

Alcançando um Nível de Educação de Excelência em Condições Socioeconômicas Adversas: O Caso de Sobral

Louisee Cruz, André Loureiro

Junho de 2020¹

Resumo

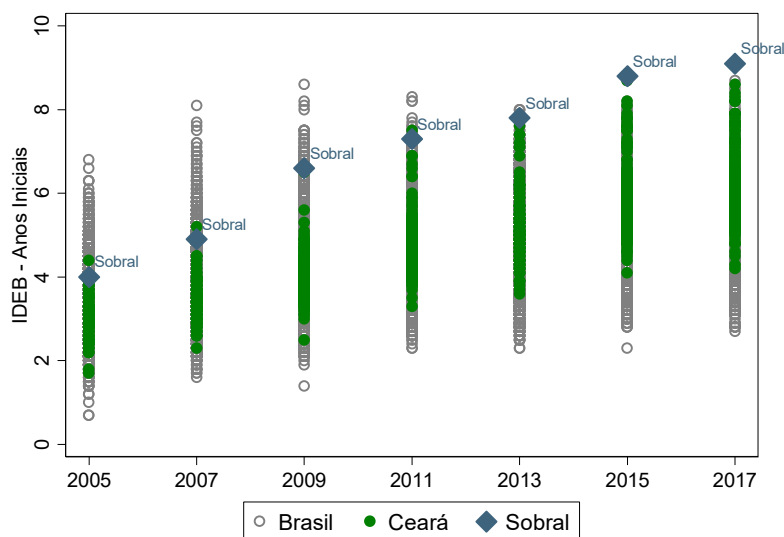
Este relatório apresenta o caso do município de Sobral, no estado brasileiro do Ceará, que superou condições socioeconômicas adversas e agora possui o melhor sistema de ensino fundamental do país. Sobral é um município de 200 mil habitantes que, em 2005, ocupava a 1.366ª posição no índice nacional que mede a qualidade da educação no Brasil. Doze anos depois, Sobral alcançou o primeiro lugar entre os 5.570 municípios brasileiros, tanto na classificação dos anos iniciais (1º ao 5º) quanto dos anos finais (6º ao 9º) do ensino fundamental. A educação pública de Sobral tem um objetivo claro: que todo estudante conclua o ensino fundamental na idade certa e com aprendizado adequado. O município pôs a educação no topo da pauta de políticas públicas e a manteve longe de influências político-partidárias. Sobral priorizou o aprendizado ao estabelecer uma meta intermediária muito clara – garantir que todos os alunos fossem alfabetizados até o final do segundo ano – e organizou a política educacional em torno de quatro pilares: 1. Uso efetivo das avaliações de desempenho dos alunos; 2. Currículo com foco e com uma sequência clara de aprendizado, priorizando as habilidades fundamentais; 3. Professores preparados e motivados; 4. Gestão escolar autônoma e responsável, com diretores escolares nomeados por meio de critérios seletivos técnicos e meritocráticos. Os principais aspectos dessa política educacional são apresentados e analisados neste relatório.

¹ Esta versão do relatório beneficiou-se de comentários feitos durante um *workshop* realizado em Sobral em fevereiro de 2020, que contou com a participação de representantes do governo municipal, inclusive o prefeito Ivo Gomes, e colegas do Banco Mundial. Também gostaríamos de agradecer a Lars Sondergaard, Halsey Rogers, David Evans, Reema Nayar, Emanuela di Gropello, Jaime Saavedra, Omar Arias, Michael Crawford e vários outros colegas do Banco Mundial por seus comentários e sugestões.

1. Por que as reformas educacionais de Sobral são relevantes para outros sistemas educacionais?

O município de Sobral, no Ceará, tem o melhor ensino fundamental do Brasil (anos iniciais e finais), apesar de enfrentar condições socioeconômicas adversas. Sobral é um município de 200 mil habitantes² localizado no estado do Ceará, que tem o quinto menor PIB per capita do país (equivalente a um terço da renda per capita dos estados mais ricos, como São Paulo).³ No entanto, na última avaliação do índice nacional que mede a qualidade da educação no Brasil (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb⁴), Sobral ficou em primeiro lugar entre os 5.570 municípios do país nas classificações dos anos iniciais (1º ao 5º) e dos anos finais (6º ao 9º) do ensino fundamental (figuras 1 e 2). Há uma melhora substancial em relação a 2005, o primeiro ano em que o Ideb foi medido, quando Sobral ficou na 1.366ª posição nos anos iniciais do ensino fundamental. Nos anos finais, Sobral aumentou seu Ideb de 5,8 para 7,2 entre 2005 e 2017. De fato, as pontuações de Sobral no Ideb são mais altas que a média das escolas particulares de São Paulo (figura 3). Segundo o Ideb, Sobral teve um excelente desempenho tanto em língua portuguesa como em matemática.

Figura 1: Distribuição da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º) medida pelo Ideb, redes municipais de ensino, 2005-2017



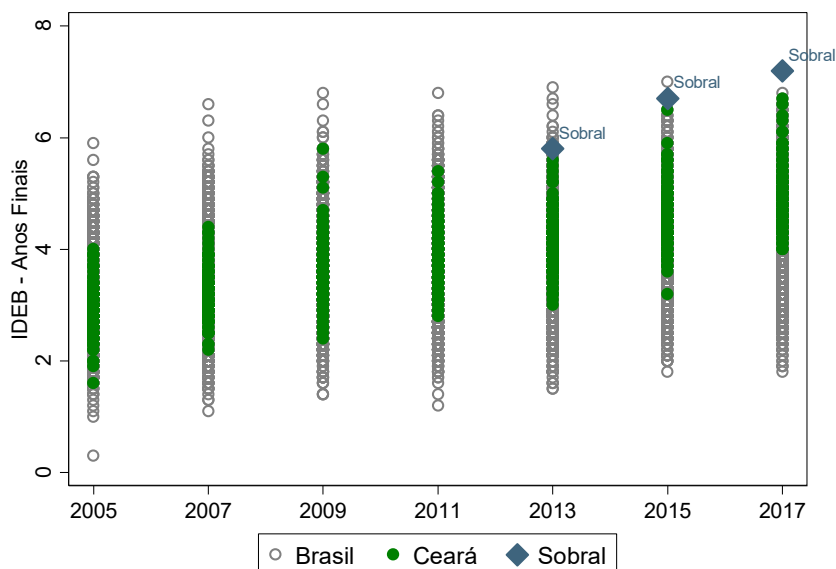
Fonte: Banco Mundial com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)/Ministério da Educação (MEC).

² Para fins de comparação, a população de Sobral é semelhante à de São Tomé e Príncipe, e maior que a de muitas ilhas caribenhas, como, por exemplo, Santa Lúcia e Curaçao. O Ceará, por sua vez, tem uma população equivalente à da Áustria e da Hungria; superior à do Paraguai; e quase duas vezes maior que as da Finlândia e do Congo.

³ O anexo 1 contém um mapa do Brasil que indica a localização de Sobral.

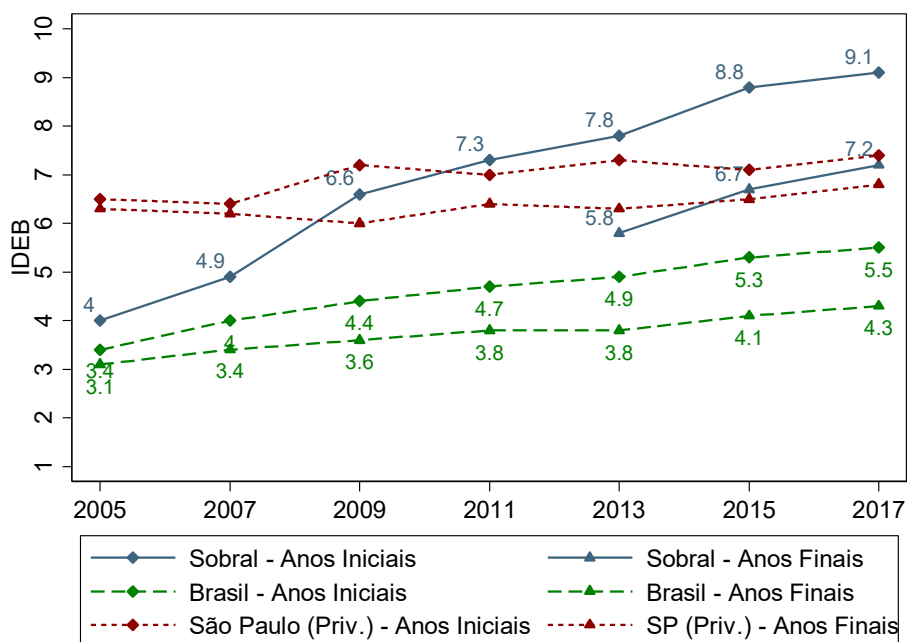
⁴ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) varia de 0 a 10, e considera taxas de aprovação e resultados de aprendizado em português e matemática nas provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). É calculado a cada dois anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que avalia os anos finais de cada nível educacional (5º ano, para a primeira fase do ensino fundamental; 9º ano, para a segunda fase do ensino fundamental; e 3º ano do ensino médio). Detalhes adicionais encontram-se no anexo 2.

Figura 2: Distribuição da qualidade da educação nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º) medida pelo Ideb – redes municipais de ensino, 2005-2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura 3: Qualidade da educação medida pelo Ideb, Sobral e Brasil (média de todas as redes municipais de ensino), 2005-2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

A rede municipal de Sobral é responsável pela educação de 33 mil crianças matriculadas na educação infantil (EI) e nas duas fases do ensino fundamental (anos iniciais e finais). A educação pública em Sobral, desde a educação infantil (EI) até a conclusão do ensino fundamental, é fornecida exclusivamente pelo governo municipal. Em 2019, havia cerca de 33 mil crianças matriculadas nas 62 escolas municipais e/ou centros de educação infantil. Dessas unidades escolares, 15 oferecem apenas educação infantil; 14, apenas os anos iniciais do ensino fundamental; 13, apenas os anos finais (sendo 7 escolas em tempo integral); e as outras 20, uma combinação de diferentes níveis de ensino. No Ceará, diferentemente de muitos estados no Brasil, os anos finais do ensino fundamental são totalmente ofertados pelos governos municipais; portanto, todos os estudantes desse nível de ensino em Sobral estão matriculados na rede municipal.⁵ Com 1.162 professores, Sobral possui uma razão aluno/professor maior que a do Ceará e a do Brasil (tabela 1), o que indica o alto nível de eficiência de seu sistema educacional.

Tabela 1: Características dos sistemas escolares: Sobral, Ceará e Brasil (2019)⁶

	Número de alunos	Número de professores	Razão aluno/professor	Número de escolas	PIB per capita (USD PPC)	População
Sobral (escolas municipais)	33.591	1.162	28,9	62	10.666 ⁷	208.935
Ceará (escolas municipais)	1.314.605	62.694	21,0	5.156	8.068	9.132.078
Brasil (educação infantil e ensino fundamental em escolas públicas) ⁸	28.673.565	1.409.868	20,3	129.814	15.662	210.147.125

Fonte: Cálculos do Banco Mundial com dados do Censo Educacional (2019), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) e Calculadora de PPC do Banco Mundial (2017).

Obs.: PPC = Paridade do Poder de Compra.

⁵ A responsabilidade pelo ensino público no Brasil é compartilhada pelos governos municipais, estaduais e federal. Os governos municipais são responsáveis pela educação infantil (EI, de 0 a 5 anos) e pelos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º). Os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º) são oferecidos por municípios e estados, com uma sobreposição de responsabilidades, principalmente devido à complexidade do ensino nesse nível. Por exigir mais professores e recursos, nem todos os municípios têm condições de ofertar os anos finais. A implementação, em 1997, de um mecanismo de transferências intergovernamentais para o financiamento da educação com base no número de matrículas (o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Fundef, substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Fundeb), aumentou os recursos educacionais em pequenas cidades, contribuindo para um processo longo e contínuo de transferência da gestão dos anos finais do ensino fundamental aos governos municipais. O Ceará foi pioneiro nesse movimento. Já o ensino médio (10º ao 12º ano) é oferecido principalmente pelos governos estaduais, e o governo federal se concentra no ensino superior, além de definir a política nacional para todos os níveis de ensino.

⁶ Detalhes de cada nível educacional encontram-se disponíveis no anexo 3.

⁷ A estimativa considera a parcela do PIB per capita de Sobral em relação ao PIB per capita do Brasil (divulgado pelo IBGE em BRL de 2017), multiplicada pelo PIB per capita brasileiro em PPC divulgado pelo Banco Mundial.

⁸ Diferentemente do Ceará, onde há uma divisão clara entre os níveis de educação oferecidos pelo estado e pelos municípios, no Brasil é comum que tanto o estado quanto os municípios ofereçam EI e as duas fases do ensino fundamental.

Oito em cada dez estudantes de Sobral atingem um nível adequado de leitura e matemática até o final do terceiro ano. Como evidenciado pela Avaliação Nacional de Alfabetização⁹ (ANA), cerca de 84% dos estudantes de Sobral no 3º ano possuem habilidades de leitura adequadas, podendo localizar informações situadas no meio ou no final do texto; inferir causa e consequência de fábulas, quadrinhos e literatura infantil; e reconhecer expressões de linguagem figurada. No restante do Brasil, esse percentual é de 55%. Em termos relativos, Sobral tem um desempenho ainda mais elevado em matemática, disciplina em que 84% dos alunos têm um conhecimento adequado, em contraste com apenas 45% dos estudantes em nível nacional. Tal fato se deve, provavelmente, à sequência didática estruturada e ao currículo de matemática adotado subsequentemente em Sobral, bem como ao monitoramento contínuo do aprendizado desde a educação infantil.

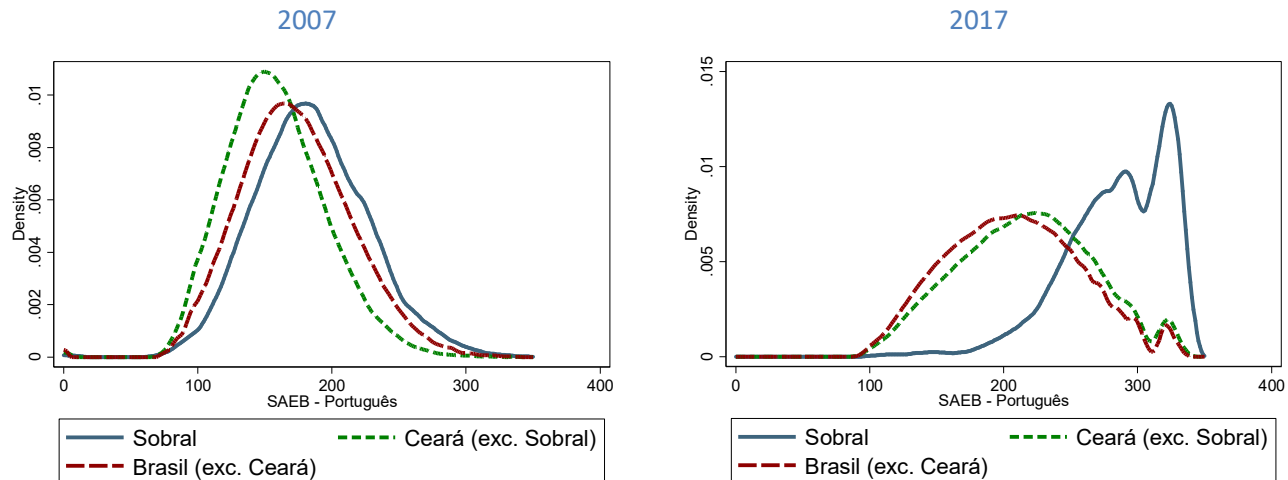
A alta pontuação de Sobral no Ideb dos anos iniciais indica que a maioria dos estudantes do quinto ano está bem preparada para cursar os anos finais do ensino fundamental. O Ideb foi projetado para medir a qualidade da educação e capturar melhorias nos resultados de aprendizado e nas taxas de aprovação. A pontuação de 9,1 no Ideb obtida por Sobral refere-se a uma taxa de aprovação de 100% e uma média de 9,12 nas notas de aprendizado no Saeb (considerando português e matemática). Em português (linguagem), 64% dos alunos do 5º ano em Sobral estão nos níveis 7, 8 ou 9 (o mais alto), que são considerados níveis adequados de aprendizado.¹⁰ Entre outras competências, um estudante com, pelo menos, nível 7 de leitura é capaz de identificar o tema principal e informações explícitas em poemas, fábulas e letras de músicas; identificar opiniões em poemas; reconhecer causa-consequência e a relação entre pronomes em fábulas e crônicas; e interpretar humor em contos, bem como elementos linguísticos verbais e não verbais em quadrinhos.

