as condições do ambiente social, institucional e organizacional ao qual estão ligados os gestores. Procurou-se levantar parâmetros comuns, porém, respeitando e incorporando distintas realidades municipais.

Este estudo, realizado em 2006, toma por referência as mudanças derivadas da implementação do Plano de Ação, singular às peculiaridades locais, e elaborado com base na Avaliação Diagnóstica.

Constitui seu objetivo central:

Verificar a repercussão, a consolidação e a permanência de alterações, desencadeadas nas políticas públicas para a educação das crianças e adolescentes dos municípios participantes do Programa, que podem ser atribuídas à formação recebida pelos gestores.

Definiram-se como objetivos específicos:

1. Observar mudanças na gestão educacional dos municípios, nos resultados escolares e nas ações e procedimentos dos atuais gestores dos municípios que podem ser associadas ao Programa.
2. Observar em que medida as estratégias da gestão educacional contribuíram para a democratização da aprendizagem — melhoria dos padrões de acesso, permanência e qualidade.
3. Identificar a consolidação dos princípios propostos pelo Programa (contextualização, participação e articulação, e aprendizagem contínua) na gestão educacional em exercício atualmente nos municípios.
4. Identificar a consolidação e a utilização adequada de aprendizagens conquistadas pelos participantes do Programa na função que exercem atualmente.

Melhor esclarecendo, a presente avaliação buscou conhecer, decorrido um período de 12 a 24 meses após o término da formação, a ocorrência de impactos nos beneficiários diretos — a política municipal de educação e os participantes — e nos beneficiários indiretos — os alunos dos sistemas municipais de ensino. Ela abarcou 483 municípios, de 13 estados da Federação, que participaram do Programa entre as Edições II (2000) e a Edição V (2003). Nestas edições, a formação acontecia em um ano, por meio de dois encontros semestrais, nas modalidades de formação direta ou indireta. O Quadro I apresenta a delimitação do universo da pesquisa.

QUADRO I
UNIVERSO DA PESQUISA

Região	Estado	Total de Municípios*	Edições
Norte	AC	22	II
	MA	35	III
Nordeste	PB	127	III, IV, V
	RN	27	IV
	AL	25	III
	PI	21	III, V
	SE	21	IV
	BA	16	V
Centro-Oeste	MS	23	II
	GO	21	III , IV
Sudeste	MG	34	III,IV
	SP	126	II,III

(*) Nesta coluna, o total de municípios é de 501. Para compor o universo da pesquisa, foram desconsiderados os municípios que participaram mais de uma vez do Programa, o que explica o total de 483 municípios (e não 501).

Para a **caracterização dos municípios** participantes deste estudo, foram sistematizados os seguintes dados: porte da população e distribuição dos municípios nas regiões brasileiras, segundo o IDH-M. Os municípios pequenos[4] foram os que mais participaram do Programa, o que trouxe repercussões à seleção realizada para este estudo. Dentre os 483 que compõem a amostra, 333 são de pequeno porte e, na maioria, com IDH-M até 0,6138. Destes, 131 estão localizados na Região Nordeste.

Partindo dos princípios do Programa — contextualização, articulação e participação, e aprendizagem contí-

nua — foram definidos três eixos estruturantes que serviram para orientar a formulação, a aferição e a análise dos indicadores:

1º A Política Municipal de Educação

Ganhos na qualidade da gestão educacional, derivados da consolidação de mudanças no modo de gerir a Educação, no que se refere à maior participação e partilha de decisões.

2º Os Alunos

Avanços no rendimento escolar dos alunos das escolas municipais, como repercussão das alterações na gestão educacional, advindas da participação do município no Programa.

3º Os Participantes

Benefícios em relação aos conhecimentos técnicos e ao compromisso com as políticas públicas educacionais.

Optou-se por uma abordagem metodológica pluralista, isto é, quali-quantitativa, que associa a lógica dos atores, estabelecida a partir da avaliação qualitativa, ao sistema de ação, observado por meio de dados quantitativos.

