



Avaliação Qualitativa e de Impacto

Programa Melhoria da Educação

Câmaras Técnicas de Consórcio
(2015 – 2017)





FUNDAÇÃO ITAÚ PARA EDUCAÇÃO E CULTURA

Conselho Curador

Presidente

Alfredo Egydio Setubal

Vice-presidentes

Ana Lúcia de Mattos Barreto Villela

Maria Alice Setubal

Conselheiros

Claudia Politanski

Danilo Santos Miranda

Eduardo Queiroz Tracanella

Heitor Sant'anna Martins

Osvaldo do Nascimento

Priscila Fonseca da Cruz

Ricardo Manuel dos Santos Henriques

Rodolfo Villela Marino

Diretoria

Diretor-presidente

Fábio Colletti Barbosa

Diretor vice-presidente de programas sociais

Fábio Colletti Barbosa

Diretor vice-presidente de projetos culturais

Alfredo Egydio Setubal

Diretor vice-presidente administrativo e financeiro

Eduardo Mazzili de Vassimon

Diretores

Álvaro Felipe Rizzi Rodrigues

Paulo Sergio Miron

Reginaldo José Camilo

Valéria Aparecida Marreto

ITAÚ SOCIAL

Superintendente

Angela Dannemann

Gerente de Implementação

Tatiana Bello Djrdrjan

Gerente de Pesquisa e Desenvolvimento

Patrícia Mota Guedes

Coordenadora de Implementação Regional

Claudia Maria Micheluti Petri

Coordenação da Avaliação

Esmeralda Correa Macana

Gestão de projetos de colaboração intermunicipal

Samara Fonteles da Cunha

Leitura crítica

Claudia Maria Micheluti Petri

Fernanda Seidel

Patrícia Mota Guedes

Samara Fonteles da Cunha

Sonia Maria Barbosa Dias

Tatiana Bello Djrdrjan

Coordenação de comunicação

Alan Albuquerque R. Correia

Identidade visual

Rodrigo Souza

Diagramação

Visuh Design

Apoio para realização

Oficina Municipal

Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
(CIVAP)

Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada
dos Municípios do Baixo Rio Paraíba (COGIVA)

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Instituto Datafolha

FRONTERES Pesquisa e Formação em Gestão
e Políticas Públicas

Área de Avaliação de Impacto Itaú Unibanco

	4 APRESENTAÇÃO
01 _____	6 O programa avaliado
02 _____	8 Avaliação de impacto 9 Indicadores 12 Metodologia 13 Resultados
03 _____	14 Avaliação qualitativa 15 Fonte de dados 16 Metodologia 17 Resultados
04 _____	19 Considerações finais



Avaliação Qualitativa e de Impacto

Programa Melhoria da Educação

Câmaras Técnicas de Consórcio
(2015 – 2017)

Programa avaliado: Melhoria da Educação - edição 2015 a 2017.

Público do programa: gestores educacionais dos municípios brasileiros.

Dimensões analisadas: rendimento escolar e gestão educacional.

Metodologia: pareamento por escore de propensão e regressão de diferenças em diferenças (avaliação de impacto); análise documental, entrevistas e grupos focais (avaliação qualitativa).

Horizonte temporal: médio e longo prazo.

Resultado: efeitos significativos em todas as dimensões de análise, tanto qualitativas (avaliação de desenho, avaliação de resultado e avaliação de efeitos), quanto quantitativas (rendimento escolar, gestão educacional ao nível das escolas e gestão escolar ao nível das secretarias).

Conclusões: os resultados deram visibilidade a oportunidades de melhoria e resultados positivos inesperados. Também foram encontrados alguns resultados contraintuitivos, possivelmente decorrentes de imperfeições no processo de coleta e análise de dados.

Comprometido com o desenvolvimento e com a disseminação de tecnologias educacionais e sociais voltadas ao aprimoramento da educação pública, e tendo a formação de profissionais da educação como um de seus pilares institucionais, o Itaú Social, há quase três décadas, promove ações, programas e políticas em consonância com órgãos governamentais de todo o país. O Programa Melhoria da Educação, concebido em 1999, com parceria técnica do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) e apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), é uma dessas iniciativas. Ao longo dos anos, o programa buscou se aprimorar e reinventar por diversas vezes sempre em diálogo com suas parcerias e organizações da sociedade civil e, com isso, contou com também a Oficina Municipal como parceira técnica e, atualmente, o programa dialoga com mais de 15 parceiros que apoiam a sua implementação.