Sobral aumentou significativamente a proporção de estudantes com altos resultados nos anos iniciais do ensino fundamental e reduziu a parcela de aprendizado insuficiente para menos de 3%. Entre 2007 e 2017, o aprendizado dos alunos melhorou em todo o Brasil, e Sobral destacou-se ao elevar em 60 pontos percentuais a parcela de alunos com aprendizado adequado. Além disso, uma grande parte de seus estudantes atingiram pontuações muito altas (figura 4), e o percentual de estudantes com desempenho insuficiente no município é muito baixo (2,7% em português e 1,6% em matemática).

⁹ Sobral ainda não participou de avaliações internacionais que abranjam os anos iniciais do ensino fundamental, como o Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS – *International Reading Literacy Study*), ou o Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (TIMSS – *Trends in International Mathematics and Science Study*). Ambos avaliam as competências de alunos no 4º ano e serão aplicados no Brasil pela primeira vez em 2020.

¹⁰ A escala de pontuação do Saeb, a avaliação nacional de aprendizado que subsidia o Ideb, é dividida em 9 níveis de desempenho. Detalhes sobre a distribuição dos resultados de aprendizado de Sobral são apresentados na próxima seção, que discute equidade.

Figura 4: Distribuição das notas de aprendizado em língua portuguesa, anos iniciais do ensino fundamental, Saeb, 2007-2017¹¹



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Sobral também detém a mais alta pontuação no Ideb dos anos finais do ensino fundamental entre todas as redes de ensino brasileiras, mas ainda há margem para melhorar. Até 2011, os alunos dos anos finais do ensino fundamental de Sobral frequentavam escolas administradas pelo governo estadual. Em 2013, quando foi realizada a primeira avaliação dos anos finais na rede municipal, Sobral obteve 5,8 pontos no Ideb, o que já colocou o município entre os melhores do país. Em 2017, Sobral alcançou o primeiro lugar nacional, com 7,2 pontos. Embora represente uma grande melhoria em um período relativamente curto, a pontuação absoluta mostra que os alunos do 9º ano ainda podem melhorar seu desempenho. No exame Pisa para as Escolas¹², o desempenho médio de Sobral é semelhante ao do Brasil como um todo, exceto em leitura, uma área na qual Sobral está 20 pontos acima da média nacional (tabela 2). Como os estudantes dos anos finais do ensino fundamental estão entrando na adolescência, o que resulta em um ambiente de aprendizagem mais complexo, o município vem implementando estratégias específicas para esse nível de ensino. Tais estratégias envolvem a expansão das escolas em tempo integral, o desenvolvimento dos projetos de vida dos alunos e a implementação de um currículo de ciências. Devido a isso, é prevista uma melhora nos resultados dos próximos exames.

Tabela 2: Desempenho no Pisa: Sobral, Brasil e OCDE, 2017

		Leitura	Matemática	Ciências
Sobral	Média	427	375	411
Brasil	Média	407	377	401
OCDE	Média	493	490	493

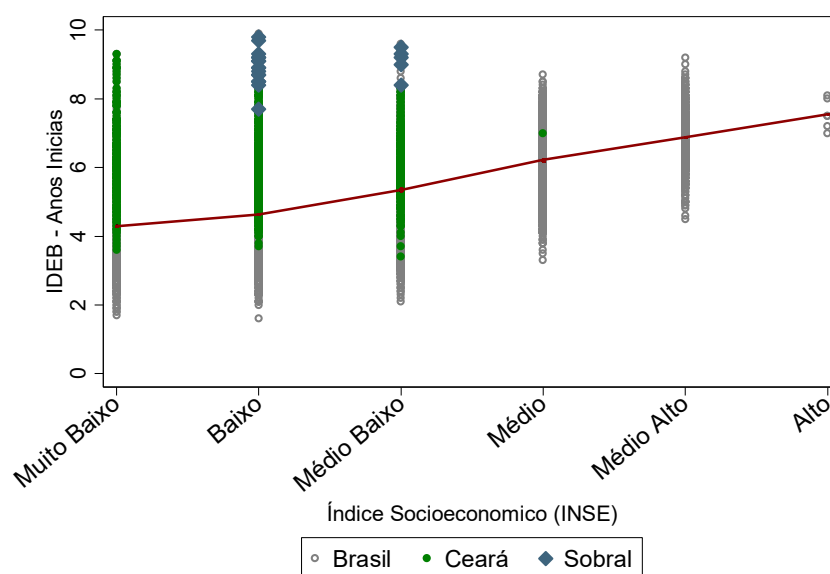
Obs.: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

¹¹ A pontuação máxima em linguagem no Saeb do 5º ano é 325. A ausência de alunos com pontuação abaixo de 80 indica a evolução da qualidade da educação no Brasil. O Saeb é um exame censitário.

¹² O Pisa para as Escolas (*Programme for International Student Assessment for Schools*) é um exame aplicado em escolas específicas com o objetivo de avaliar e comparar os níveis de proficiência dos alunos com outros de países da OCDE. Em 2017, 16 das 18 escolas públicas de ensino médio de Sobral participaram da avaliação. Embora o ensino médio seja responsabilidade do estado, o município firmou parceria com o governo estadual para realizar o exame.

Tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do ensino fundamental, os resultados educacionais de Sobral são **significativamente mais altos do que se esperava, considerando o contexto socioeconômico**. Os níveis de aprendizado dos estudantes de Sobral são significativamente mais altos quando se leva em conta seu *status* socioeconômico. A distribuição dos resultados das escolas municipais no Ideb em relação a seu nível socioeconômico (medido pelo índice socioeconômico nacional – Inse) é apresentada na figura 5.¹³ Apesar de todas as escolas de Sobral estarem nos níveis 2 e 3 de desenvolvimento socioeconômico, elas estão no topo da distribuição nesses níveis e superam muitas escolas com melhores características socioeconômicas.

Figura 5: Qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental medida pelo Ideb (2017) versus condições socioeconômicas (Inse, 2015) – escolas de Sobral, Ceará e Brasil



Nota: A linha vermelha é uma linha de regressão não paramétrica.

Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

¹³ O quadro é muito semelhante para os anos finais. Para mais detalhes sobre o desempenho de Sobral em relação a outros municípios no Brasil, consulte o anexo 4.

2. Como Sobral transformou um sistema educacional de baixo desempenho em 2001 na melhor rede escolar do Brasil até 2017?

A transformação educacional de Sobral começou há quase 20 anos, após um diagnóstico que revelou um sistema com desempenho ruim. Uma avaliação da educação em Sobral realizada em 2001¹⁴ revelou que 40% dos alunos do 3º ano não conseguiam ler palavras simples; 32% e 74% dos alunos do ensino fundamental (anos iniciais e finais, respectivamente) apresentavam dois anos ou mais de atraso escolar em relação à idade apropriada para o ano que cursavam (distorção idade-série¹⁵); e 21% dos alunos nos anos finais do ensino fundamental abandonavam os estudos.

Dois reformas-chave no sistema educacional de Sobral foram feitas antes de definir o foco na alfabetização: a reorganização da rede escolar e a criação de um plano de carreira para professores. Embora a política educacional de Sobral tenha 2001 como marco, duas decisões políticas difíceis foram tomadas antes desse ano: (1) a reorganização da rede, que reduziu o número de escolas e aumentou a oferta de transporte escolar para os estudantes; (2) a criação de um plano de carreira para os professores, que também envolveu a demissão de 1.000 professores (um terço de todo o corpo docente).¹⁶ Essa segunda reforma teve pouca oposição do sindicato dos professores, visto que o governo municipal conseguiu provar que os professores dispensados haviam sido contratados ilegalmente. No primeiro mandato do prefeito Cid Gomes¹⁷, em 1997, a rede educacional de Sobral era fragmentada, com muitas escolas pequenas em condições físicas precárias, a maioria das quais em áreas rurais e com turmas multisseriadas. Os diretores escolares eram nomeados politicamente e atuavam como líderes comunitários, além de selecionarem professores conforme seus próprios critérios. O primeiro passo para remediar essa situação foi agrupar as escolas em unidades maiores, o que permitiu eliminar as turmas multisseriadas e reduzir o número de escolas em quase um terço – de 96 para 57.¹⁸ Em seguida, o município melhorou a infraestrutura das escolas e a merenda escolar, além de fornecer transporte para os estudantes e, assim, aumentar a frequência. Sobral também definiu critérios técnicos para a contratação de professores e diretores (Lei Municipal de Sobral 123, 1997) e aprovou um plano de carreira para os professores no ano 2000 (Lei Municipal de Sobral 256, 2000).

¹⁴ Trata-se de uma avaliação independente elaborada pelo consultor Edgar Linhares, que mais tarde estruturou a política de alfabetização em Sobral, inclusive os materiais de aprendizagem estruturados, o desenvolvimento profissional dos professores e a avaliação da fluência leitora dos alunos. Não deve ser confundido com o Saeb, o exame que subsidia o Ideb, criado apenas em 2005.

¹⁵ Taxa de distorção idade-série é um indicador criado pelo Ministério da Educação para calcular o percentual de alunos com dois anos ou mais de atraso escolar em relação à idade de referência para cada ano de ensino.

¹⁶ O decreto cancelou todos os contratos de funcionários públicos desde 1988 que não fossem baseados em processos técnicos. Tinha o respaldo da Constituição brasileira de 1988, que garante a estabilidade dos servidores admitidos por meio de processos meritocráticos. Isso resultou em uma diminuição de 4.200 para 2.500 funcionários municipais (1.700 remoções, sendo 1.000 de professores).

¹⁷ O grupo político que conduziu reformas educacionais em Sobral pertence a uma família tradicional na política do município, a Ferreira Gomes. Cid foi prefeito de Sobral por dois mandatos entre 1997 e 2004.

¹⁸ O município não fechou essas escolas. Em vez disso, deixou de ofertar os anos iniciais do ensino fundamental em certos lugares (concentrando as matrículas em unidades maiores), e os prédios menores passaram a ser usados para a educação infantil e a educação de jovens e adultos.

Dois fatores externos também contribuíram para as primeiras reformas em Sobral: (1) a transferência da gestão dos anos iniciais e finais do ensino fundamental do estado para os municípios; e (2) um novo mecanismo nacional de financiamento da educação, que aumentou os recursos educacionais dos municípios mais pobres. Em 1995, o governo do estado do Ceará iniciou um processo de transferência da gestão das escolas de ensino fundamental (anos iniciais e finais) aos governos municipais, como uma estratégia para definir responsabilidades claras e otimizar o uso de recursos. Para os municípios, a ampliação de sua rede de ensino representava um desafio financeiro. Assim, Sobral chegou a um acordo com o governo do estado no sentido de priorizar a oferta dos anos iniciais e expandir gradualmente a oferta dos anos finais. Na mesma época, o governo federal estabeleceu um fundo nacional para redistribuir recursos educacionais a todos os municípios (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef). O Fundef visava a reduzir as desigualdades de financiamento educacional por meio da redistribuição de recursos com base no número de matrículas em cada rede, o que aumentou o investimento por aluno, principalmente nos municípios mais pobres. Reunindo recursos dos governos federal, estaduais e municipais e redistribuindo-os de acordo com os índices de matrícula, o Fundef incentivou a expansão da cobertura do ensino fundamental. Entre 1996 e 1999, o número de matrículas na rede municipal aumentou de 9 mil para 17 mil. O Fundef também exigiu que os governos subnacionais criassem um plano de carreira para professores e gastassem 60% dos fundos transferidos com os salários dos docentes. As primeiras transferências ocorreram em 1998 e deram a Sobral o dinheiro e o respaldo necessários para conduzir a reorganização da rede escolar e as mudanças no processo de contratação de professores.

Um diagnóstico mostrou que o desempenho da educação em Sobral era ruim e que uma grande parcela das crianças não sabia ler. Em 1996, Sobral iniciou um projeto – em parceria com o Instituto Ayrton Senna – com o intuito de reduzir a distorção idade-série, uma vez que 83% dos alunos matriculados na rede municipal apresentavam dois ou mais anos de atraso. Três anos depois, uma avaliação indicou que a situação não havia melhorado. Para investigar a questão mais a fundo, o município realizou uma avaliação externa de aprendizagem entre 2000 e 2001 e identificou que 40% dos alunos nos anos iniciais não sabiam ler. O governo municipal percebeu que, apesar dos investimentos em insumos escolares entre 1997 e 2000, a qualidade da educação só melhoraria se o foco fosse direcionado ao aprendizado.

No início de 2001, o governo municipal de Sobral estabeleceu sete metas educacionais, priorizando a alfabetização. Com base no diagnóstico de alfabetização, os gestores públicos de Sobral colocaram a educação no topo da agenda pública e estabeleceram sete metas para a rede de ensino:

1. Promover a alfabetização 1ª série;
2. Garantir, por meio de reforço escolar, que crianças da 2ª à 4ª série não alfabetizadas conseguissem ler¹⁹;
3. Eliminar a distorção idade-série;
4. Reduzir o abandono escolar para menos de 5% das matrículas;

¹⁹ Naquela época, a fase inicial do ensino fundamental no Brasil consistia em apenas quatro séries, com início aos 7 anos de idade. Sobral foi pioneira na expansão daquela fase de ensino para cinco anos (iniciando aos 6 anos de idade com a “série de alfabetização” – Lei Municipal 294, 2001). Alguns anos depois, isso tornou-se a regra nacional (Lei 11.114, 2005). No processo de transição, para distinguir as turmas novas das antigas, para o modelo novo adotou-se a nomenclatura *anos de ensino*, ao invés de *séries*.

5. Expandir a oferta de educação infantil;
6. Reestruturar os anos finais do ensino fundamental; e
7. Ofertar educação de jovens e adultos.