Entende-se que a avaliação quantitativa revela os impactos nas variáveis objetivas, mas não explica os motivos pelos quais um projeto provoca ou não mudanças na realidade e na vida das pessoas. Só a avaliação qualitativa adensa e ilumina a análise, pois leva em conta o contexto, a historicidade, o movimento da realidade, a fala dos sujeitos, a compreensão dos saberes e as características culturais de determinada localidade.

Consoante a esse entendimento, foram adotados diferentes procedimentos de pesquisa para a coleta de dados: pesquisa de opinião, pesquisa de campo e estudo estatístico sobre indicadores socioeducacionais.

Os resultados observados na condução da política educacional municipal e na atuação dos participantes do Programa foram aferidos por intermédio de pesquisa de opinião (questionários enviados aos atuais secretários municipais de educação e aos participantes da formação à época do desenvolvimento do Programa) e de pesquisa de campo (visitas técnicas a oito municípios beneficiários do Programa nas edições selecionadas).

Com relação à pesquisa de campo, considerando a abrangência nacional do Programa em quatro das cinco regiões brasileiras e a diversidade de contextos dessas regiões, foram selecionados dois municípios de pequeno a médio porte de cada uma delas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste), num total de oito, para receberem a visita técnica dos pesquisadores do Cenpec: Acrelândia (AC), Alagoa Grande (PB), Catalão (GO), Itapeva (SP), Minaçu (GO), Pocinhos (PB), Senador Guiomard (AC) e Sud Minnucci (SP).

Aos municípios de Alagoa Grande e Pocinhos (ambos da Paraíba), outro foi acrescentado: a possibilidade de um estudo longitudinal, dando continuidade a pesquisas anteriormente realizadas pelo Programa e documentadas nas publicações: *Relatório de avaliação – Núcleo Regional de Formação da Paraíba,* e *Municípios em Busca da Melhoria da Educação no Município*.

> Uma coisa que ficou muito forte em relação ao Melhoria foi incentivar a participação da comunidade, de fazer com que a cidade se transformasse mesmo numa cidade educadora, que a educação não ficasse somente nas escolas, tivesse outras formas, que não fosse uma coisa restrita ao conteúdo de sala de aula, mas uma coisa de que os pais participassem, em que a comunidade estivesse presente dentro da escola.
>
> MARIA GORETT SANTOS
> Secretária Municipal de Educação de Alagoa Grande/PB

Além da pesquisa de opinião e da pesquisa de campo, foi realizado também o estudo estatístico sobre os indicadores socioeducacionais dos municípios, um ano antes e um a dois anos após o período de formação. Por intermédio desse estudo, procurou-se avaliar se houve repercussões positivas na trajetória escolar dos alunos das redes escolares envolvidas, levantando-se índices relativos a aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série.

Foram pesquisados, ainda, os indicadores sobre o contexto social e econômico desses municípios – IDH-M e estimativa populacional – e suas possíveis influências nos resultados do Programa. Estabeleceu-se uma comparação entre os dados dos municípios participantes, chamado Grupo Tratamento – GT, e os dados de municípios não-participantes, mas com perfil semelhante, que constituíram o Grupo Controle – GC.

Finda a coleta de dados, procurou-se estabelecer um corpo explicativo coerente para as informações obtidas. Uma série de procedimentos de análise, citados a seguir, foram utilizados no tratamento dado às informações:

- análise comparativa dos índices socioeducacionais dos municípios constantes da amostra um ano antes e um ou dois anos após a participação no Programa,

cotejando-os com os dados dos municípios do Grupo Controle;
- tabulação, categorização e organização das respostas dos questionários;
- estabelecimento de categorias explicativas para o trabalho de caráter qualitativo desenvolvido em campo;
- comparação das práticas observadas e das falas dos atores envolvidos com as respostas aos questionários e os dados objetivos coletados na pesquisa de campo.