Todos os programas do Itaú Social são periodicamente monitorados e avaliados, qualitativa e quantitativamente, sendo esses estudos considerados valiosos instrumentos para o aprimoramento da gestão de suas ações. Além de possibilitar tomadas de decisão mais conscientes, embasadas em evidências, os materiais das avaliações são disponibilizados ao público, a fim de inspirar boas práticas e de prestar contas à sociedade acerca do investimento social realizado.

Nesse sentido, o presente documento sintetiza as avaliações de curto prazo da edição 2015 a 2017 do Programa Melhoria da Educação em duas câmaras técnicas de educação de consórcios, um em São Paulo e outro na Paraíba.



O PROGRAMA AVALIADO



O Programa Melhoria da Educação tem como objetivo contribuir com as secretarias municipais de educação para o fortalecimento de sua capacidade em garantir acesso, permanência e aprendizagem com equidade para todos e todas, sendo assim, uma busca por uma educação inclusiva e de qualidade nas redes públicas municipais, por meio do oferecimento de formação em serviço e continuada (teórica e prática) para gestores educacionais e suas equipes. As formações dedicam-se aos eixos da gestão pedagógica e da gestão administrativo-financeira, sempre partindo da realidade de cada território e valorizando os conhecimentos locais. Além dos conteúdos pré-estabelecidos pelo programa, são articuladas parcerias e troca de experiências entre diferentes equipes e municípios, para que os participantes se preparem da maneira mais ampla possível para desempenhar suas funções profissionais.

A edição 2015 a 2017 do programa, com parceria técnica da Oficina Municipal, contou com a participação de dois consórcios de municípios: CIVAP (Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema), com 25 membros¹; e COGIVA (Consórcio

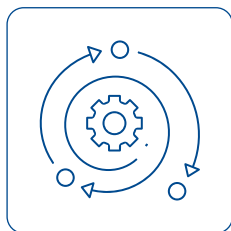
1. Em 2021, passados alguns anos, a estratégia no território ganhou mais força e 37 municípios fazem parte da câmara técnica de educação do CIVAP.

Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Rio Paraíba), com 15 membros. As equipes² dos 40 municípios participantes foram acessadas por meio de encontros presenciais em diversos formatos (oficinas, seminários, encontros facilitados etc.) e da plataforma virtual do programa. As atividades seguiram a cronologia abaixo e abordaram, principalmente, os seguintes temas: Plano Municipal de Educação (PME), Plano Anual, processos administrativos, orçamento público, financiamento da educação e planejamento público.



2. O programa ofereceu atividades customizadas, por meio de cinco grupos de trabalho distintos, para profissionais com diferentes perfis de atuação: perfeitos, dirigentes municipais (secretários), técnicos do Órgão Gestor da Educação Municipal (OGEM), diretoria dos consórcios e equipe dos consórcios.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO



- O programa mudou para melhor a organização dos processos administrativos e pedagógicos das secretarias de educação?
- As melhorias causadas nas secretarias foram transmitidas para as escolas da rede, melhorando sua gestão?
- As melhorias causadas nas secretarias foram transmitidas para as escolas da rede, melhorando o rendimento escolar dos alunos?

Por meio de uma avaliação quantitativa realizada em 2017, buscou-se averiguar em que nível os objetivos almejados pelo Melhoria da Educação foram atingidos já no curto prazo, logo após o término das atividades formativas junto aos consórcios COGIVA e CIVAP. Para isso, desenhou-se uma avaliação de impacto capaz de mapear os resultados do programa em três dimensões:

Rendimento escolar: desempenho escolar dos alunos e alunas ao nível das escolas;

Gestão - escolas: gestão educacional ao **nível das escolas**;

Gestão - secretarias municipais de educação: gestão educacional ao **nível das secretarias de educação**.

Indicadores

A fim de avaliar o impacto do programa nos processos das secretarias municipais de educação e seu transbordamento para o ambiente escolar, recorreram-se a duas fontes de informações: 1) no âmbito do rendimento escolar, foram utilizados indicadores pré-existentes, provenientes de bases de dados públicas disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (dados secundários); e 2) diante da insuficiência de dados secundários no âmbito das escolas e secretarias municipais de educação, realizou-se uma pesquisa de campo, com questionários elaborados especificamente para endereçar as perguntas avaliativas do programa relativas a esse público (dados primários).