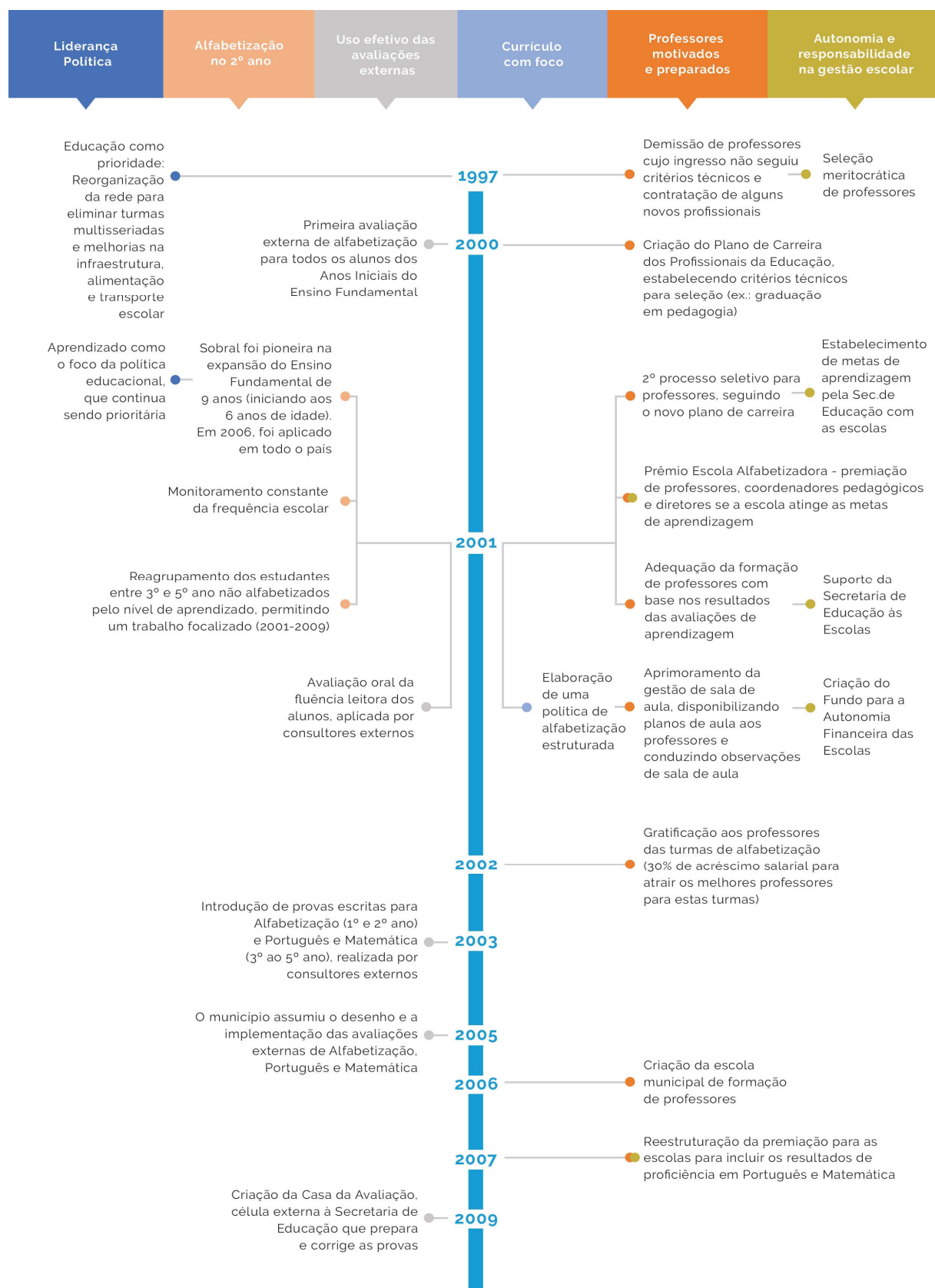
Para atingir as metas estabelecidas, Sobral implementou três grupos de ações:

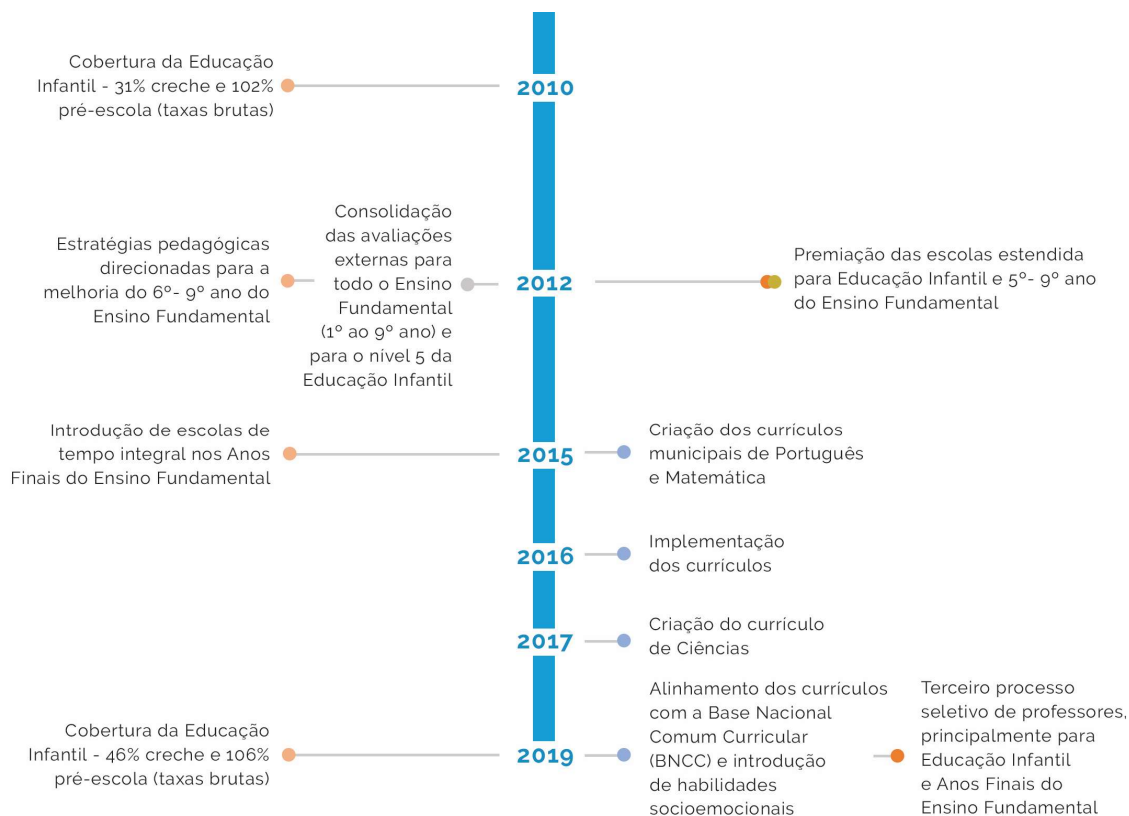
- **Aprimoramento da ação pedagógica:** Garantia dos pré-requisitos para a aprendizagem — a frequência de alunos e professores e o uso efetivo do tempo pedagógico — e foco claro na alfabetização, apoiado por um sistema de monitoramento e avaliação no qual os resultados dos alunos nas avaliações de aprendizado moldam as intervenções pedagógicas;
- **Fortalecimento da gestão escolar:** Seleção de diretores escolares com base em critérios meritocráticos e técnicos, além de fortalecer suas competências de liderança; dar às escolas autonomia administrativa, financeira e pedagógica, com a correspondente responsabilização; e enfatizar a responsabilidade das famílias pela educação de seus filhos;
- **Aumento do prestígio e fortalecimento da prática dos professores:** Aumento dos salários dos professores com base em seu desempenho, oferecendo incentivos financeiros aos que atingissem as metas de aprendizado; alocando os melhores professores em turmas de alfabetização; e fornecendo material estruturado e formação em serviço aos professores.

Em quatro anos, Sobral atingiu as metas 1 e 4 (relativas à alfabetização e ao abandono escolar) e, em oito anos, as metas 2 e 3 (lacunas de alfabetização e atraso escolar). Em 2005, Sobral conseguiu garantir a aprendizagem de todos os alunos no 1º e 2º ano e reduzir o abandono escolar para menos de 5% nos anos iniciais. Em 2009 foram alcançadas as metas 2 e 3, relativas aos alunos do 3º ano em diante que não estavam alfabetizados ou apresentavam distorção idade-série. Com o surgimento do Ideb em 2005, Sobral pôde comparar seu desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental com o de outros municípios brasileiros. Em quatro anos (2005-2009), Sobral subiu da 1.366ª para a 55ª posição; e em 2015, chegou ao 1º lugar na classificação nacional.

A linha do tempo das políticas educacionais de Sobral, à luz de seis elementos-chave das reformas, é apresentada na figura 6. A evolução da educação em Sobral pode ser analisada a partir de seis elementos: 1. Liderança política comprometida com o aprendizado; 2. Meta intermediária clara para garantir a alfabetização até o 2º ano, a fim de que os alunos tenham as condições necessárias para uma trajetória escolar de sucesso; 3. Uso efetivo das avaliações de aprendizagem; 4. Sequência de aprendizagem estruturada que evoluiu para um currículo com foco; 5. Professores preparados e motivados; e 6. Gestão escolar autônoma e responsável. Cada um desses elementos será analisado em detalhes na próxima seção.

Figura 6: Cronologia das reformas educacionais de Sobral



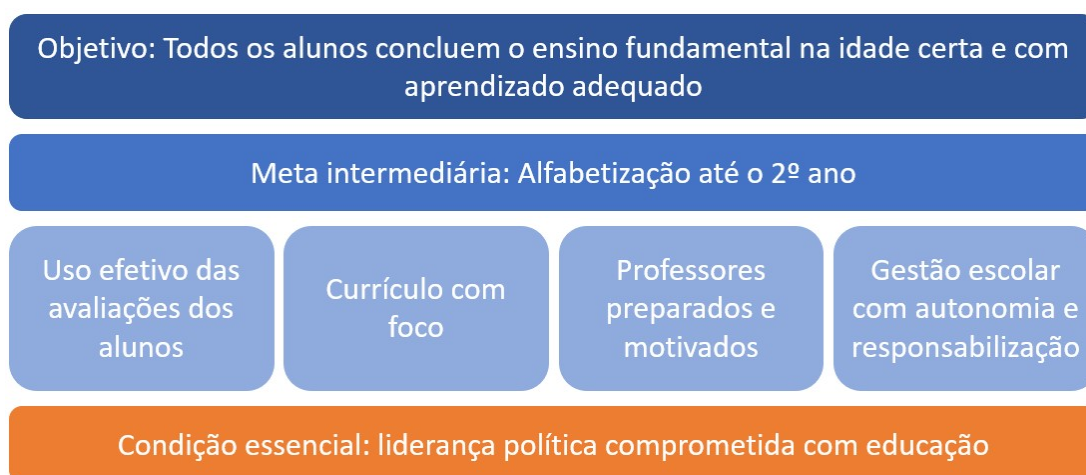


Fonte: Banco Mundial, com base em informações coletadas e em debates com formuladores de políticas públicas de Sobral.

3. Quais são os pilares por trás dos resultados educacionais de Sobral?

Os resultados alcançados por Sobral derivam de sua capacidade de convergir todo o sistema educacional para a aprendizagem e da decisão de manter a política partidária longe das escolas. O sucesso da reforma educacional de Sobral não deriva de uma solução milagrosa, mas sim de um conjunto de ações estruturadas que se reforçam mutuamente, com o objetivo de garantir que todos os alunos da rede municipal concluam a educação básica na idade certa e com aprendizado adequado. A liderança política do município conseguiu colocar a educação no topo da agenda pública e estabelecer uma política de aprendizado com uma meta intermediária clara: a alfabetização de todos os alunos até o 2º ano. Essa meta guiou o sistema educacional rumo a uma política pedagógica estruturada em quatro aspectos principais: o uso efetivo das avaliações dos alunos; um currículo com foco; professores preparados e motivados; e gestão escolar autônoma e responsável (figura 7).

Figura 7: Pilares da política educacional de Sobral



Fonte: Banco Mundial, com base em informações coletadas e em debates com formuladores de políticas públicas de Sobral.

3.1. Liderança política comprometida

Desde o início da administração municipal, a liderança política local demonstrou comprometimento com a educação, mas foi um diagnóstico da alfabetização o fator decisivo para colocar o aprendizado ao centro da política educacional. Entre 1997 e 2000, os formuladores de políticas públicas conduziram importantes reestruturações em Sobral que aumentaram a conscientização sobre a importância da educação. A reorganização da rede escolar exigiu que algumas crianças pegassem ônibus fornecidos pelo município. Como alguns pais relutavam em aceitar a mudança, o prefeito decidiu conversar com eles pessoalmente, explicando por que essa reorganização era necessária. Isso já foi um sinal claro do comprometimento político com a educação, mas foi o diagnóstico realizado em 2001 que revelou a necessidade de uma política estruturada de alfabetização. O município estabeleceu um conjunto de metas de aprendizado e passou a manter diálogo constante com as escolas e com os pais para responsabilizá-los pelo aprendizado dos alunos, o que aumentou a legitimidade das reformas educacionais.

A Secretaria de Educação estabeleceu políticas de aprendizado sequenciadas e focadas com vistas a estruturar o sistema educacional. Antes de 1997, assim como a maioria dos municípios brasileiros, Sobral não tinha capacidade interna para avaliar habilidades de alfabetização dos alunos, identificar quais práticas pedagógicas precisavam ser alteradas e capacitar seus professores. Ainda assim, Sobral introduziu um conjunto de reformas que colocaram o município no centro de um esforço para (a) medir rigorosa e regularmente as habilidades de alfabetização dos alunos; e (b) transformar as práticas pedagógicas por meio da formação de professores. Esse esforço foi conduzido inicialmente por um consultor externo, Edgar Linhares, que indicou aos administradores municipais, professores e diretores o que precisava ser feito. Ele orientou a Secretaria de Educação a manter o foco na alfabetização, preparou as primeiras avaliações e treinou os 100 primeiros professores.

As reformas educacionais enfrentaram diferentes tipos de resistência em Sobral, mas um diálogo transparente com os interlocutores foi fundamental para obter respaldo para mudar o sistema educacional. Os procedimentos mais controversos foram a reorganização da rede escolar, uma vez que as famílias não desejavam enviar seus filhos a escolas distantes; a seleção meritocrática de professores e diretores, o que contrariou vereadores e ex-diretores; e o monitoramento das metas de aprendizado, que foi considerado, por algumas escolas, uma espécie de auditoria.²⁰ A resposta à resistência de todos os lados foi a mesma: diálogo aberto, igualdade de tratamento e transparência. O prefeito visitou escolas e conversou com os pais sobre a importância do aprendizado das crianças e, portanto, de sua reorganização em salas de aula mais homogêneas. Vereadores e ex-diretores – que antes consideravam as escolas parte de sua agenda política – foram recebidos pelo secretário de Educação, que lhes deu o mesmo tratamento, independentemente de sua afiliação partidária, e explicou os benefícios do processo, enfatizando que os bons profissionais permaneceriam no sistema escolar. As resistências às metas de aprendizado foram minimizadas ao se destacar a importância dos professores no processo de aprendizagem e o apoio técnico oferecido às escolas para atingir tais metas. A transparência dos indicadores e a assistência técnica prestada pelo município legitimaram o processo de prestação de contas, e os educadores entenderam que o monitoramento não era uma inspeção.