Por fim, com base nesses procedimentos, chegou-se à análise avaliativa, comparando-se as informações obtidas com os três princípios básicos do Programa: contextualização, participação e articulação, e aprendizagem contínua.

B. Indicadores de gestão e resultados: pesquisa de opinião e pesquisa de campo

Para a análise das respostas aos questionários e dos relatórios de visitas técnicas, foram levantados indicadores que revelassem o impacto nos beneficiários diretos do Programa, quer dizer, nos ganhos obtidos no que tange ao sistema municipal de educação e à atuação profissional dos participantes.

Optou-se pela apresentação e análise conjunta dos dados oriundos destes dois procedimentos (questionário e visita técnica), uma vez que os resultados encontrados estão imbricados de tal forma que as respostas aos questionários foram ilustradas pelas estratégias singulares que os municípios visitados em campo encontraram para seus contextos. Procurou-se identificar como os gestores atuais conduzem a política educacional em seus municípios, ou seja, quais traços distinguem suas gestões.

Freqüentemente, os sistemas educacionais encontram muita dificuldade para criar espaços que possibilitem compartilhar conhecimentos ou tomar decisões coletivamente. Entende-se que a transparência nas decisões favorece a autonomia dos sujeitos, amplia a percepção das necessidades locais e possibilita uma atuação mais eficaz dos envolvidos. O Programa Melhoria enfatiza a importância de uma cultura democrática de partilhar responsabilidades e de tomar decisões baseadas em informações claras e objetivas. Nesta direção, buscou-se aferir indicadores da gestão educacional nas seguintes dimensões: implantação de gestão participativa e compartilhada; compromisso com a aprendizagem — acesso à escola e ao conhecimento.

O Quadro II apresenta os indicadores levantados relativos à gestão, e o Quadro III, os indicadores relativos à aprendizagem dos alunos.

QUADRO II

INDICADORES RELATIVOS À GESTÃO

LEITURA DA REALIDADE AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA	INTERVENÇÃO NA REALIDADE PLANO DE AÇÃO
• coleta e análise de informações da situação educacional do município, das condições de vida das crianças e adolescentes, e das potencialidades educativas da cidade, realizada por meio de um processo de construção coletiva; • consulta a fontes oficiais (dados primários e secundários); • pesquisa de opinião dos ativos sociais do município; • participação de diferentes secretarias e instituições do município na elaboração da Avaliação Diagnóstica.	• planejada e implementada coletivamente; • elaborada a partir das necessidades apontadas no processo da avaliação diagnóstica; • articulada com diferentes setores da sociedade civil, organizações não-governamentais e governos federal e estadual; • utilização de práticas avaliativas; • socialização de informações; • estabelecimento de relações entre municípios da região, com a perspectiva de formação de redes; • utilização das publicações e/ou vídeos do Programa.

Discriminaremos, a seguir, a síntese dos principais pontos constatados que evidenciam a contribuição do "Melhoria" para uma gestão mais eficaz:

1. uma **atitude investigativa** que direciona a decisão em relação a possíveis intervenções parece haver se sedimentado entre os participantes: a coleta e a análise de informações para a leitura da realidade é uma estratégia de gestão amplamente citada, bem como a prática de consulta a fontes oficiais de dados e informações (IBGE, MEC–INEP) e às avaliações externas (SAEB, Prova Brasil), para se verificarem os resultados do trabalho e nortear as intervenções na gestão municipal;
2. **comunicação, transparência e participação** são aspectos estreitamente relacionados. Nesse sentido, pôde-se observar os cuidados dos gestores quanto ao uso de diferentes instrumentos para a divulgação das ações da SME e para chamar os vários segmentos envolvidos

