

Eloisa Maia Vidal
Anderson Gonçalves Costa
(Organizadores)

**RESPONSABILIZAÇÃO
EDUCACIONAL NO CEARÁ:
trajetórias e evidências**



@npae

Eloisa Maia Vidal
Anderson Gonçalves Costa
(Organizadores)

RESPONSABILIZAÇÃO
EDUCACIONAL NO CEARÁ:
trajetórias e evidências

ANPAE

2021

ANPAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

PRESIDENTE	Candido Alberto Gomes, <i>Universidade Católica de Brasília (UCB).</i>
Romualdo Luiz Portela de Oliveira	Carlos Roberto Jamil Cury, <i>PUC de Minas Gerais / (UFMG).</i>
VICE-PRESIDENTES	Célio da Cunha, <i>Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil.</i>
Ney Cristina Monteiro de Oliveira (Norte)	Edivaldo Machado Boaventura, <i>(UFBA), Salvador, Brasil.</i>
Andréia Ferreira da Silva (Nordeste)	Fernando Reimers, <i>Harvard University, Cambridge, EUA.</i>
Carina Elisabeth Maciel (Centro-Oeste)	Inés Aguerrondo, <i>Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina.</i>
Itamar Mendes (Sudeste)	João Barroso, <i>Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal.</i>
Elton Luiz Nardi (Sul)	João Ferreira de Oliveira, <i>Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil.</i>
DIRETORES	João Gualberto de Carvalho Meneses, <i>(UNICID), Brasil.</i>
Sandra Maria Zákia Lian de Sousa, <i>Diretora Executiva.</i>	Juan Casassus, <i>Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.</i>
Pedro Ganzeli, <i>Diretor Secretário.</i>	Licínio Carlos Lima, <i>Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal.</i>
Adriana Aparecida Dragone Silveira, <i>Diretora de Projetos Especiais.</i>	Lisete Regina Gomes Arelaro, <i>Universidade de São Paulo (USP), Brasil.</i>
Emília Peixoto Vieira, <i>Diretora de Publicações.</i>	Luiz Fernandes Dourado, <i>Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil.</i>
Dalva Gutierrez, <i>Diretora de Pesquisa.</i>	Márcia Angela da Silva Aguiar, <i>Universidade Federal de Pernambuco, (UFPE), Brasil.</i>
Luiz Fernandes Dourado, <i>Diretor de Intercâmbio Institucional.</i>	Maria Beatriz Moreira Luce, <i>(UFRGS), Brasil.</i>
Marcia Ângela da Silva Aguiar, <i>Diretora de Cooperação Internacional.</i>	Nalú Farenzena, <i>Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.</i>
Maria Vieira da Silva, <i>Diretora de Formação e Desenvolvimento.</i>	Rinalva Cassiano Silva, <i>(UNIMEP), Piracicaba, Brasil.</i>
Maria Angélica Pedra Minhoto, <i>Diretora Financeira.</i>	Sofia Lerche Vieira, <i>Universidade Estadual do Ceará, Ceará, Brasil.</i>
CONSELHO EDITORIAL	Steven J Klees, <i>University of Maryland (UMD), Maryland, EUA.</i>
Almerindo Janela Afonso <i>Universidade do Minho, Portugal</i>	Walter Esteves Garcia, <i>Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil.</i>
Bernardete Angelina Gatti <i>Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil</i>	
Carlos Roberto Jamil Cury, <i>PUC de Minas Gerais / (UFMG).</i>	

A coleção Biblioteca ANPAE constitui um programa editorial que visa a publicar obras especializadas sobre temas de política e gestão da educação e seus processos de planejamento e avaliação. Seu objetivo é incentivar os associados a divulgar sua produção e, ao mesmo tempo, proporcionar leituras relevantes para a formação continuada dos membros do quadro associativo e o público interessado no campo da política e da gestão da educação.

Todos os arquivos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores, e pré-autorizados para publicação. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

Ficha Catalográfica

V648r

Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências
Organizadores: Eloisa Maia Vidal e Anderson Gonçalves Costa
[Livro Eletrônico]. – 1ª Edição, Brasília, [DF]: ANPAE, 2021.

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-87561-08-0

Formato: PDF, 262 p:il.

1.Educação. 2. Ensino Fundamental. 3. Responsabilização 4.
Ceará I. Vidal, Eloisa Maia. II. Costa, Anderson Gonçalves. III.
Título

CDU 37.014/49

CDD 379

Serviços editoriais, planejamento gráfico, capa, arte e diagramação:

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar.