Conceder autonomia financeira às escolas permitiu que a Secretaria de Educação tivesse mais tempo para conceber e implementar a política educacional, além de fornecer assistência pedagógica sistemática às escolas. O município transformou o papel desempenhado pela Secretaria de Educação: em vez de ser responsável por tarefas administrativas e pela manutenção das escolas, ela passou a se concentrar inteiramente nas políticas educacionais. Desde então, a secretaria concentra os esforços em:

- (a) Implementar ações estruturais – como contratar diretores, revisar currículos e planejar a expansão da rede escolar;
- (b) Institucionalizar os principais pilares da política educacional para garantir sua sustentabilidade; e
- (c) Realizar um extenso trabalho de avaliação do aprendizado e gestão pedagógica.

Uma equipe específica da secretaria visita as escolas mensalmente para realizar tutorias pedagógicas com os

²⁰ As recompensas financeiras para professores e escolas foram duramente criticadas pelo meio acadêmico, mas não encontraram resistência entre os professores. Sobral considerou os prêmios um sinal da importância conferida pelo município à alfabetização e aos professores. O bônus oferecido aos professores que trabalhassem em séries de alfabetização correspondia a 30% de seus salários. Os critérios para receber o Prêmio Escola Alfabetizadora foram gradualmente ajustados à evolução dos indicadores de aprendizado, o que promoveu uma competição positiva entre as escolas.

coordenadores, que, por sua vez, observam os professores durante as aulas e os apoiam no monitoramento do aprendizado dos alunos. O trabalho realizado pela secretaria reforça a cultura de *feedback*, evidências, cooperação e responsabilização, o que garante a sustentabilidade da política educacional de Sobral.

Para gerar sustentabilidade e proteger a educação da política partidária, muitos aspectos da reforma educacional foram institucionalizados. Em 2001, com o objetivo de alcançar a meta de alfabetização na idade certa, Sobral foi um dos primeiros municípios do Brasil a expandir a primeira fase do ensino fundamental para cinco anos,²¹ com início aos 6 anos de idade (Lei Municipal 294, 2001).²² No mesmo ano, o município fortaleceu a autonomia escolar e estabeleceu um fundo para redistribuir recursos (Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola, Fundae, Lei Municipal 315, 2001). Em 2002, o governo municipal instituiu recompensas financeiras para professores e escolas de acordo com o cumprimento das metas de aprendizado (Prêmio Escola Alfabetizadora - Decreto Municipal 309/2001), além de um bônus para os professores que trabalhassem com alfabetização (Lei Municipal 342, 2002). Desde 2001, a formação dos professores é planejada a partir das lacunas de aprendizado dos alunos, observações em sala de aula e materiais estruturados. Inicialmente, essa formação era ministrada por consultores de educação; mas, em 2006, professores experientes da rede municipal assumiram essa função e criaram a Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (Esfapege).

3.2. Meta de Alfabetização: Todos os alunos alfabetizados até o segundo ano

A alfabetização, um requisito fundamental para o sucesso escolar dos estudantes, tornou-se a primeira meta de aprendizado de Sobral. O diagnóstico de 2001 revelou a necessidade de garantir, em primeiro lugar, a alfabetização dos alunos. Se a maior parte das crianças não conseguiam ler, como aprenderiam matemática ou desenvolveriam qualquer outra habilidade mais complexa? Sobral estabeleceu um conjunto de estratégias que visavam a garantir que todos os alunos fossem capazes de ler até o final do segundo ano, além de oferecer reforço escolar às crianças do 3º ao 5º ano que ainda não estivessem alfabetizadas. O programa de alfabetização em Sobral tornou-se a pedra angular da política educacional do município, o que permitiu que todos os alunos concluíssem o segundo ano sabendo ler e escrever. Isso lhes serviu de base para concluírem o ensino fundamental com um nível de aprendizado adequado.

A meta de alfabetização era clara e fácil de comunicar, alinhando atores e esforços do sistema educacional. Com os resultados do diagnóstico de 2001, o prefeito de Sobral foi às rádios comunicar os resultados a todos os cidadãos. A mensagem era clara: apesar das reformas na estrutura física das escolas, que melhoraram sua aparência, as crianças não estavam aprendendo. Todos deveriam ter ciência do fracasso e assumir sua responsabilidade pelo aprendizado. Os pais foram lembrados sobre a importância da frequência escolar. Metas de alfabetização foram estabelecidas para cada escola, responsabilizando os diretores e coordenadores pedagógicos. A meta de

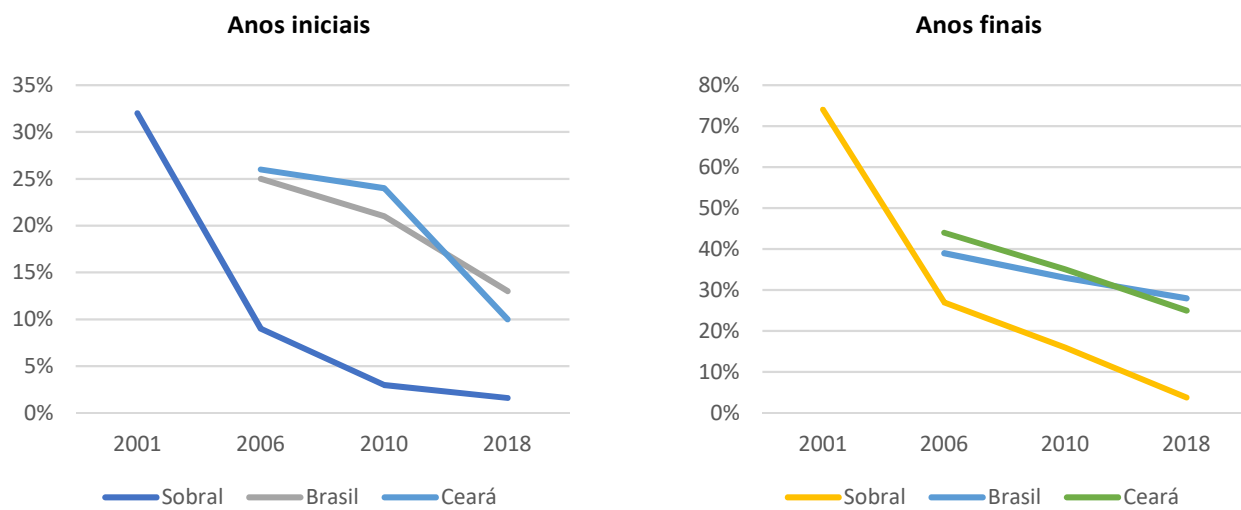
²¹ Antes da mudança, a fase inicial do ensino fundamental consistia em quatro anos mais um “ano de alfabetização”, considerado pré-escola. Porém, como a oferta pública de educação infantil era reduzida, somente as crianças que frequentavam escolas particulares (a minoria) tinham acesso a esse ano de alfabetização.

²² O sucesso na política de alfabetização de Sobral influenciou o Ceará e, mais tarde, o governo brasileiro a lançar uma iniciativa de alfabetização na idade certa, o que contribuiu para expandir a cobertura da fase inicial do ensino fundamental para cinco anos, iniciando aos 6 anos de idade. Em 2005, mesmo ano em que o MEC lançou um estudo de caso sobre Sobral (Inep, 2005), foi aprovada uma legislação federal que determinava a expansão da educação primária para cinco anos até 2010 (Lei Federal 11.114, 2005).

alfabetização alinhou os atores e as estratégias da Secretaria de Educação, que incluíam a formação de professores, a gestão escolar, a estruturação do currículo e o sistema de avaliação do aprendizado.

Os alunos do 3º ao 5º anos com níveis insuficientes de alfabetização foram reagrupados em turmas menores de acordo com seu nível. A estratégia de alfabetização envolveu não apenas crianças do 1º e 2º anos, mas também as que haviam concluído o ciclo de alfabetização sem adquirir proficiência. Ao longo de oito anos, Sobral dedicou atenção especial a essas crianças, identificando seus níveis de alfabetização e agrupando-as com base neles para viabilizar intervenções focadas. Os professores também ministraram aulas adicionais e deram assistência individual àqueles que mais precisavam. Em 2001, 32% dos estudantes de Sobral matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental, e 74% daqueles inscritos nos anos finais, apresentavam, pelo menos, dois anos de atraso escolar. Em 2018, essas porcentagens haviam sido reduzidas, respectivamente, para 2% e 3,8% (figura 8).

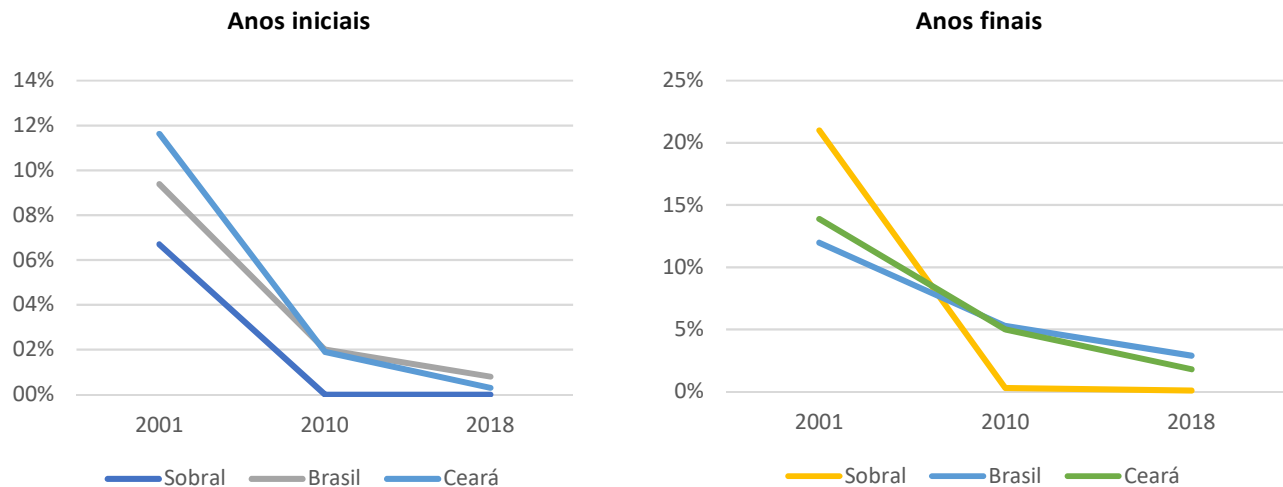
Figura 8: Distorção idade-série em Sobral, Ceará e Brasil, anos selecionados entre 2001-2018



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Para aprender, as crianças precisam estar na escola: Sobral também estabeleceu uma política sólida para monitorar a frequência dos alunos e eliminar o abandono escolar. As escolas de Sobral têm um painel de presença pendurado na parede, por meio do qual os funcionários da escola verificam diariamente a frequência dos alunos. Quando uma criança está ausente, a direção da escola entra em contato com os pais no mesmo dia para identificar o motivo. Uma equipe da Secretaria de Educação visita as escolas duas vezes por mês e analisa, juntamente com a equipe administrativa da escola, os dados de frequência. Com base neles, estabelece planos de ação para os alunos ausentes. Por meio desse sistema, o município conseguiu eliminar o abandono escolar, que chegava a 21% nos anos finais em 2001 (figura 9).

Figura 9: Taxas de abandono escolar em Sobral, Ceará e Brasil, 2001, 2010 e 2018



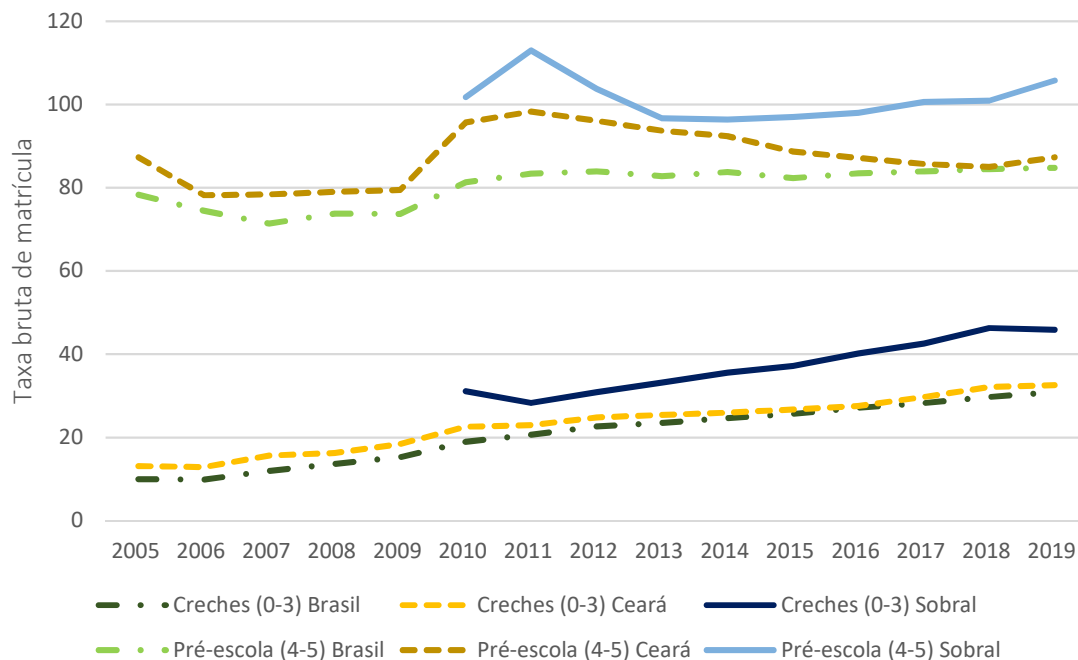
Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Crianças bem nutridas aprendem melhor. Refeições escolares são oferecidas a todos os alunos, mas aqueles que mais precisam têm uma refeição extra antes do início das aulas. No Brasil, a merenda escolar é financiada por um programa federal (Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae), que transfere recursos para as escolas com base no número de matrículas. As equipes de gestão escolar supervisionam as despensas de alimentos para garantir que sejam bem gerenciadas, o que permite que as escolas forneçam não apenas a merenda regular no intervalo das aulas, mas uma refeição extra antes das aulas para os alunos mais necessitados.

Para aumentar a equidade no processo de alfabetização, Sobral expandiu a cobertura da educação infantil, especialmente nos bairros mais pobres, e acrescentou um ano ao ensino fundamental. Como o processo de alfabetização no Brasil tradicionalmente começava no último ano da educação infantil, as crianças que não tinham acesso à educação infantil iniciavam o ensino fundamental em desvantagem com relação às que haviam feito o “ano da alfabetização”. Para superar esse desequilíbrio, o governo municipal de Sobral acelerou a implementação do novo regulamento federal para expandir o ensino fundamental de oito para nove anos, sendo o “ano da alfabetização” o primeiro ano do ensino fundamental (Lei Municipal de Sobral 294, 2001). Além disso, como o governo municipal tinha ciência da importância da EI para o desenvolvimento socioemocional das crianças, especialmente aquelas em uma situação socioeconômica mais vulnerável, Sobral estabeleceu, entre seus primeiros objetivos de aprendizado, a expansão da cobertura da EI e priorizou as comunidades carentes como forma de promover a prontidão escolar.²³ Suas taxas de matrícula são consistentemente mais altas que as do estado e a média brasileira (figura 10).