QUADRO III
INDICADORES RELATIVOS À APRENDIZAGEM

Acesso Existência de ações que visem:	Permanência Existência de ações que visem:	Qualidade Existência de ações que visem:
• ao atendimento à demanda escolar; • à provisão de equipamentos e da estrutura física; • ao fornecimento do transporte escolar.	• ao controle da freqüência dos alunos; • à adequação do calendário escolar; • à recuperação da aprendizagem.	• à formação de professores; • à valorização de professores; • à construção e /ou reconstrução de currículos; • à elaboração e /ou revisão do projeto das escolas.

com a educação nos municípios, a fim de compartilhar as decisões (estações de rádio, carros de som, reuniões, assembléias), o que revela o empenho em se estabelecer uma gestão democrática e participativa;

3. **a articulação de diferentes sujeitos e instituições envolvidas** com a educação é um dos princípios do Programa, no sentido de diminuir o distanciamento entre as pessoas e a fragmentação de ações; nessa direção, destaca-se a alta freqüência de respostas dos gestores no que diz respeito ao envolvimento das famílias dos alunos e ao estabelecimento de alianças e parcerias com os sistemas estaduais e outras instituições cujas ações incidem sobre o mesmo território;
4. o Programa tem, como **diretriz, incentivar os gestores a estabelecer procedimentos de convívio e tomada de decisão** que desenvolvam as responsabilidades individuais e sociais; o posicionamento dos gestores, que permeia todo esse estudo, demonstra o compromisso com o estabelecimento de uma cultura democrática em seus municípios, que dê voz e vez a todos os envolvidos nas políticas públicas, estejam eles ligados direta ou indiretamente à educação, já que todos contribuem com seus distintos trabalhos para a vida em sociedade.[5]

C. Ações destacadas

No entanto, todo o movimento desencadeado na busca de uma gestão verdadeiramente democrática e eficaz só ganha sentido se colocado a serviço da democratização da aprendizagem, ou seja, da garantia de acesso e permanência na escola, com ensino de boa qualidade a todas as crianças e adolescentes. Seguem as ações que foram destacadas pelos gestores, na avaliação, para cumprir essa premissa:

a. o mapeamento dos espaços e das instituições educativas e o planejamento de ações para sua utilização, visando proporcionar uma educação integral e abrir horizontes para além da sala de aula, é um ponto destacado pelo "Melhoria" no processo de formação. Os resultados apresentados neste estudo demonstram a ocorrência de trabalho educativo em diferentes espaços, o que possibilita aos alunos, ao participarem de ações extra-escolares, a ampliação de seu repertório de saberes;
b. repensar os currículos escolares, contextualizando-os é outro aspecto destacado durante a formação dos gestores. Espera-se que sejam planejadas coletivamente ações para reorganizar os currículos, de modo que professores e alunos problematizem a realidade local para poder transformá-la. Os resultados apontados neste estudo mostram que esse processo já está sendo desencadeado nas escolas pelos gestores municipais;
c. repensar e contextualizar o currículo implicam uma melhor formação dos profissionais da educação; também a formação continuada dos professores faz parte da pauta de preocupações dos gestores, conforme se pode averiguar no estudo aqui apresentado;
d. rendimento escolar dos alunos das escolas municipais: indicadores levantados e resultados.

O estudo do rendimento escolar dos alunos teve início com a constituição de dois grupos: um Grupo Tratamento – GT, composto pelos municípios que participaram do Programa, e um Grupo Controle – GC, composto por municípios não- participantes, mas com características semelhantes quanto à estimativa populacional e IDH-M.

A partir daí, foi realizado o levantamento de indicadores educacionais (taxas de aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série) dos municípios de ambos os grupos, nos anos anterior e posterior ao desenvolvimento do Programa. Para as Edições II e III, foram considerados também os índices de dois anos posteriores ao desenvolvimento do Programa. Foi realizada, então, a comparação

entre os resultados dos indicadores do GT e do GC para se verificar se havia diferença significativa entre eles.

O Quadro IV apresenta os indicadores selecionados para a indicação de impactos nos resultados escolares dos municípios participantes do Programa.