Revisão ortográfica:

Eleonora Lucas

ANPAE

Associação Nacional de Política e Administração da Educação Fundação Universidade de Brasília –
Faculdade de Educação Campus Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília, DF 70410-900
anpae@anpae.org.br – publicacao@anpae.org.br - <http://www.anpae.org.br>

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Distribuição Gratuita

SUMÁRIO

PREFÁCIO	8
❖ Sandra Zákia Sousa	
INTRODUÇÃO	11
EVIDÊNCIAS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL NO CEARÁ	
❖ Anderson Gonçalves Costa	
❖ Eloisa Maia Vidal	

PARTE I - FORMULAÇÃO E CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS

CAPÍTULO I	21
ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL NO CEARÁ: DA REFORMA GERENCIAL DA GESTÃO PÚBLICA À REFORMA EDUCACIONAL (1987-2002)	
❖ Felipe Gonçalves Valdevino	
❖ Andréia Ferreira da Silva	
CAPÍTULO II	33
A GESTÃO POR RESULTADOS (GPR) NA EDUCAÇÃO PÚBLICA DO CEARÁ (2003-2014)	
❖ Jefferson de Queiroz Maia	
CAPÍTULO III	50
IDEIAS, LEGADO E APRENDIZADO DAS POLÍTICAS: A TRAJETÓRIA DO PAIC	
❖ Lília Asuca Sumiya	
❖ Maria Arlete Duarte Araújo	
CAPÍTULO IV	63
TRILHAS DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO CEARÁ: ACCOUNTABILITY E COOPERAÇÃO	
❖ Anderson Gonçalves Costa	
❖ Eloisa Maia Vidal	
CAPÍTULO V	76
FORMAÇÃO CONTINUADA EFICAZ: ANÁLISE DA LITERATURA E LIÇÕES DO CASO DO PAIC DO CEARÁ	
❖ Fernanda Castro	
❖ Fernando Abrucio	

CAPÍTULO VI **92**

**O PAIC À LUZ DE PRESSUPOSTOS LIBERAL-POSITIVISTAS:
CONCEPÇÃO INSTRUMENTAL-PRAGMÁTICA DE EDUCAÇÃO**

- ❖ Amâncio Leandro Correa Pimentel
 - ❖ Antônia Solange Pinheiro Xerez
-

PARTE II - AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

CAPÍTULO VII **107**

**SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DO
CEARÁ – ALFABETIZAÇÃO (SPAECE-ALFA): RECONFIGURANDO O
CONTEXTO ESCOLAR?**

- ❖ Erineuda do Amaral Soares
- ❖ Flávia Obino Corrêa Werle

CAPÍTULO VIII **127**

**PROPOSTAS MUNICIPAIS DE AVALIAÇÃO NO ESTADO DO CEARÁ: A
INFLUÊNCIA DO PAIC**

- ❖ Antônia Bruna da Silva

CAPÍTULO IX **140**

**SENTIDOS E EFEITOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA DO PROGRAMA
ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC) NAS FALAS DOS ATORES
EDUCACIONAIS**

- ❖ Teresa Márcia Almeida da Silveira
- ❖ Elione Maria Nogueira Diógenes

CAPÍTULO X **150**

**A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA QUALIDADE
DA ALFABETIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA
ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)**

- ❖ Marly dos Santos Alves
- ❖ Claudio Albuquerque Marques

CAPÍTULO XI **164**

**AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM: DA CONSTITUIÇÃO AO USO DOS
RESULTADOS DA PROVA MAIS PAIC**

- ❖ Lucas Melgaço da Silva
- ❖ Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca

PARTE III - DESDOBRAMENTOS SOBRE ESCOLAS E REDES DE ENSINO

CAPÍTULO XII 180

HÁ EFEITOS SISTÊMICOS DO PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ SOBRE OS RESULTADOS DO PAIC?

- ❖ Erisson Viana Correa
- ❖ Alicia Bonamino
- ❖ Ignácio Cano

CAPÍTULO XIII 198

POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR: EM EVIDÊNCIA O ESTADO DO CEARÁ – PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

- ❖ Luisa Xavier de Oliveira
- ❖ Mariane Campelo Koslinski
- ❖ Eduardo Ribeiro da Silva

CAPÍTULO XIV 217

PERCEPÇÕES SOBRE O PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

- ❖ Maria Océlia Mota
- ❖ Alicia Bonamino

CAPÍTULO XV 230

POLÍTICAS DE ACCOUNTABILITY NAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DA REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI (2007 - 2019)

- ❖ Arlane Markely dos Santos Freire
- ❖ Andréia Ferreira da Silva

CAPÍTULO XVI 244

GESTÃO POR RESULTADOS E RESPONSABILIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES NO TRABALHO DOCENTE NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO NORTE

- ❖ Maria Iraní Mendes Maia
- ❖ José Eudes Baima Bezerra

ORGANIZADORES E AUTORES 258

PREFÁCIO



PREFÁCIO

Sandra Zákia Sousa

Com esta coletânea, Eloisa Maia Vidal e Anderson Gonçalves Costa proporcionam aos leitores o acesso a resultados de pesquisas que se voltaram a analisar iniciativas relativas às políticas educacionais implementadas no estado do Ceará, nos últimos vinte anos, com destaque para proposições que incorporam mecanismos de *accountability* nas gestões estadual e municipal da educação básica.