²³ Prontidão escolar, do inglês *School readiness* é um conceito que se refere ao papel da educação infantil e de programas de estimulação sociomotora das crianças na sua preparação para o início da vida escolar.

Figura 10: Matrículas na educação infantil, taxas brutas, redes públicas e privadas, 2005-2019



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC e IBGE.

3.3. Uso efetivo das avaliações de aprendizado

As avaliações continuadas do nível de aprendizado dos alunos, realizadas por meio de provas escritas e orais, sustentaram a estratégia pedagógica que visava a garantir que todos os estudantes adquirissem fluência leitora. As avaliações padronizadas de aprendizado representam a base das estratégias educacionais adotadas em nível de município, escola e aluno. Aproximadamente um terço do tempo e dos esforços da Secretaria de Educação em Sobral são dedicados à avaliação do aprendizado dos alunos, bem como a ações relacionadas a tais avaliações. As atividades incluem a elaboração e aplicação dos exames e, mais importante, a análise dos resultados e o *feedback* às escolas. Isso as ajuda a mapear a evolução do aprendizado de cada aluno e adotar uma atitude embasada e proativa para superar eventuais lacunas de aprendizado. Além das avaliações externas, os professores aplicam provas mensais para acompanhar de perto o desenvolvimento de seus alunos.

Há quatro níveis de avaliação do aprendizado em Sobral, e as informações sobre os resultados de aprendizado são amplamente utilizadas para orientar a estratégia educacional de todo o município, bem como de cada escola e sala de aula. Desde 2001, as avaliações de alfabetização nunca foram interrompidas em Sobral. A partir de 2005, o município assumiu a elaboração e aplicação dos exames e, em 2009, criou uma unidade externa (Casa da

Avaliação) para gerenciar todas as avaliações municipais. As avaliações de aprendizado²⁴ são realizadas duas vezes ao ano: os resultados do final do ano letivo são usados para definir as metas e estratégias de aprendizado do ano seguinte. As avaliações intermediárias ajudam a identificar pontos fracos e a propor ações corretivas nos níveis municipal, escolar e de sala de aula. O sistema evoluiu ao longo dos anos: inicialmente, ele avaliava somente as turmas de alfabetização. Posteriormente, passou a incluir resultados de aprendizado em português e matemática do 3º ao 5º ano; e atualmente avalia todos os anos do ensino fundamental (anos iniciais e finais), bem como a última fase da EI. Com exceção do primeiro ano do ensino fundamental, em que é realizada uma avaliação oral da fluência leitora, todos os alunos são avaliados tanto em português quanto em matemática (tabela 3). Além disso, a cada dois anos, os alunos do 3º, 5º e 9º anos fazem o exame do governo federal (Saeb), e todos os anos os alunos do 2º, 5º e 9º anos fazem uma avaliação estadual (Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará, Spaee), que subsidia o mecanismo de financiamento baseado em resultados do estado do Ceará.

Tabela 3: Avaliações padronizadas de aprendizado produzidas por Sobral

Ano e nível escolar	Disciplina	Número de itens	Estrutura	Frequência
Educação Infantil (Nível V)	Linguagem, matemática e artes	18	Avaliação individual com base no currículo da EI	Anual
1º e 2º anos	Fluência leitora	Cartões de palavras, frases e textos	Avaliação oral da fluência leitora (velocidade, precisão e prosódia)	Semestral
2º ao 9º anos	Português	24	Matrizes de referência estaduais e nacionais (Spaee e Saeb)	Semestral
2º ao 9º anos	Matemática	24	Matrizes de referência estaduais e nacionais (Spaee e Saeb)	Semestral

Fonte: Casa da Avaliação Externa de Sobral (2020).

Avaliar o aprendizado é fundamental para os mecanismos de incentivo e responsabilização. Assim como as avaliações estaduais, aquelas municipais subsidiam uma série de mecanismos de incentivos e responsabilização pelo aprendizado. Elas servem de base para as metas anuais de aprendizado estabelecidas em nível municipal e escolar, bem como para o bônus oferecido aos professores e diretores que atingem suas metas. As escolas também recebem um prêmio (Escola Alfabetizadora) quando atingem seu objetivo. O desempenho de cada aluno também é monitorado pela comunidade escolar, que frequentemente pede aos administradores escolares que publiquem dados de desempenho nos murais da escola, para que possam acompanhar melhor o desenvolvimento das crianças.

O desenvolvimento profissional dos professores reforça o uso pedagógico das avaliações. Os resultados das avaliações externas são analisados com os professores para que eles possam identificar os descritores cobertos pelo exame e o desempenho dos alunos em cada um deles. Os professores podem mapear quais competências seus alunos ainda não dominam e desenvolver estratégias para fortalecê-las. Quando é identificado um baixo

²⁴ Atualmente, Sobral está elaborando sua primeira avaliação em ciências, em sintonia com os novos currículos publicados em 2017.

desempenho no mesmo descritor em diferentes escolas, a Secretaria de Educação prepara um treinamento específico para os professores aumentarem sua capacidade de desenvolver a respectiva competência entre os alunos.

3.4. Currículo com foco

Desde o início das reformas-chave, a política de alfabetização de Sobral teve uma sequência de aprendizagem clara e coerente; somente mais tarde, o município elaborou um currículo. Os resultados positivos de Sobral são sustentados por um currículo, mas o município não esperou que ele fosse elaborado para iniciar sua reforma educacional. Em 2002, Sobral estabeleceu uma sequência clara de aprendizagem para a alfabetização, definindo o que é esperado do aluno em cada nível e ano escolar. À medida que evoluía a política educacional, o município organizou os currículos de português e matemática em 2015, priorizando as habilidades fundamentais e definindo a alfabetização como o primeiro passo na escada da aprendizagem. Os currículos foram construídos com a contribuição de professores municipais, e cada disciplina definiu perfis de entrada e saída para cada ano escolar, indicando como os alunos evoluem ao longo dos anos.

Os currículos estão plenamente alinhados às avaliações de aprendizado e aos materiais didáticos. A sequência de aprendizagem e, posteriormente os currículos, estão plenamente alinhados às avaliações dos alunos, à formação continuada dos professores, aos materiais didáticos e ao apoio oferecido aos gestores educacionais, com orientação e *feedback* baseados nas expectativas de aprendizado. Não se trata apenas de ter os instrumentos certos, mas de alinhá-los para que se reforcem mutuamente. Essa coerência no ensino é o desejo de muitos sistemas educacionais ao redor do mundo e uma realidade em Sobral, consistindo em um elemento crucial para uma estratégia bem orquestrada de melhoria do aprendizado de maneira equitativa.

3.5. Professores preparados e motivados

A formação dos professores de Sobral promove uma sólida compreensão dos currículos e objetivos de aprendizagem e o uso dos materiais estruturados com os alunos. Para fortalecer a ação pedagógica, é necessário proporcionar aos professores um desenvolvimento profissional adequado. Um consultor externo foi contratado em 2001 para conduzir a formação dos primeiros 100 professores de Sobral que trabalhavam em turmas de alfabetização. Inicialmente, ele elaborou materiais estruturados e planos de aula e, em seguida, reuniu-se com os professores para debater sua aplicação. Isso visava a garantir que os professores fossem capazes de planejar aulas com objetivos de aprendizado claros, que pudessem ser medidos ao final de cada lição. Assim, a formação buscava fortalecer a prática de sala de aula e o monitoramento frequente do aprendizado dos alunos. Desde então, todos os meses os professores de Sobral participam de atividades de formação em serviço para que possam compreender melhor os objetivos de aprendizado dos componentes curriculares, além de preparar e debater o material didático dirigido, os cadernos de exercícios para casa e os descritores das avaliações. Os novos professores recebem formações extras durante o período de estágio probatório para garantir que tenham um desempenho adequado em sala de aula e continuem na rede municipal. Consequentemente, todos os professores sabem o que é esperado dos alunos em cada ano e como empregar os livros didáticos, as avaliações e outras ferramentas para alcançar os objetivos de aprendizagem.

O desenvolvimento profissional dos professores também tem uma forte ênfase na melhoria da gestão de sala de aula e do planejamento pedagógico, além de contar com *feedback* frequente. A gestão da sala de aula é um aspecto central da formação de professores, pois cada minuto de aula conta para a aprendizagem dos alunos. O município oferece planos de aula estruturados para ajudar os professores a desenvolverem uma rotina da sala de aula.²⁵ O coordenador pedagógico e a equipe da Secretaria de Educação também observam aulas com o objetivo de fortalecer a prática de cada professor. O planejamento pedagógico envolve a análise do desempenho dos estudantes nas avaliações de aprendizagem, identificação dos pontos fracos dos alunos e desenho de um plano de ação com metas claras a serem implementadas durante as aulas. As sessões de *feedback* ocorrem regularmente entre a equipe da Secretaria de Educação e os coordenadores pedagógicos, e entre coordenadores e professores, adaptando as intervenções de aprendizagem às necessidades dos alunos. O objetivo final é garantir que cada aluno domine o conteúdo do ano escolar no qual se encontra, conforme indicado pelo currículo municipal.

Incentivos financeiros foram instituídos para atrair os melhores professores para as turmas de alfabetização e promover o aprendizado. Em 2001, Sobral criou o Prêmio Escola Alfabetizadora, um incentivo monetário para os professores, coordenadores pedagógicos e diretores das escolas que atingissem seus objetivos de aprendizado²⁶. Os critérios de premiação evoluíram ao longo dos anos, seguindo o desenvolvimento do sistema educacional. Entre 2001 e 2006, o prêmio se concentrava em garantir que todos os alunos do 1º ao 5º ano fossem alfabetizados. Em 2007, passou a chamar-se Prêmio Escolas de Sucesso²⁷ e incluiu em seus critérios não apenas a alfabetização, mas também a proficiência em português e matemática para alunos alfabetizados do 3º ao 5º ano. Em 2012, incluiu escolas que oferecem educação infantil e os anos finais do ensino fundamental, premiando os melhores desempenhos em cinco categorias²⁸. Atualmente, é denominado Escola Aprender Melhor e premia todas as escolas que atendem aos critérios estipulados para sua categoria, o que inclui o alcance das metas de aprendizado (atingindo a pontuação média, mas garantindo um desempenho mínimo em todas as salas de aula) e a garantia da participação dos alunos em avaliações externas²⁹. Além disso, em 2002, foi estabelecido um bônus salarial para os professores que trabalham em turmas de alfabetização, como incentivo para atrair os melhores profissionais.

Incentivos financeiros e reconhecimento não pecuniário contribuem para promover a importância dos professores na educação. Todos os professores de Sobral recebem salários acima do piso salarial para a categoria no Brasil, além de um bônus mensal pelo tempo extra que passam ensinando.³⁰ Recebem, também, um bônus individual se sua turma atingir um desempenho acima da média e um prêmio relativo ao desempenho da escola (Escola Aprender Melhor).³¹ Em 2019, o salário médio era de US\$ 1.100 e o bônus de desempenho consistia em

²⁵ O anexo 5 oferece um exemplo de rotina de sala de aula.

²⁶ Decretos 309/2001 e 572/2003.

²⁷ Decreto 983/2007.

²⁸ Portaria 127/2012.

²⁹ Lei Municipal de Sobral 1.693, 2017.

³⁰ A lei brasileira determina que os professores devem usar um terço de sua carga horária para planejamento das aulas e desenvolvimento profissional. Como e onde os professores usam esse tempo varia de acordo com cada rede de ensino. Em Sobral, espera-se que os professores realizem essas atividades nas escolas ou na escola de formação de professores, o que permite que o coordenador pedagógico e a Secretaria de Educação os monitorem e apoiem. Como resultado, os professores de Sobral usam seu tempo com mais eficiência e gastam apenas 20% dele, e não 33%, em planejamento e treinamento. No restante do tempo, eles ensinam, e o município paga 13,33% a mais pelo tempo extra usado em sala de aula.

³¹ Esses bônus foram estabelecidos entre 2001 e 2002. Há dados que comprovam o impacto das políticas de bônus, tanto nacional quanto

seis parcelas de US\$ 55 cada.³² Os incentivos monetários ajudam a direcionar os esforços para o aprendizado, além de reconhecer a importância do professor. Da mesma forma, o município oferece recompensas não financeiras, como honrarias e comemorações para prestigiar os professores. Talvez o maior reconhecimento não pecuniário seja a Escola de Formação Permanente do Magistério e Gestão Educacional (Esfapege), criada em 2006. A escola é responsável não apenas pelo treinamento dos docentes, mas também realiza as entrevistas nos processos de seleção de professores, coordenadores pedagógicos e diretores; fornece tutoria para novos professores em período de estágio; treina coordenadores pedagógicos; e produz materiais didáticos.³³ Ao passo que no resto do Brasil essas atividades ficam, em sua maioria, sob a responsabilidade de acadêmicos, em Sobral elas são realizadas por professores experientes da rede municipal, com experiência direta em sala de aula.

3.6. Autonomia e responsabilidade na gestão escolar

Administrar uma escola é uma questão de aprendizado, não de política partidária, e Sobral decidiu selecionar diretores e coordenadores pedagógicos por meio de um processo estruturado e técnico. No Brasil, os diretores escolares geralmente são nomeados conforme critérios políticos, ou eleitos pela comunidade escolar. Em 1997, Sobral estabeleceu um processo meritocrático no qual os candidatos a coordenador pedagógico e diretor são escolhidos com base em seu conhecimento técnico e experiência pedagógica.³⁴ Uma lei municipal regula a seleção em cinco etapas – exame escrito; treinamento de liderança; dinâmica de grupo apresentando situações distintas na escola; entrevista; e avaliação de títulos e experiência, com base no currículo do candidato. Todo esse processo dura quatro meses. Os diretores são nomeados para um período de três anos, mas podem ser exonerados em caso de mau desempenho, ou permanecer no cargo se o seu trabalho for satisfatório.³⁵ Os critérios técnicos obtiveram o apoio dos professores e fortaleceram a liderança escolar. Os benefícios desse processo para os resultados de aprendizado são amplamente reconhecidos entre os educadores e a comunidade escolar de Sobral.

A liderança qualificada permite ampla autonomia escolar associada à responsabilização pelos resultados. A nomeação de profissionais qualificados para dirigir as escolas é a base de sua independência pedagógica, administrativa e financeira, com um nível correspondente de responsabilidade. Os diretores administram as despesas diárias da escola,³⁶ o que aumenta a eficiência na solução de problemas de manutenção e libera tempo

internacionalmente (BRUNS et al., 2011). No Brasil, alguns estudos identificaram impactos positivos dos bônus no desempenho dos alunos em Pernambuco (BRUNS; FERRAZ, 2011) e em São Paulo (OSHIRO; SCORZAFAVE, 2015).

³² Taxa de câmbio USD 1 = BRL 3.65.

³³ A Esfapege é uma organização sem fins lucrativos criada em 2006, que assinou um contrato de gestão com a prefeitura de Sobral para conduzir a formação de professores, elaborar materiais estruturados etc. A escola é considerada parte da política educacional do município e realiza a formação de professores e gestores. Seus formadores são selecionados a partir de um processo técnico que avalia o *currículo* do candidato, mas também suas habilidades pedagógicas. Os candidatos devem preparar uma aula e são avaliados com base nos seguintes critérios (i) elaboração e uso do plano de aula; (2) condução da aula; (3) domínio técnico do conteúdo; (4) procedimentos metodológicos; e (5) duração da aula.