QUADRO IV

INDICADORES RELATIVOS AOS RESULTADOS ESCOLARES

RESULTADOS ESCOLARES

1. reprovação escolar
2. aprovação escolar
3. distorção idade-série
4. abandono escolar

Foram calculadas as variações para cada indicador, por meio da diferença entre as taxas anterior e posterior, e, em seguida, foi utilizado o Test-T, instrumento estatístico que sinaliza se houve diferença significativa entre as médias do GT, e do GC para cada indicador. O teste foi realizado em oito grupos de municípios parelhados: para cada município do GT, havia um município do GC.

O estudo estatístico mostrou que houve impactos positivos nos resultados escolares nas escolas de redes municipais beneficiárias do Programa Melhoria da Educação no Município.

Observou-se, ainda, que a ocorrência de impactos positivos foi mais significativa quando o município:

- participa da modalidade direta de formação;
- elabora efetivamente a Avaliação Diagnóstica;
- elabora e implementa efetivamente o Plano de Ação Educativa, tendo, por base, o diagnóstico realizado.

A seguir, por meio de tabelas, discriminaremos as situações que provocaram maior impacto, considerando os indicadores levantados:

a. **Municípios que realizaram a Avaliação Diagnóstica, elaboraram o Plano de Ação e participaram de modalidade direta de formação: observou-se impacto nas taxas de aprovação, reprovação e abandono.**

A Tabela I apresenta as variações nas taxas de abandono, distorção idade-série, aprovação e reprovação dos municípios que realizaram **Avaliação Diagnóstica e Plano de Ação**, e participaram da modalidade direta de formação.

b. **Municípios que realizaram a Avaliação Diagnóstica e participaram da modalidade direta de formação: observou-se impacto nas taxas de aprovação, reprovação e abandono.**

A Tabela II apresenta as variações nas taxas de abandono, distorção idade-série, aprovação e reprovação dos municípios que realizaram **Avaliação Diagnóstica** e participaram da modalidade direta de formação.

Considerando-se esses resultados, conclui-se que a formação dos gestores para a elaboração e a implementação de planos educacionais, a partir de diagnósticos voltados às realidades locais, conforme proposto pelo Programa Melhoria da Educação no Município, provoca ganhos no aproveitamento escolar dos alunos. Quando a realização da Avaliação Diagnóstica e do Plano de Ação é associada à modalidade direta de formação, os resultados se mostram mais significativos.

TABELA I
AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA, PLANO DE AÇÃO E MODALIDADE DIRETA*

	Situação do município	n	Média	Desvio padrão	Erro médio padrão
Variação da taxa de distorção	participação do programa	90	-10,234	7,115	0,75
	não participação no programa	90	-10,264	9,070	0,956
Variação da taxa de aprovação	participação do programa	90	2,636	7,595	0,801
	não participação no programa	90	-1,953	9,697	1,022
Variação da taxa de reprovação	participação do programa	90	-0,167	5,539	0,584
	não participação no programa	90	2,669	7,039	0,742
Variação da taxa de abandono	participação do programa	90	-2,469	5,055	0,533
	não participação no programa	90	-0,716	5,793	0,611

* Variações nas taxas de abandono, distorção idade-série, aprovação e reprovação dos municípios que realizaram Avaliação Diagnóstica – AD e Plano de Ação – PA, e participaram da Modalidade Direta de Formação

TABELA II
AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA E MODALIDADE DIRETA

Variação da taxa de	Situação do município	n	Média	Desvio padrão	Erro médio padrão
distorção	participa do programa	101	-10,497	7,099	0,706
	não participa do programa	101	-9,937	8,855	0,881
aprovação	participa do programa	101	3,144	7,813	0,777
	não participa do programa	101	-1,980	9,639	0,959
reprovação	participa do programa	101	-0,199	5,293	0,527
	não participa do programa	101	2,699	6,872	0,684
abandono	participa do programa	101	-2945	5,635	0,561
	não participa do programa	101	-0,719	5,743	0,571