A pesquisa de campo foi realizada via telefone pelo Instituto Datafolha no início do programa, em 2015, como uma linha de base, e depois reaplicada em 2017, após o término das atividades. Foram entrevistados todos os municípios dos dois consórcios (chamados de municípios tratados) e também outros não participantes que possuíam condições semelhantes (chamados de municípios de controle). Adicionalmente, foram elaborados dois questionários distintos, um para ser respondido pelas escolas (conteúdo sete blocos de questões, totalizando 129 itens) e outro para ser respondido pelos funcionários das secretarias (conteúdo seis blocos de questões, totalizando 118 itens)³. Ao final da coleta de dados primários, os itens dos questionários foram submetidos a uma análise fatorial exploratória, que os agrupou em medidas síntese (fatores), ou seja, indicadores numéricos, únicos e agregados, que representam cada tema avaliado.

3. No caso das secretarias, houve mais de um respondente por município e, por isso, consideraram-se os valores médios observados. Já no caso das escolas, cada respondente representou uma instituição diferente.

Já em relação aos dados secundários, utilizou-se dados médios por escola, extraídos do Censo Escolar, da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. De forma análoga aos dados primários, foram coletadas informações, tanto de escolas participantes (tratadas), quanto de escolas parecidas, mas não participantes (controle).

A tabela abaixo contém os indicadores adotados e as principais informações associadas a eles.

	Indicador	Descrição	Fonte	Coleta pré-programa	Coleta pós-programa
Rendimento escolar	Desempenho em leitura	Nota média dos alunos do 3º ano	ANA	2014	2016
	Desempenho em escrita	Nota média dos alunos do 3º ano	ANA	2014	2016
	Desempenho em matemática	Nota média dos alunos do 3º ano	ANA	2014	2016
	Taxa de aprovação	% de alunos dos anos iniciais	ANA	2014	2016
	Taxa de abandono	% de alunos dos anos iniciais	Censo Escolar	2014	2016
	Distorção idade série	Média entre os alunos dos anos iniciais	Censo Escolar	2014	2016
	IDEB	Anos iniciais	IDEB	2013	2017

Gestão – Escolas	Análise das avaliações externas	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Redução de barreiras à aprendizagem	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Promoção de boas práticas pedagógicas	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Relacionamento escola-secretaria	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Monitoramento da frequência escolar	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Atualização do Plano Político Pedagógico (PPP)	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Planejamento Orçamentário	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Estrutura escolar	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
Gestão – Secretarias Municipais de Educação	Acompanhamento pedagógico	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Oferecimento de transporte e merenda	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Relacionamento secretaria-escolas	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Relacionamento com outros municípios	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017
	Divulgação do orçamento	Indicador síntese	Pesquisa de campo	2015	2017

Metodologia

A metodologia de avaliação de impacto baseia-se sempre na comparação entre os dados do grupo de tratamento e os dados do controle, juntamente com a aplicação de técnicas estatísticas que buscam eliminar fatores que possam distorcer a percepção do pesquisador sobre os reais efeitos do programa avaliado. Para isso, é fundamental que o grupo de controle “imite” o grupo de tratamento da forma mais abrangente possível, uma vez que, idealmente, a única diferença entre eles seria a participação na edição 2015 a 2017 do Melhoria da Educação.

Para atender aos requisitos metodológicos, os municípios do grupo de controle foram selecionados em função de sua localização geográfica, de aspectos socioeconômicos e de variáveis relativas à estrutura e à qualidade escolar. Posteriormente, foram escolhidas as escolas dos municípios do grupo de controle que mais se assemelhavam às escolas dos municípios de tratamento em relação a rendimento escolar, estrutura física, oferta de ensino e características dos diretores. Ainda, no caso dos indicadores provenientes de fontes secundárias, essa escolha se deu por meio da técnica de Pareamento por Escore de Propensão, sendo possível selecionar mais de um município ou escola de controle para cada unidade tratada.

Uma vez construída a base de dados, os indicadores de impacto (antes e depois do programa), foram analisados por pesquisadores econométricos, por meio de modelos de regressão de diferenças em diferenças.

Resultados

A seguir estão elencados os principais resultados de curto prazo do programa a partir das evidências numéricas.

Rendimento escolar

- O programa aumentou a taxa de aprovação das escolas: 0,64 p.p., na média, no CIVAP e 6,04 p.p., na média, no COGIVA.
- No caso do COGIVA, o aumento da taxa de aprovação se concentrou nas escolas frequentadas por alunos de menor nível socioeconômico, reduzindo a desigualdade educacional da rede⁴.
- O programa reduziu em 1,03 p.p., na média, a distorção idade-série das escolas do CIVAP.
- O programa reduziu em 13,64 pontos, na média, a nota de matemática das escolas do CIVAP na prova ANA.
- O programa aumentou em 0,277, na média, o IDEB das escolas do COGIVA.