³⁴ A implementação de um processo meritocrático para a seleção de diretores e coordenadores pedagógicos, livres de qualquer influência política, é considerada um fator-chave para a eficácia da reforma. De 2011 a 2016, foram realizados três processos de seleção para mudar todos os diretores e coordenadores pedagógicos.

³⁵ A Secretaria de Educação seleciona os diretores, os quais selecionam seus coordenadores a partir da lista de aprovados. A escolha do coordenador pelo diretor é considerada uma maneira de responsabilizar a equipe de gestão escolar pelos resultados educacionais dos alunos.

³⁶ A criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola (Fundae) apoiou esta ação. O fundo transfere diretamente

da equipe da secretaria para se concentrar na supervisão pedagógica.³⁷ Sobral criou, em 2001, o Fundo para o Desenvolvimento e Autonomia da Escola (Fundae)³⁸, que fornece às escolas os meios necessários para pagarem por despesas de consumo e manutenção (água, luz e pequenos reparos). A distribuição dos recursos do fundo é feita de acordo com o número de matrículas (70%) e o cumprimento de critérios específicos estabelecidos pela Secretaria da Educação (30%). Tais critérios estão relacionados a indicadores de processo para evitar práticas inadequadas de gestão, bem como a metas de aprendizado.³⁹ Assim, o aumento da autonomia é acompanhado por uma maior responsabilização pelo desempenho dos alunos. A escola tem a responsabilidade de atingir objetivos claros de aprendizado estabelecidos em parceria com a Secretaria de Educação, e os diretores recebem um bônus de desempenho anual junto com todos os educadores das escolas que atingirem as metas de aprendizado (Prêmio Escola Aprender Melhor).

Juntamente com maior autonomia, as escolas recebem apoio da Secretaria de Educação para fortalecer o papel dos coordenadores pedagógicos. A Secretaria de Educação possui uma coordenadoria de suporte pedagógico para apoiar as escolas em práticas pedagógicas e de gestão escolar. Essa equipe visita regularmente as escolas e se reúne com o diretor e o coordenador pedagógico para analisar a melhoria do aprendizado dos alunos e o desenvolvimento dos professores. Os técnicos da secretaria trabalham junto com o coordenador para desenvolver uma rotina de suporte pedagógico aos professores, incluindo planejamento, observação de sala de aula, *feedback* sobre as práticas dos professores e análise dos resultados de aprendizado. Além disso, os técnicos monitoram a gestão do tempo (verificando se as aulas começam pontualmente e se os professores fazem um uso efetivo do tempo na sala de aula), observam o clima escolar e verificam as estratégias adotadas pela escola para garantir a presença dos alunos. Em última instância, a Secretaria de Educação busca apoiar os coordenadores pedagógicos, que são os responsáveis diretos pelo aprendizado dos alunos e pelo desenvolvimento profissional dos professores.

Os pais são responsabilizados por seus deveres relativos ao aprendizado de seus filhos, e toda a comunidade se envolve na vida escolar. A contribuição dos pais para a educação dos filhos vem sendo promovida desde 1997 com a reorganização da rede em escolas maiores. Na época, o prefeito e a Secretaria de Educação estavam em constante diálogo com as comunidades. Posteriormente, essa relação foi assumida pelas escolas, principalmente pelo monitoramento da frequência dos alunos. Quando uma criança está ausente, a direção da escola liga para a família e, se necessário, visita as casas para entender o motivo da falta. Os resultados das avaliações de aprendizado são apresentados aos pais desde 2001, e eles estão cientes das metas de aprendizado da escola, que são debatidas em reuniões regulares com a comunidade. As escolas são vistas como um ambiente seguro que promove o desenvolvimento das crianças e, portanto, são respeitadas pela comunidade.

para a conta bancária da escola um valor por aluno para custear as despesas de manutenção, como contas de água, luz, gás e telefone; pagar por pequenos serviços de reparo e manutenção; e adquirir materiais elétricos, hidráulicos e eletrônicos, além de livros de literatura, vídeos, jogos e brinquedos educativos.

³⁷ Para mais detalhes, consultar Bruns, Filmer e Patrinos (2011) e Hanushek e Woessmann (2007).

³⁸ Para mais detalhes, ver Lei Municipal 318 de 2001.

³⁹ Há cinco indicadores de processo e algumas metas de aprendizado. Os indicadores são: (i) seguir o cardápio da merenda escolar; (ii) pagar as contas de consumo em dia; (iii) enviar dados à Secretaria de Educação em dia; (iv) organizar reuniões com os pais; e (v) enviar os relatórios de presença. As metas de aprendizado referem-se às taxas de frequência, atraso escolar e alfabetização dos alunos.

4. Quais os fatores mais importantes para o sucesso da educação em Sobral?

As políticas educacionais de Sobral reduziram as taxas de abandono escolar e melhoraram drasticamente os resultados de aprendizado. Pesquisas confirmaram que foram as políticas que promoveram melhorias, e não outros fatores. Um estudo quase experimental⁴⁰, que analisou o desempenho das escolas de Sobral em leitura e matemática na avaliação nacional de aprendizado (Prova Brasil), observou resultados positivos e significativos no curto e longo prazo em relação à leitura, bem como efeitos de longo prazo para matemática nos anos iniciais. O impacto foi maior em matemática que em leitura. Nos anos finais, os resultados de aprendizado foram positivos, mas não significativos (ROCHA et al., 2018). No entanto, a reforma produziu um impacto positivo e significativo no abandono escolar, nos anos iniciais e finais (BEZERRA et al., 2018).

Pesquisas indicam que o sucesso de Sobral na educação está relacionado a um conjunto de medidas que reforçam umas às outras, sugerindo que sua eficácia é provavelmente maior quando implementadas em conjunto que separadamente. O Ministério da Educação reconheceu Sobral como um caso de sucesso e sintetizou os principais elementos da reforma em quatro aspectos: reformas preparatórias (com a reorganização da rede, o diagnóstico de alfabetização e o estabelecimento de metas); práticas pedagógicas; monitoramento do aprendizado; e melhoria da gestão escolar (INEP, 2005). Outras publicações também destacam o diagnóstico inicial, as metas de aprendizagem e as primeiras mudanças pedagógicas (MAIA, 2006; OLIVEIRA, 2013). Alguns estudos comparativos – qualitativos e quantitativos – analisam um grupo de escolas e municípios no qual Sobral está incluído e enfatizam a importância da gestão pedagógica e de sala de aula, do monitoramento do aprendizado (FUNDAÇÃO LEMANN et al, 2015; FUNDAÇÃO LEMANN; ITAÚ BBA, 2012) e da coalizão político-partidária (PONTES, 2016). Becskeházy (2018) atribuiu o sucesso de Sobral à liderança política, à política estruturada de alfabetização e à gestão escolar e pedagógica eficaz. Analisadas em conjunto, tais pesquisas indicam que o sucesso educacional de Sobral está relacionado a um conjunto de medidas, e não a um elemento único, e sugerem que sua eficácia advém de uma atuação sistêmica.

5. Como Sobral financia as políticas educacionais que a levaram ao topo da qualidade da educação no Brasil?

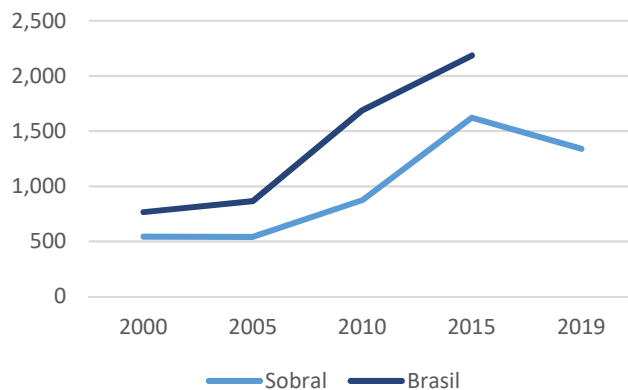
Os gastos com educação em Sobral são muito eficientes, com gastos por aluno abaixo da média brasileira e resultados de aprendizagem substancialmente superiores. Desde a criação dos fundos estaduais para o financiamento da educação (Fundef e Fundeb), e levando em conta a diminuição das taxas de fertilidade, o investimento público por estudante no Brasil aumentou significativamente (figura 11).⁴¹ Entre 2001 e 2015, o orçamento da educação e o gasto por aluno quase triplicaram em Sobral. O gasto por aluno passou de US\$ 543 para US\$ 1.340 (figuras 12 e 13), mas, ainda assim, esse valor está significativamente abaixo da média brasileira (US\$ 2.184). Entre 2002 e 2014, os gastos com educação por aluno no país aumentaram 83%, embora os resultados

⁴⁰ O estudo considerou alunos do 5º e 9º anos entre 2005 e 2011, aplicando uma técnica de correspondência de escores de propensão para formar um grupo de controle de escolas públicas brasileiras com características semelhantes e usando uma abordagem de diferenças em diferenças para avaliar o impacto.

⁴¹ Em 2007, o Fundeb substituiu o Fundef e aumentou muito o investimento em educação, uma vez que incluiu as matrículas da educação infantil e do ensino médio no montante transferido para as unidades subnacionais. A partir da implementação do Fundeb, os municípios passaram a ter de indicar, em seu orçamento, a parcela das despesas financiadas pelo fundo.

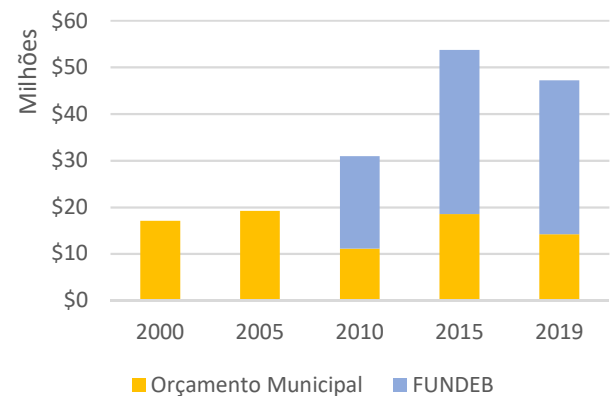
educacionais não acompanharam esse crescimento. Como demonstra a figura 13, para o mesmo nível de gastos por aluno, há uma grande variedade de resultados educacionais. Os municípios cearenses destacam-se por serem altamente eficientes; e Sobral, representado por um ponto azul, tem um gasto muito menor que outros municípios com resultados educacionais semelhantes. Com uma despesa média de US\$ 1.340 por aluno em 2019, Sobral conseguiu manter sua própria escola de formação de professores e uma célula independente de avaliação; oferecer incentivos monetários para professores e diretores; e expandir a cobertura de centros de educação infantil e escolas em tempo integral.

Figura 11 - Despesa média por aluno (EI e ensino fundamental), Sobral e Brasil, em USD de 2019



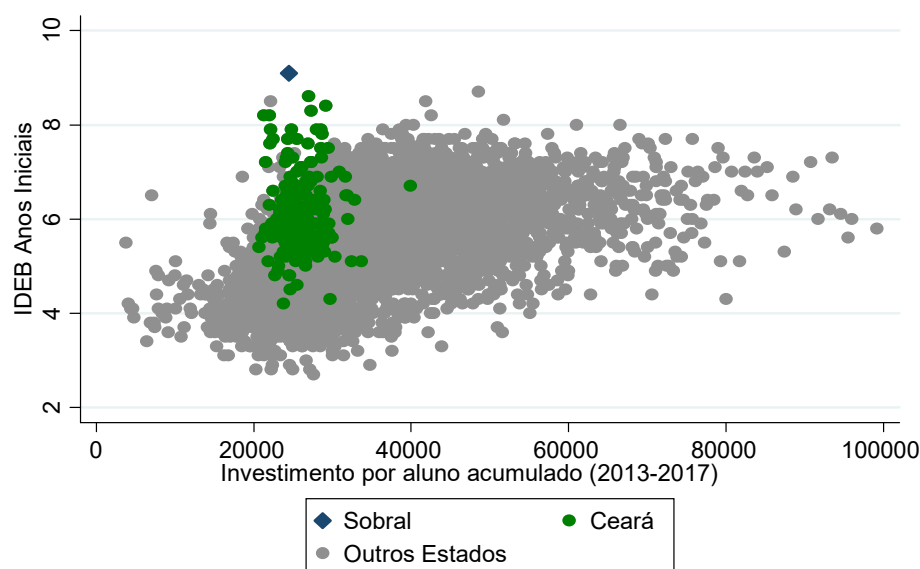
Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC (Indicadores Financeiros de Educação) e do Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Figura 12 – Orçamento da educação em Sobral, 2000-2019, em USD de 2019



Fonte: Banco Mundial com dados do QDD.

Figura 13: Resultados da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental (Ideb) por níveis de investimento acumulado por aluno, redes municipais, 2013-2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

A reorganização do sistema escolar permitiu que o município definisse melhor o uso dos recursos, aumentando a eficiência. Ao agrupar estudantes em escolas maiores para eliminar turmas multisseriadas, Sobral concentrou esforços na melhoria da infraestrutura das escolas, no transporte público para os alunos e na formação dos professores. Por exemplo, em 2019, o gasto anual com transporte foi de US\$ 3,5 milhões; com a formação de professores, US\$ 770 mil, ou US\$ 660 por professor; e com as avaliações de aprendizado que ocorrem duas vezes ao ano, US\$ 650 mil, ou US\$ 3 por aluno, por prova (US\$ 1 = R\$ 3,65). A eficiência de Sobral, em comparação com o Ceará e o Brasil, pode ser expressa por meio do tamanho médio das turmas e da razão aluno/professor (figuras 14 e 15).⁴²

Figura 14: Tamanho médio das turmas, redes municipais de ensino, Sobral, Ceará e Brasil, 2007-2018

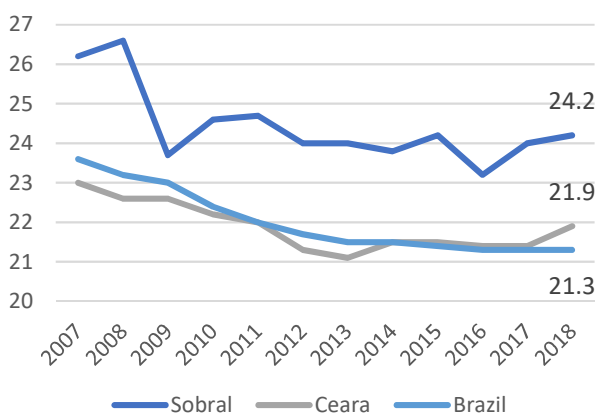
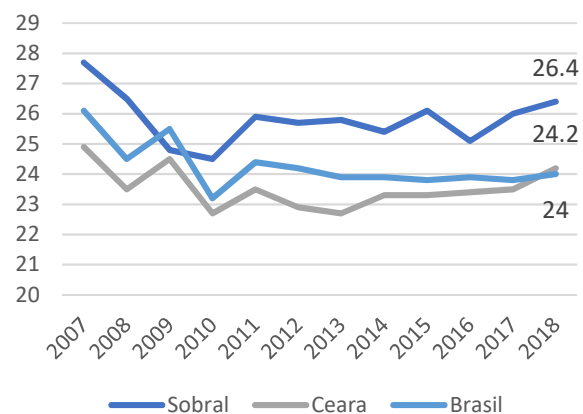


Figura 15: Razão aluno/professor (equivalente em tempo integral), redes municipais de ensino, Sobral, Ceará e Brasil, 2007-2018



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

O orçamento da educação aumentou ao longo dos anos em Sobral e, atualmente, representa um quarto do orçamento municipal. Assim como em muitos lugares do Brasil, as despesas correntes representam o maior gasto educacional. Em 2000, a educação representava 14% do orçamento municipal. O desenvolvimento da política educacional e os resultados positivos alcançados fizeram com que a educação ganhasse mais relevância orçamentária, subindo para 18% em 2010 e 27% em 2015. Atualmente, a educação corresponde a 24% do orçamento municipal (figura 16).⁴³ Assim como em muitos municípios brasileiros, a maior parte dos gastos está relacionada a despesas correntes. Recursos humanos representam a maior parte do orçamento (53%), além de outras despesas correntes relacionadas à manutenção do sistema de educação.⁴⁴

⁴² Entre 2007-2018, as matrículas na rede pública municipal aumentaram 8.7% em Sobral, ao passo que o Ceará e o Brasil observaram uma queda de 18% e 3.5%, respectivamente. Por sua vez, o crescimento populacional foi de 13% em Sobral, 9% no Ceará e 13% no Brasil. Apesar do aumento no número de matrículas ao longo dos anos, a média de alunos por turma diminuiu em Sobral.