D. Resultados finais: apreciação

> Como secretária, em 2002 (...) aprendi com o Melhoria que, para se fazer um diagnóstico, é preciso consultar as fontes oficiais de dados e informações. Naquele tempo, nós estávamos precisando fazer o censo escolar. Decidimos fazê-lo com o envolvimento de todos da escola e a equipe da Secretaria de Educação. Este processo causou muita polêmica. Com base no IBGE e colocando esta atividade no calendário escolar, mapeamos toda a cidade. Cada escola fez o censo de sua comunidade. Esta medida radical de colocar o professor para fazer o censo escolar provocou muitas reclamações, com a alegação de que eu poderia contratar uma empresa para fazer o trabalho. Meu argumento foi de que os educadores precisavam conhecer realmente o que estava acontecendo na vida de nossas famílias, com as crianças com deficiências, largados em casa, sem condições de freqüentar a escola (...).
>
> Mady Rolim
> Professora, ex-secretária municipal de educação – Itapeva, SP.

O compromisso com a educação pública exige uma ação mais estratégica para o avanço da política educacional brasileira, que é o de investimento na competência gestora dos governos municipais. O desafio atual é o de formar gestores municipais de educação. A legitimidade e a assertividade de planos educacionais, sinalizados até mesmo pelo Plano Nacional de Educação, dependem de gestores que saibam acessar e processar informações, assegurar a participação, definir metas consensuais e implementar e monitorar planos educacionais.

Nesse sentido, o Programa Melhoria da Educação no Município nasceu com a pretensão de não se constituir em "mais um programa" a ser oferecido aos municípios. Seu objetivo é **formar os gestores educacionais** para estruturar suas ações diante da multiplicidade de projetos e programas planejados "de fora" e alheios ao contexto local. Entende-se que somente um gestor que exerça a reflexão e a crítica, com uma postura democrática e participativa, será capaz de selecionar, dentre tudo o que lhe é ofertado, o que convém à sua realidade, tendo, como foco, os problemas locais e, como finalidade última, a melhor aprendizagem dos alunos.

Outrossim, sabemos que impactos positivos nos sistemas educacionais não advêm apenas de um programa e/ou de um projeto, pois muitas são as variáveis intervenientes. As redes escolares locais são partes constituintes do sistema nacional de educação que, por sua vez, sofre repercussões das condições socioeconômicas nacionais e internacionais adversas.

No entanto, a magnitude dos problemas da educação brasileira não pode levar à paralisia na busca de soluções. Nesta procura, os princípios e as práticas democráticas são apreendidos mediante o diálogo e o debate em torno de diferentes pontos de vista, legitimando as vozes, as experiências e as histórias daqueles que pouco são ouvidos. Só o "espaço das possibilidades" pode oferecer novos caminhos para o avanço das condições educacionais.

O discurso por si só não provoca mudanças. Por isso, o "Melhoria" não se pauta na reflexão teórica apenas, ele também se volta para a prática reflexiva e para a formação de uma postura investigativa. A proposta se concretiza no apoio aos gestores municipais de educação para que superem a falta de perspectivas; encontrem soluções criativas para os problemas locais; racionalizem e otimizem recursos financeiros e culturais; busquem novos recursos e articulem parcerias para desenvolver a educação municipal.

Mudanças nas gestões educacionais vigentes, decorrentes da participação dos municípios no Programa Melhoria da Educação, puderam ser observadas por intermédio deste estudo. A permanência e a consolidação dessas mudanças foram identificadas por meio de indicadores de desempenho sobre estratégias de gestão que consideram, por um lado, a leitura da realidade, operacionalizada na elaboração da Avaliação Diagnóstica, e, por outro, a intervenção nesta realidade, consolidada pela elaboração, implementação e avaliação do Plano de Ação Educativa. A marca do Programa se encontra justamente nas ações singulares, criadas e concretizadas pelas equipes gestoras em resposta às demandas e condições, igualmente singulares, dos diferentes contextos municipais.