Gestão – ESCOLAS

- Há evidências de uma piora de 9,17 p.p. no planejamento orçamentário dos municípios do CIVAP.
- No COGIVA, o programa reduziu significativamente as barreiras à aprendizagem presentes nos municípios (26,51 p.p.).

Gestão - SECRETARIAS

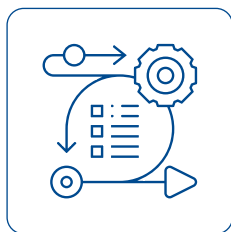
- O programa provocou uma melhora substancial no relacionamento entre municípios. Esse efeito foi de mesma ordem de grandeza nos dois consórcios participantes: 18,90 p.p. no CIVAP e 13,92 p.p. no COGIVA.

4. Como medida do nível socioeconômico dos alunos, utilizou-se o Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse) 2011/2013, calculado pelo INEP.

AVALIAÇÃO QUALITATIVA



- **O desenho do programa foi coerente com os objetivos pretendidos?**
- **As ações planejadas foram executadas conforme o esperado?**
- **Na visão dos participantes, houve mudanças na gestão educacional dos municípios?**
- **Quais foram os aprendizados e desafios ao longo do processo?**



A avaliação qualitativa do programa foi realizada em 2018, e conduzida pela FRONTERES Pesquisa e Formação em Gestão e Políticas Públicas. Essa etapa avaliativa buscou uma aproximação com o processo de implementação do Melhoria da Educação nos consórcios COGIVA e CIVAP, registrando as ações desenvolvidas e as reações de curto prazo dos atores locais. Os fatos, aprendizados e recomendações mapeados dividiram-se em três dimensões de análise:

Avaliação de desenho: sistematizou e analisou as estratégias, insumos e recursos disponibilizados pelo programa, bem como o encadeamento esperado de atividades até que os objetivos finais fossem alcançados;

Avaliação de processo: investigou se e como as ações planejadas foram executadas, observando diferenças entre formulação e implementação;

Avaliação de efeitos: registrou as mudanças na gestão financeira, administrativa e pedagógica que foram apontadas pelos profissionais envolvidos, além das principais causas dos sucessos e insucessos verificados no período.

Como forma de responder às perguntas avaliativas do programa, partiu-se do entendimento de que os efeitos do programa na realidade da gestão dos municípios poderiam ser discutidos por meio dos quatro diferentes processos que foram foco da formação do Melhoria da Educação pela Oficina Municipal: avaliação de desempenho, formação continuada, avaliação do ensino e aprendizagem e projeto político pedagógico.

Fonte de dados

A avaliação qualitativa foi realizada a partir da análise de documentos do programa e da coleta de dados primários, que abordou, além de técnicos e gestores do Itaú Social, da Oficina Municipal e dos dois consórcios, profissionais de nove municípios que foram admitidos como estudos de caso: Oscar Bressane, Santa Cruz do Rio Pardo, Platina, Tarumã e Assis (do consórcio CIVAP); e Mogéiro, Riachão

do Bacamarte, Cruz do Espírito Santo e Juripiranga (do consórcio COGIVA)⁵.

Diferentemente da pesquisa de campo quantitativa, a coleta de dados qualitativos ocorreu em um único momento do tempo, após o término das intervenções do programa.

Metodologia

Na avaliação de desenho, foram adotadas duas técnicas de pesquisa: análise documental e entrevista com roteiro semiestruturado, tendo como participantes técnicos e gestores do Itaú Social e da Oficina Municipal. A partir das informações coletadas, foram elaborados quadros lógicos referentes a diferentes momentos do tempo, a fim de sistematizar a evolução do Melhoria da Educação enquanto programa e de criar insumos para as etapas seguintes da pesquisa.

As duas outras etapas da avaliação, de resultados e de efeitos, foram realizadas a partir dos nove estudos de caso, cujo material foi coletado na pesquisa de campo. Contudo, cada etapa contou com técnicas de pesquisa distintas, pois possuíam objetivos diferentes. Para a avaliação de resultados, foram entrevistados atores-chave para relatar a experiência dos municípios com o programa. Já para a avaliação de efeitos, foram empreendidos grupos focais com base nos quatro processos que compuseram as formações, tendo como participantes diferentes profissionais de acordo com o conteúdo do processo em questão e com sua fase de implementação.