⁴³ Os dados apresentados na figura 16 não devem ser confundidos com a obrigação constitucional de investir 25% das receitas e transferências dos municípios em educação. Além disso, vale mencionar que, no ano 2000, Educação e Cultura faziam parte da mesma pasta, que representava 19% do orçamento municipal.

⁴⁴ Detalhes sobre o orçamento por nível de ensino e por projetos são apresentados no anexo 6.

Figura 16: Orçamento da educação como parcela do orçamento municipal de Sobral, 2000-2019, em USD de 2019

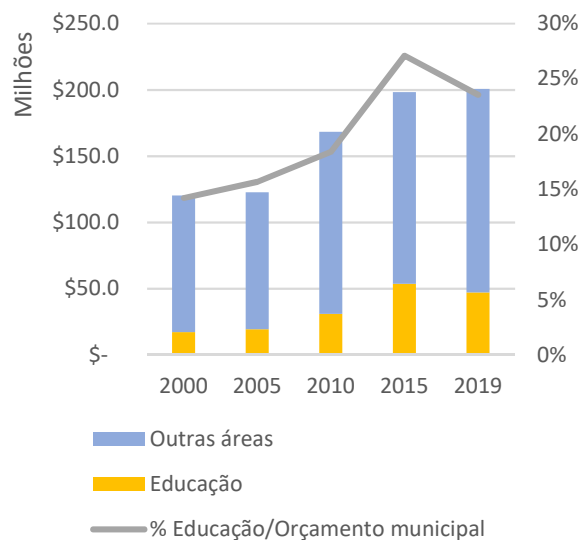
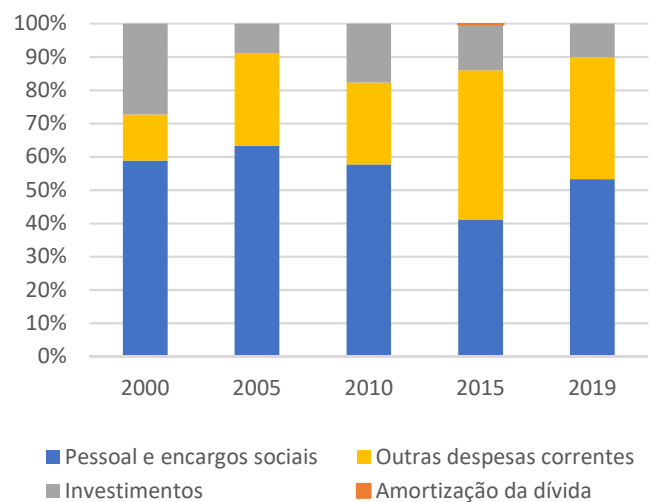


Figura 17: Orçamento da educação de Sobral por natureza de despesa, 2000-2019



Fonte: QDD de Sobral.

6. O sucesso educacional de Sobral pode ser replicado em outros lugares?

Muitos sistemas educacionais já implementam alguns elementos da política educacional de Sobral, mas o desafio é estabelecer todos os pilares de maneira coordenada. Para cada programa ou atividade no âmbito dos pilares educacionais de Sobral, é possível encontrar outro sistema educacional (no Brasil ou em outros países) que já implemente uma estratégia semelhante. Entretanto, poucos sistemas educacionais de países em desenvolvimento implementam a maior parte dessas atividades e programas de modo tão estruturado e interconectado como Sobral. Os governos que já desenvolvem programas similares podem aprender com a experiência de Sobral, aumentando a coordenação e abrangência de sua política educacional. Ao mesmo tempo, o caso de Sobral mostra que é possível implementar reformas mesmo partindo de um cenário de baixa capacidade técnica e resultados precários de aprendizado.

O primeiro passo consiste em identificar um alto nível de comprometimento político com as reformas educacionais, seguido de um diagnóstico de aprendizado, o estabelecimento de metas de aprendizado e a formação de professores. O passo mais importante é garantir que o chefe de governo esteja disposto a se comprometer com reformas educacionais semelhantes às de Sobral e tenha capacidade de dialogar com as partes envolvidas na reforma. Em seguida, uma avaliação do aprendizado dos alunos do primeiro e segundo ano indicará os principais desafios e definirá uma linha de base para as metas de aprendizado. Os resultados desse diagnóstico também devem ser comunicados à sociedade e aos professores para aumentar a conscientização sobre o assunto, além de serem detalhados na formação de professores. As metas de aprendizado orientam o sistema em torno do monitoramento do aprendizado dos alunos e do fortalecimento da prática dos professores, remodelando o planejamento pedagógico e as práticas de gestão em nível de cada escola e da Secretaria de Educação.

O foco na alfabetização é um passo lógico do ponto de vista pedagógico, político e de políticas públicas. Uma alfabetização sólida é a base para o sucesso dos alunos nas próximas etapas educacionais. Para a elaboração de políticas públicas, é um passo concreto da política educacional que fortalece a gestão intermediária, promove a meritocracia, estabelece incentivos e estrutura avaliações externas de aprendizado, o que, em última análise, permite que outros anos escolares e disciplinas se baseiem nela. Do ponto de vista político, as metas de alfabetização dão resultados no curto prazo, atingíveis em um mandato. Em quatro anos, Sobral conseguiu garantir que todos os alunos do segundo ano fossem alfabetizados. Em quatro anos, alcançou uma meta de aprendizado clara e decisiva, enquanto preparava seu sistema para buscar novos desafios educacionais.

Referências

- BECSKEHÁZY, I. *Institucionalização do Direito à Educação de Qualidade: O caso de Sobral, CE*. Universidade de São Paulo, 2018.
- BEZERRA, V. R. G.; KOMATSU, B. K.; MENEZES-FILHO, N. A.; MANNES, Y. S. *Avaliação do Impacto das Políticas Educacionais em Sobral sobre a Evasão Escolar*. ANPEC, 17, 2018.
- BRANDÃO, J. B. *O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. 2014.
- BRUNS, B.; FERRAZ, C. *Paying Teachers to Perform: The impact of bonus pay in Pernambuco, Brasil*. 2011.
- BRUNS, B.; FILMER, D.; PATRINOS, H. *Making Schools Work – New Evidence on Accountability Reforms*. The World Bank., 2011.
- CARNEIRO, D.; IRFFI, G. *Avaliação Comparativa das Leis de Incentivo à Educação no Ceará*. CAEN/UFC, 2017.
- COSTA, L. O.; CARNOY, M. The Effectiveness of an Early-Grade Literacy Intervention on the Cognitive Achievement of Brazilian Students. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 37(4), 567–590, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.3102/0162373715571437>
- FUNDAÇÃO LEMANN; ITAÚ BBA. *Excelência com equidade*. 2012. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/materiais/excelencia-com-equidade>
- FUNDAÇÃO LEMANN; ITAÚ BBA. INSTITUTO CREDIT SUISSE HEDGING-GRIFFO. *Excelência com Equidade: O desafio dos anos finais do Ensino Fundamental*. 2015. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/materiais/excelencia-com-equidade-anos-finais-do-ef>
- GOLDEMBERG, D. *Essays on the economics of education* [dissertação]. 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27359>
- HANUSHEK, E. A.; WOESSMANN, L. *The role of education quality for economic growth* (Nº WPS4122; p. 1). The World Bank, 2007.
- INEP. *Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: A experiência de Sobral/CE. (Nº 1; Projeto Boas Práticas na Educação)*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2005.
- MAIA, M. H. *Aprendendo a marchar: Os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do analfabetismo escolar* (tese de doutorado). Universidade Federal do Ceará, 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/3652>
- OLIVEIRA. *O Sucesso de Sobral*. Instituto Alfa e Beto, 2013.
- OSHIRO, C.; SCORZAFAVE, L. Impacto Sobre o Desempenho Escolar do Pagamento de Bônus aos Docentes do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia*, 69. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20150010>
- PONTES, T. A. *The Politics of Education Reform in Brazilian Municipalities*. Harvard, 2016. Disponível em: https://undergrad.gov.harvard.edu/files/undergradgov/files/comp_thesis_7.pdf
- ROCHA, R. H.; MENEZES-FILHO, N.; KOMATSU, B. K. *Avaliando o Impacto das Políticas de Sobral, Nº 35; Policy Paper*, p. 33. Insper Centro de Políticas Públicas, 2018.
- WORLD BANK. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise* (Doi: 10.1596/978-1-4648-1096-1). World Bank, 2018.
- WORLD BANK. *Successful Teachers, Successful Students: Recruiting and Supporting Society's Most Crucial Profession*. Washington, DC: World Bank, 2019.

Anexo 1 – Localização de Sobral no território brasileiro



Fonte: Banco Mundial com dados do IBGE.

Anexo 2 – Como é calculado o Ideb?

Ideb é o acrônimo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que avalia os últimos anos de cada nível de ensino (5º ano para a fase inicial do ensino fundamental; 9º ano para a fase final do ensino fundamental; e 3º e último ano do ensino médio). O Ideb é calculado a cada dois anos pelo Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais (Inep), subordinado ao Ministério da Educação (MEC), com base na seguinte fórmula:

$$Ideb_{ji} = N_{ji} P_{ji}$$

na qual $0 \leq N_j \leq 10$; $0 \leq P_j \leq 1$, e $0 \leq Ideb \leq 10$,

N = proficiência média dos alunos em português e matemática (Saeb) padronizada em uma escala de 0 a 10;

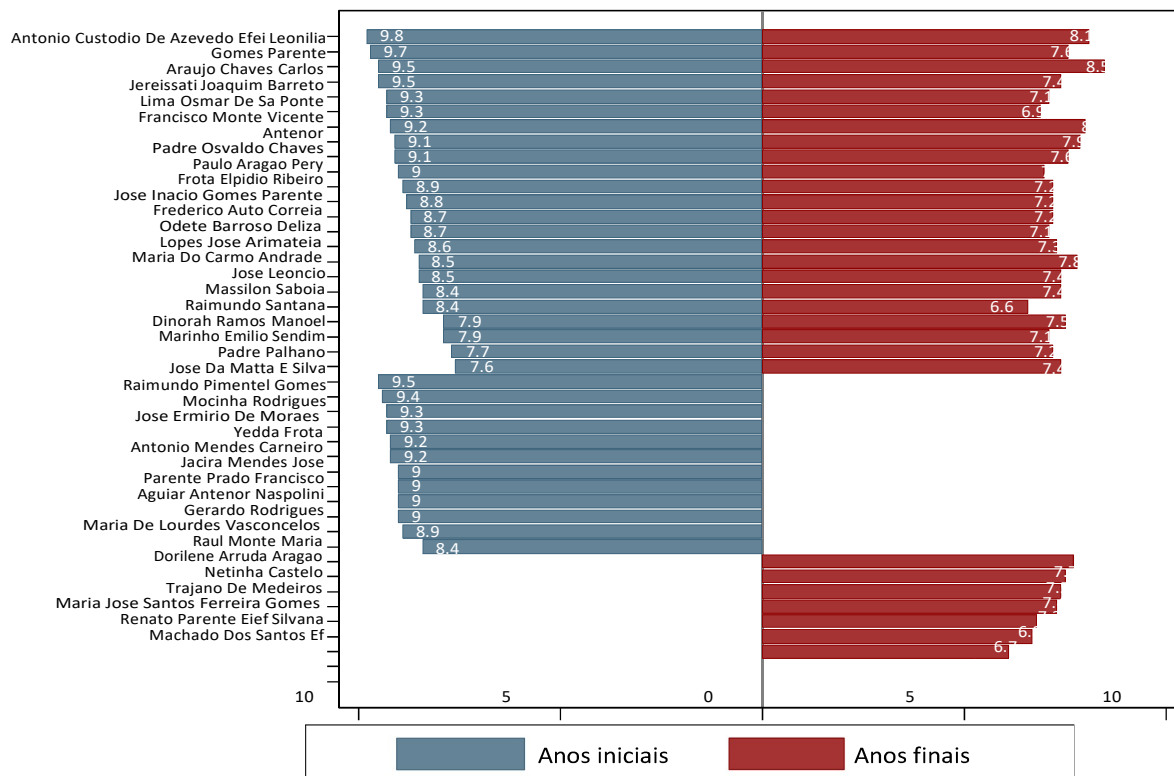
P = média de aprovação em todos os anos do nível de ensino (1º ao 5º para anos iniciais, e 6º ao 9º para os anos finais do ensino fundamental);

i = ano;

j = nível de análise (escola, município, estado, nível federal)

Portanto, o índice incentiva as redes de ensino a reduzirem as taxas de abandono e reprovação sem comprometer a qualidade da educação, e vice-versa.

Figura 2.1.: Ideb das escolas municipais de Sobral, anos iniciais e finais do ensino fundamental, 2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Obs.: Como acontece na maioria das redes de ensino brasileiras, a maior parte das escolas oferece mais de um nível de ensino.