Para redirecionar as ações do Programa, a equipe do "Melhoria" se apóia nas avaliações de processo e de resultados, recolhidas no decorrer da formação. O Programa montou um banco de dados, em cooperação com o IBGE e com o INEP, que armazena informações quanto às ações desenvolvidas pelas equipes gestoras locais, os indicadores sobre a realidade dos municípios e os indicadores de desempenho da educação estadual e municipal.

A aposta que o Programa faz na elaboração e na implementação compartilhadas de planos educacionais, a partir de diagnósticos voltados às realidades locais, provoca, na ponta do sistema, ganhos na aprendizagem dos alunos. Para que isso aconteça, o fortalecimento dos gestores em seu papel estratégico na condução de políticas públicas, voltadas à garantia do direito à educação para todos, é fundamental.

Com efeito, dentre os instrumentos que orientam o trabalho da SME, os mais apontados pelos gestores atuais foram:

- diagnóstico educacional – 69,08%;
- plano de ação – 62,65%;
- cronograma de atividades – 54,22%.

O que de mais significativo aconteceu em relação à mudança na forma de gerir a educação foi seu efeito em cadeia, que pôde ser constatado estatisticamente na alteração das taxas escolares.

Comparando-se os municípios participantes do Programa — Grupo Tratamento - GT — com os municípios que compuseram o Grupo Controle - GC, os dados mais significativos foram:

a. média de variação positiva na taxa de aprovação e média de variação negativa nas taxas de reprovação e de abandono, nos municípios que fizeram a Avaliação Diagnóstica e participaram da modalidade de formação direta;
b. média de variação positiva na taxa de aprovação e variação negativa nas taxas de reprovação e de abandono, nos municípios que fizeram a Avaliação Diagnóstica e o Plano de Ação, e participaram da modalidade de formação direta.

Para que essa diferença ocorresse, os gestores se valeram de diversos procedimentos para buscar a universalização do acesso à escola e a permanência com aprendizagem significativa:

- reorganização curricular, voltada para o contexto local e com participação dos professores e representantes da comunidade — 69,48%;
- otimização de diferentes espaços e instituições, para o desenvolvimento de ações extra-escolares, considerando a educação integral das crianças e adolescentes — 95%;
- valorização do magistério, com a oferta de cursos de formação inicial e continuada aos professores e a implantação do horário de trabalho coletivo — 94,78%;
- providências quanto ao transporte escolar — 55,82% e quanto aos projetos especiais para alunos que apresentam dificuldades — 62,24%;
- contato com as famílias de alunos com freqüência irregular — 94,37%;

- aliança com conselhos tutelares e promotorias públicas — 75,10%.

As repercussões observadas se mostram especialmente positivas, considerando-se que, nas edições avaliadas (II a V), a formação acontecia em apenas um ano, com dois encontros presenciais, totalizando 64 horas, e 30 horas de monitoramento à distância. Esse desenho, pelo curto tempo de permanência do Programa nos municípios, permitia orientações à distância somente até a elaboração da Avaliação Diagnóstica, o que acontecia no intervalo do primeiro para o segundo encontro, quando os municípios apresentavam, então, a proposta do Plano de Ação, não ocorrendo assim o monitoramento na implementação do Plano de Ação.

Constatou-se, ainda, que as atuais gestões trazem marcas que evidenciam a consolidação de estratégias propostas pelo Programa, mesmo que os gestores não tenham participado pessoalmente do processo de formação.

Para a leitura da realidade, visando ao planejamento das intervenções e ao monitoramento de resultados escolares, é procedimento sistemático, entre os gestores, a coleta e a análise de informações, o levantamento de dados estatísticos no próprio município (91,97%) e as consultas a fontes oficiais de dados sobre os resultados educacionais: IBGE, MEC-INEP/SAEB, Prova Brasil (52,21%).