Tanto as entrevistas quanto os grupos focais partiram de roteiros semiestruturados comuns aos dois consórcios e preparados antes

5. A partir dos 40 municípios participantes, aplicou-se os seguintes critérios: maior participação nos grupos de estudo; maior participação dos secretários nos grupos de estudo; maior participação nos encontros das câmaras técnicas; diversidade de processos do programa desenvolvidos pelo conjunto selecionado; percepção/indicação dos técnicos.

da ida a campo. Em relação às entrevistas, os roteiros foram pensados de acordo com os cargos dos entrevistados e, para os grupos focais, foram elaborados com base nos diferentes processos do programa. Ao todo, participaram da pesquisa de campo 69 atores dos dois consórcios.

Resultados

A seguir estão elencados os principais resultados do programa a partir da visão dos participantes.

Avaliação de desenho

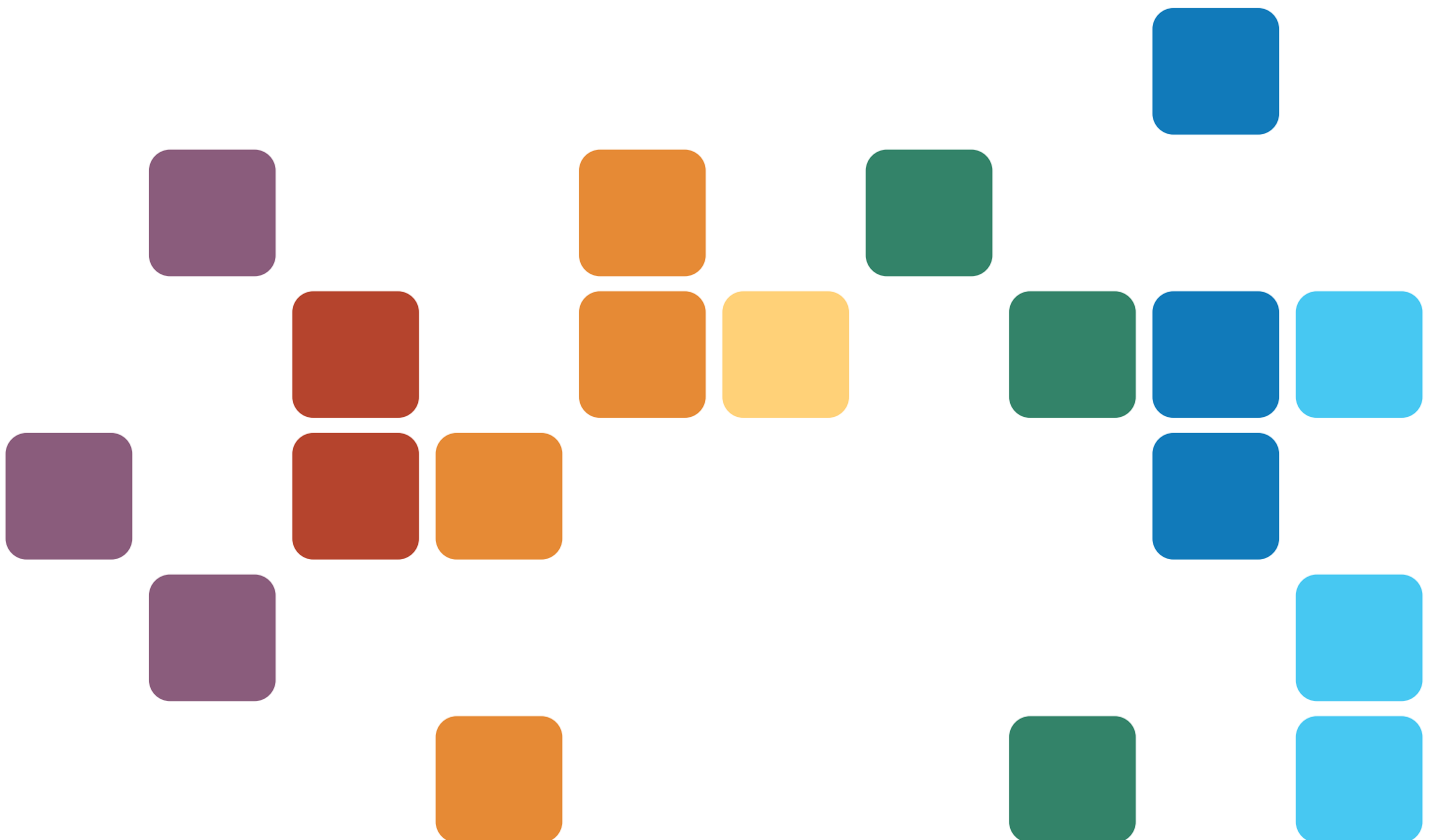
- Ao longo do tempo, não houve modificação do objetivo geral do programa, tampouco da estratégia geral para atingi-lo.
- Sem perder de vista o objetivo geral da intervenção, a equipe à frente do programa em cada momento do tempo tem influenciado seus objetivos específicos, à luz das condições de implementação e dos aspectos priorizados pela instituição técnica parceira.