Anexo 3 – Características do sistema educacional por nível de ensino

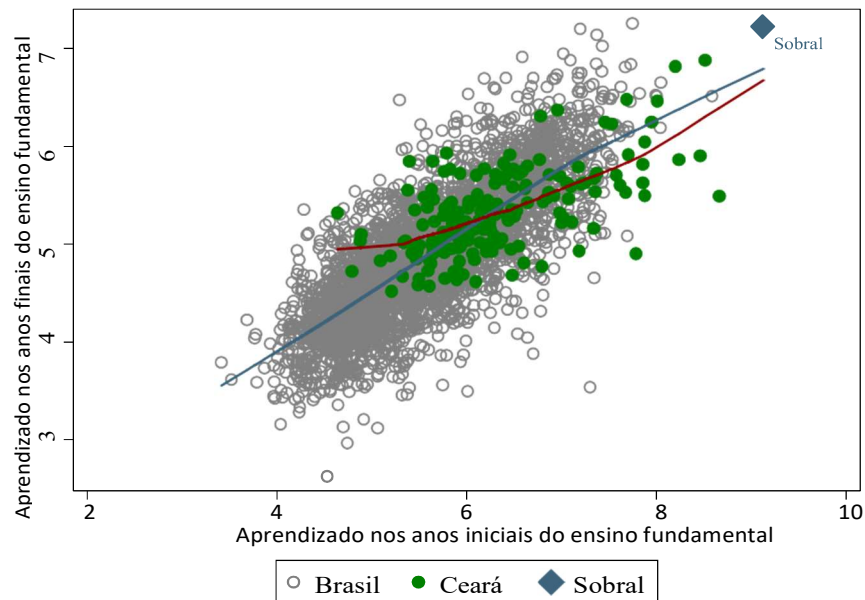
	Educação infantil				Anos iniciais do ensino fundamental			
	Número de alunos	Número de professores	Razão aluno/ professor	Número de escolas	Número de alunos	Número de professores	Razão aluno/ professor	Número de escolas
Sobral (escolas municipais)	9.827	375	26,2	82	11.483	355	32,3	34
Ceará (escolas municipais)	314.151	22.805	13,8	6.914	484.642	23.633	20,5	3.558
Ceará (escolas estaduais)	1.103	199	5,5	56	3.264	280	11,7	43
Ceará (escolas municipais, estaduais e federais)	315.308	23.005	13,7	6.972	487.906	23.903	20,4	3.601
Brasil (escolas municipais)	6.405.337	435.247	14,7	114.271	10.159.653	477.149	21,3	74.832
Brasil (escolas estaduais)	58.907	3.979	14,8	971	1.972.420	99.223	19,9	10.896
Brasil (escolas municipais, estaduais e federais)	6.466.941	439.519	14,7	115.283	12.139.338	567.897	21,4	85.755
	Anos finais do ensino fundamental				Ensino médio			
	Número de alunos	Número de professores	Razão aluno/ professor	Número de escolas	Número de alunos	Número de professores	Razão aluno/ professor	Número de escolas
Sobral (escolas municipais)	9.798	421	23,3	30	0	0	0	0
Ceará (escolas municipais)	427.603	23.237	18,4	2.398	0	0	0	0
Ceará (escolas estaduais)	14.891	1.427	10,4	98	323.222	15.957	20,3	662
Ceará (escolas municipais, estaduais e federais)	442.919	24.597	18,0	2.497	328.226	16.706	19,6	680
Brasil (escolas municipais)	5.102.012	333.533	15,3	28.797	40.565	3.255	12,5	188
Brasil (escolas estaduais)	4.949.437	308.049	16,1	18.922	6.266.820	391.008	16,0	19.678
Brasil (escolas municipais, estaduais e federais)	10.067.286	618.751	16,3	47.758	6.531.498	421.504	15,5	20.452

* Em relação ao número de escolas e de professores, vale notar que o mesmo professor pode trabalhar em mais de um nível educacional, e as escolas podem ofertar mais de um nível.

Anexo 4 – Aprendizagem em Sobral e em outros municípios brasileiros

Sobral é um caso atípico no Brasil em termos de resultados educacionais, pois apresenta um alto nível de equidade. O nível médio de aprendizado dos alunos da rede municipal de Sobral é, de longe, o mais alto do Brasil. A figura 4.1 apresenta as pontuações das redes municipais de ensino no exame padronizado nacional (Saeb) de 2017 relativo aos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Nela, é possível observar que Sobral tem um nível médio de aprendizado atipicamente positivo em relação ao resto do Brasil.

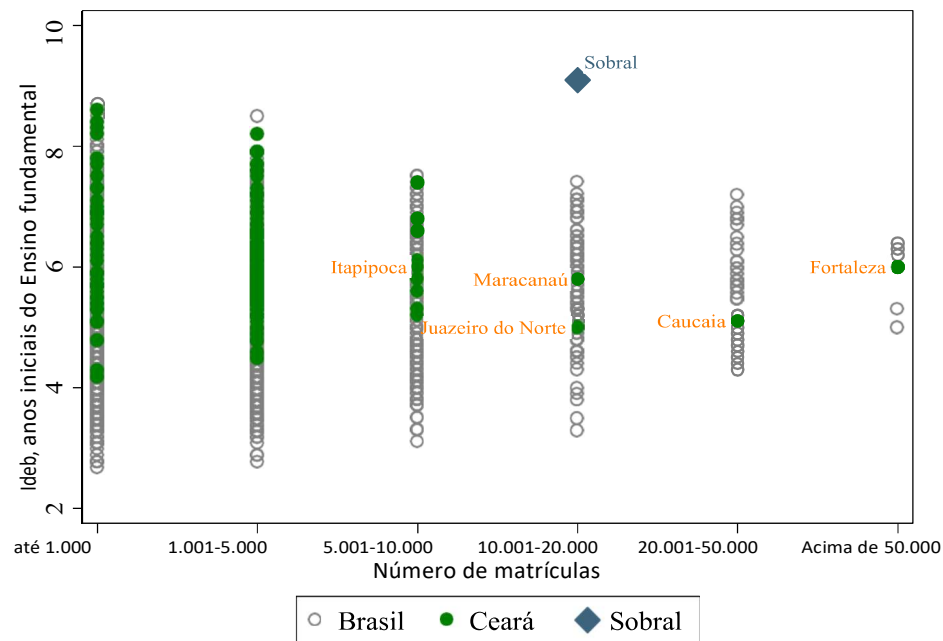
Figura 4.1: Aprendizado medido pelo exame nacional padronizado (Saeb): anos iniciais versus anos finais do ensino fundamental, redes municipais, 2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep / MEC.

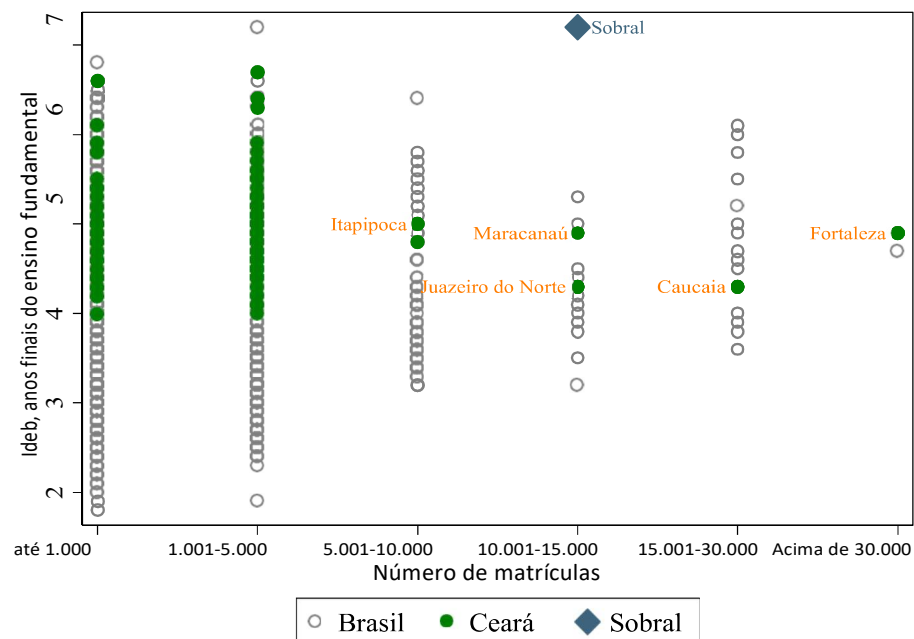
Os resultados educacionais de Sobral são mais proeminentes quando comparados aos de outras redes escolares de tamanho semelhante. Conforme ilustram as figuras 4.2 e 4.3, Sobral se destaca enormemente na classificação do Ideb, considerando apenas o grupo de municípios comparáveis em tamanho. Fica claro, também, que os outros municípios com resultados semelhantes no Ideb são significativamente menores e têm um nível mais baixo de complexidade.

Figura 4.2: Qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental medida pelo Ideb, de acordo com o tamanho das redes escolares, 2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Figura 4.3.: Qualidade da educação nos anos finais do ensino fundamental medida pelo Ideb, de acordo com o tamanho das redes escolares, 2017



Fonte: Banco Mundial com dados do Inep/MEC.

Anexo 5: Exemplo da rotina de sala de aula do 1º ano

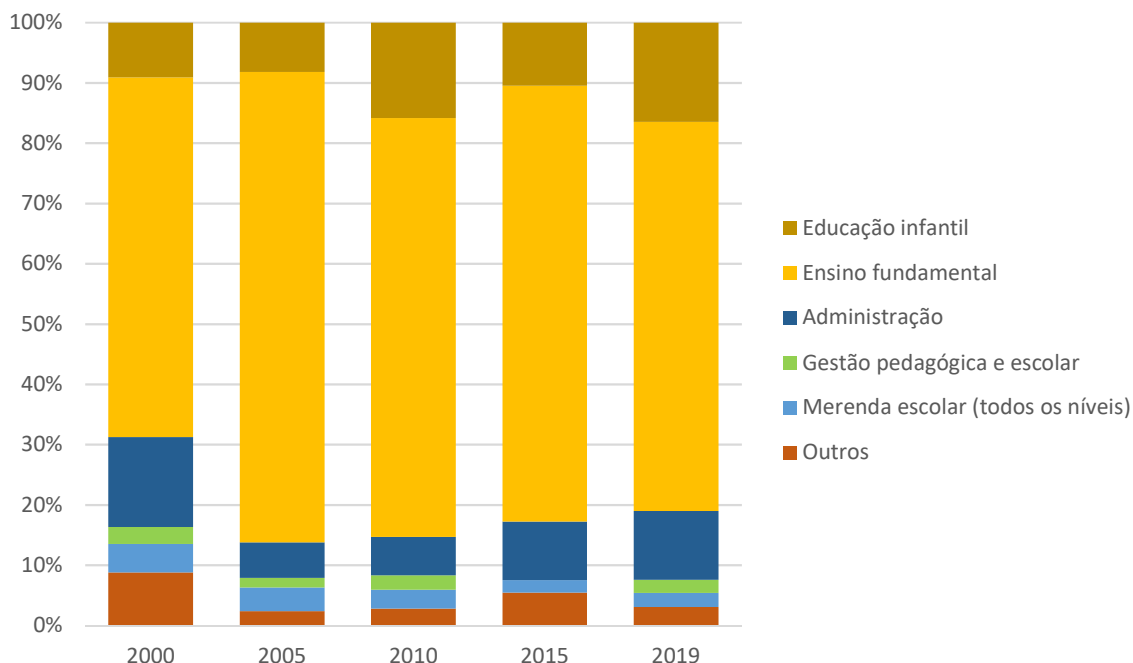
ROTINA SEMANAL – 1º ANO

HORÁRIO	SEGUNDA	TERÇA	QUARTA	QUINTA	SEXTA
05 min	Acolhida/ Frequência	Acolhida/ Frequência	Acolhida/ Frequência	Acolhida/ Frequência	Acolhida/ Frequência
10 min	Correção da Atividade de Casa	Correção da Atividade de Casa	Correção da Atividade de Casa	Correção da Atividade de Casa	Correção da Atividade de Casa
30 min	Consciência fonêmica e Princípio Alfabético – MCF	Consciência fonêmica e Princípio Alfabético – MCF	Consciência fonêmica e Princípio Alfabético – MCF	Consciência fonêmica e Princípio Alfabético – MCF	Consciência fonêmica e Princípio Alfabético – MCF
25 min	Leitura / Compreensão textual - MP e Livro Aprender a Ler	Leitura / Compreensão textual - MP e Livro Aprender a Ler	Leitura / Compreensão textual - MP e Livro Aprender a Ler	Leitura / Compreensão textual - MP e Livro Aprender a Ler	Leitura / Compreensão textual - MP e Livro Aprender a Ler
20 min	Caderno de Atividade – LP Implementação do Currículo	Caderno de Atividade – LP Implementação do Currículo	Caderno de Atividade – LP Implementação do Currículo	Caderno de Atividade – LP Implementação do Currículo	Caderno de Atividade – LP Implementação do Currículo
20 min	Intervalo	Intervalo	Intervalo	Intervalo	Intervalo
25 min	Exercício de Leitura: Decodificação e fluência	Exercício de Leitura: Decodificação e fluência	Exercício de Leitura: Decodificação e fluência	Exercício de Leitura: Decodificação e fluência	Exercício de Leitura: Decodificação e fluência Artes – Novo Girassol
40 min	Matemática - IAB	Caderno de Atividade – MAT Implementação do Currículo	Matemática - IAB	Caderno de Atividade – MAT Implementação do Currículo	Matemática - IAB
20 min	Ciências - IAB	Matemática – Coopera/Novo Girassol	Ciências - IAB	Matemática – Coopera/Novo Girassol	Ciências – Ligados.com
15 min	Coopera LP/Novo Girassol LP	Coopera LP/Novo Girassol LP	Coopera LP/Novo Girassol LP	Coopera LP/Novo Girassol LP	Coopera LP/Novo Girassol LP
20 min	Exercício de Escrita: Ditado, Caligrafia, Produção Textual e Reescrita	Exercício de Escrita: Ditado, Caligrafia, Produção Textual e Reescrita	Exercício de Escrita: Ditado, Caligrafia, Produção Textual e Reescrita	Exercício de Escrita: Ditado, Caligrafia, Produção Textual e Reescrita	Exercício de Escrita: Ditado, Caligrafia, Produção Textual e Reescrita
10 min	Atividade de Casa	Atividade de Casa – Coopera LP/Novo Girassol LP	Atividade de Casa – Coopera LP/Novo Girassol LP	Atividade de Casa – Coopera LP/Novo Girassol LP	Atividade de Casa – Coopera LP/Novo Girassol LP

Anexo 6: Composição do orçamento para a educação

Sobral estabeleceu políticas estruturantes para seu sistema educacional e construiu novas estratégias em cima delas, fortalecendo inicialmente a alfabetização e expandindo a educação infantil para, em seguida, investir gradualmente em escolas em tempo integral e criar programas de apoio aos ex-alunos. As prioridades definidas pelos formuladores de políticas educacionais são refletidas na composição orçamentária da Secretaria de Educação. Sobral evoluiu de atividades não pedagógicas e multissetoriais em 2000 para um sistema com foco especial na leitura e no reforço escolar em 2005 e, por fim, para a estruturação de bibliotecas escolares e novas instalações de EI em 2010. O orçamento de 2015 deixa claro a importância dos anos finais do ensino fundamental e da construção de escolas em tempo integral. Em 2019, a Secretaria de Educação iniciou novos projetos de apoio aos jovens de Sobral para que pudessem dar continuidade à sua trajetória educacional. Nesse sentido, o município passou a ministrar cursos preparatórios para os exames de ingresso às universidades e a oferecer bolsas de estudos para estudantes de graduação. A expansão da educação infantil (EI) é um projeto em andamento e, em 2019, Sobral estabeleceu um fundo para dar autonomia à EI (semelhante ao Fundae, que se aplica ao ensino fundamental). O gráfico abaixo indica o que é gasto exclusivamente com educação infantil e com ensino fundamental; quais são os custos administrativos, pedagógicos e gerenciais, e o que se gasta com merenda escolar.

Composição do orçamento para a educação de Sobral, 2000-2019



Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) anexo à Lei Orçamentária Anual (LOA) de Sobral.