A preocupação com a transparência, socializando as ações da SME e incentivando a participação da população nos encaminhamentos relativos às políticas públicas, vale-se de diferentes meios (reuniões – 93,17%; programas de rádio – 51,81%; jornal – 32,13%). Esta é outra marca detectada nas atuais gestões.

Também se destaca o empenho na articulação para o estabelecimento de políticas públicas, decididas, em conjunto, com os diferentes atores e instituições, governamentais ou não, vinculadas à educação (outras secretarias municipais — 76,31%; conselhos e fóruns — 71,08%; escolas públicas estaduais — 70,68%). Especialmente em relação aos pais de alunos, percebe-se o esforço para aproximar família e escola, valorizando, a um só tempo, o envolvimento dos pais nas decisões escolares e a cultura local (81,53%).

Uma informação importante é que 92% dos ex-participantes do Programa continuam atuando na área da Educação. E mais: 30,52% dos secretários de educação em exercício que responderam ao questionário foram participantes do Programa.

Enfim, o Programa Melhoria da Educação no Município enseja uma fotografia diagnóstica da realidade educacional local, induzindo o governo municipal a eleger prioridades educacionais e a escaloná-las no tempo. Introduz metodologias de ação pautadas na formação-ação de agentes locais heterogêneos na função que exercem — gestores municipais, conselheiros, técnicos supervisores, agentes da escola e de ONGs — e na leitura de dados oficiais da realidade municipal, combinados com a investigação cartográfica, isto é, com a avaliação diagnóstica empírica da realidade local.

O exame da realidade, por meio de indicadores sociais — IBGE, INEP — combinados à verificação empírica, tem se tornado um ponto-chave da formação-ação. Outro ponto-chave incide na formulação de planos de ação. Ambas as tarefas — Avaliação Diagnóstica e Plano de Ação Educativa — exigem a consulta à comunidade, a mobilização e a articulação com os demais programas e serviços do local. Aposta-se que a formação, assim contextualizada e consubstanciada na ação, desenvolve competências de gestão imprescindíveis à melhoria duradoura da qualidade da educação, conjugando formação presencial e à distância.

Referências

BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. Avaliação de projetos sociais. In: BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo (Org.). *Avaliação: construindo parâmetros das ações socioeducativas*. São Paulo: Cenpec, 2005. p. 47-75.

Notas

1 Equipe de pesquisa: Vanda Noventa Fonseca (coordenadora), Ana Maria Aparecida de Abreu Guedes Pinto, Ana Maria Falsarella, Elisabete da Assunção José, Maria Tereza Antonia Cárdia, Neusa Maria Mendes Borges e Wladilene Maryan Alves Duch.

2 A partir da Edição VIII, o Plano de Ação Educativa passou a ser chamado de Plano Integrado de Ação Educativa (PIAE). Neste texto, continua sendo chamado de Plano de Ação Educativa (PAE) ou, simplesmente, de Plano de Ação (PA).

3 O *kit* é composto por: Coleção *Jovens e a Escola Pública*; *Formação em serviço* — Guia de apoio às ações do Secretário de Educação; *Guia de ações complementares à escola para crianças e adolescentes*; *Os municípios em busca da melhoria na educação*; Coleção *Raízes e Asas*; *Melhoria da educação no município* — um trabalho coletivo (Coleção para Gestores Educacionais).

4 Segundo o IBGE, os municípios que têm até 20 mil habitantes são classificados como municípios pequenos.

5 A utilização dos materiais pedagógicos, disponibilizados pelo "Melhoria", também foi uma constatação positiva: de acordo com os depoentes, o material (em especial, o *Raízes e Asas*) é útil e atualizado, o que convalida a sistemática, adotada pelo Programa, de aliar, à formação, materiais pedagógicos que subsidiem as ações das equipes gestoras.