Avaliação de resultados

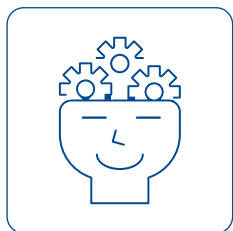
- Houve execução das atividades, com variações na intensidade das ações; e dois casos de formação prevista, mas não realizada.
- Relataram-se adversidades para implementar as ações relacionadas ao Projeto Político Pedagógico, devido a fragilidades no processo de monitoramento e no apoio às escolas com maior dificuldade na finalização do documento.
- Pontualmente, foram apontadas as seguintes questões: dificuldade de comunicação entre equipe do programa e gestores da secretaria, alta rotatividade no grupo participante das formações e certa visão crítica dos municípios em relação ao programa (por ser considerado distante da realidade local).

Avaliação de efeitos

- A formação sobre Projeto Político Pedagógico foi percebida como a de maior impacto; as atividades sobre Formação Continuada parecem ter sido as mais deficitárias; e o processo Avaliação de Desempenho foi o mais difícil de ser implementado.
- A intensidade dos efeitos gerados variou consideravelmente; nos casos em que os resultados esperados não foram alcançados, a mudança da equipe gestora ao longo do processo foi o principal motivo.
- Houve ganho de força política, com maior visibilidade e poder de negociação junto ao governo estadual dos dois estados.
- O programa proporcionou melhor utilização dos recursos públicos, com ganhos em escala e menor sobreposição de esforços.



CONSIDERAÇÕES FINAIS



Esse conjunto de avaliações realizadas entre 2017 e 2018 investigou a eficácia da edição do programa Melhoria da Educação no curto prazo junto aos dois consórcios, do CIVAP e do COGIVA, valendo-se de múltiplos métodos de pesquisa. Nesse sentido, o Itaú Social preza pela diversidade metodológica de suas avaliações, considerando ambos os tipos de avaliação, qualitativa e de impacto, necessários e complementares para melhor entendimento dos resultados e, principalmente, da realidade local em que se deram os resultados.

Por meio das avaliações realizadas, foi possível compartilhar aprendizados com pessoas e instituições que idealizaram, financiaram, desenharam e monitoraram o programa, mas que não puderam estar fisicamente presentes durante as intervenções. Além disso, os resultados obtidos se desdobraram em propostas de melhoria para as próximas edições do programa, como por exemplo: ampliação da duração das formações, reforço do acompanhamento junto aos municípios com maiores dificuldades, monitoramento e devolutivas mais ágeis e frequentes. A avaliação deu ainda visibilidade a resultados não previstos diretamente pela equipe de implementação; é o caso de muitos municípios terem relatado a promoção de mudanças no atendimento a alunos com deficiência e/ou na legislação acerca do tema, além do lançamento de um guia que compila documentos e fluxogramas para servir de suporte

aos municípios que querem melhorar seus processos de Educação Especial visando uma educação mais inclusiva e justa.

Por fim, e não menos importante, é necessário mencionar as limitações dos processos avaliativos. Por maior que seja o esforço dos pesquisadores em produzir metodologias sólidas e robustas, os métodos utilizados são falíveis, podendo inclusive gerar resultados contraintuitivos, como alguns que foram apresentados neste documento. Por exemplo, é possível que a elevada extensão dos questionários aplicados por telefone tenha gerado erros de medida, ou que o fato da primeira pesquisa de campo ter sido realizada com o programa já em andamento tenha atenuado os efeitos quantitativos observados. Devido a essas e outras questões inerentes as pesquisas empíricas, é preciso que todo e qualquer resultado seja interpretado com cautela mesmo com resultados positivos, como apresentado durante essa avaliação.





Itaú Social