As reformas educacionais no Ceará se inscrevem, desde as primeiras ações, nos planos de governo que anunciam, com centralidade, a busca pela melhoria de resultados da administração pública, por meio da implantação de mecanismos que se fundamentam nos princípios da Nova Gestão Pública, dentre eles, normas e medidas de desempenho explícitas, ênfase no controle dos resultados, estímulo à competição no setor público e importação, para o domínio público, de modelos de gestão privada.

Esses princípios, que, desde os anos 1990, têm pautado reformas educacionais realizadas em diferentes países, tanto centrais como periféricos, guardam similitudes, embora com traduções próprias em cada contexto.

Por meio da divulgação de dezesseis estudos, que contaram com a participação de pesquisadores de diversas instituições, neste livro são disponibilizadas aos leitores informações, análises e indagações que abarcam aspectos atinentes à formulação e à concepção das políticas implementadas no Ceará, com destaque para o modo de condução da avaliação externa e em larga escala e uso de seus resultados, bem como repercussões e influências dessas iniciativas no cotidiano escolar.

Esse estado, por seu histórico de melhoria de resultados dos estudantes nas provas aplicadas pelo Sistema Nacional de Avaliação (Saeb), bem como nos resultados decorrentes das provas do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAEB), tem sido alvo de diversos estudos que buscam identificar iniciativas que podem estar incidindo para bons resultados nas avaliações.

Dentre os achados dessas investigações, recebem destaque a abordagem dada à educação pública, por meio da articulação de ações dos governos estaduais e municipais, as quais não vêm sofrendo descontinuidades. Também, os estudos realçam e problematizam a adoção de princípios e de práticas comuns na gestão da política educacional, com destaque para a oferta de formação continuada de professores e a avaliação enquanto mecanismo de controle e de regulação estatal, acompanhada de responsabilização de escolas e de municípios.

A leitura deste livro possibilita uma aproximação com esses pilares, que têm norteado as iniciativas locais, com evidências que nos permitem conhecer os arranjos normativos e institucionais adotados.

Há indicações que ilustram como vem se concretizando o dever do Estado com a oferta da educação básica e com a promoção de sua qualidade, com menções a como escolas estão se beneficiando dos resultados das avaliações externas, cujos resultados se constituem em um dos indicadores considerados para avaliação e aprimoramento do trabalho escolar.

Também, os estudos aqui divulgados trazem pistas que alertam sobre riscos de tomar resultados das provas como expressão da qualidade da escola ou do trabalho de seus profissionais, porque não o são. Ainda, exploram efeitos da gestão por resultados. Ao se interpretar os resultados

como responsabilidade precípua das escolas e dos professores, incita-se a competição. Embora o que se anuncie seja a busca da qualidade de ensino para todos os estudantes, contraditoriamente, assume-se, como parâmetro de atuação, diferenciações, publicização por meio de *rankings* e uso de incentivos com base nos resultados, traços esses que trazem subjacente o acolhimento de desigualdades no interior das redes públicas de ensino como estratégia de produção dessa qualidade.

A noção de *accountability*, tal como vem sendo tratada nas políticas educacionais, põe em risco projetos democráticos de educação pública e contradiz o que anunciam programas governamentais que propalam a busca de equidade e de qualidade educacional para todos.

Com essas breves referências às contribuições trazidas pelos estudos que integram este livro, espero ter evidenciado a relevância desta publicação, pois se fazem necessários estudos que possibilitem avançar na compreensão das implicações, das tensões e dos limites do modelo prevalente de gestão educacional no Ceará, bem como em outros estados.

As análises produzidas pelos diversos autores são de interesse dos que estudam e militam no campo educacional e subsidiam reflexões e proposições dos poderes públicos e da sociedade, que se pautem pela afirmação do direito à educação.

São Paulo, fevereiro de 2021

INTRODUÇÃO



INTRODUÇÃO

EVIDÊNCIAS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA DAS POLÍTICAS DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL NO CEARÁ

Anderson Gonçalves Costa
Eloisa Maia Vidal

Os fatos, os dados, não se revelam gratuita e diretamente aos olhos do pesquisador. Nem este os enfrenta desarmado de todos os seus princípios e pressuposições. Ao contrário, é a partir da interrogação que ele faz aos dados, baseada em tudo que ele conhece do assunto – portanto, em toda a teoria disponível a respeito –, que se vai construir o conhecimento sobre o fato pesquisado (LÜDKE; ANDRÉ, 2014, p. 5).

A *accountability*, palavra inglesa que remete à prática de responsabilização e prestação de contas, tem sido chave das reformas educacionais das últimas décadas nos países do Norte e se propagado sobre os países do Sul, o que demonstra uma verdadeira globalização do fenômeno, resguardadas as peculiaridades históricas e políticas dos locais onde é acionada. Desde a sua acepção, o termo *accountability* é marcado por uma disputa. Autores que se dedicaram a esse debate notaram que há na palavra, além da ideia de ser responsável por algo, a possibilidade de ser punido em decorrência dessa responsabilização, em razão de que informar sobre as ações torna-se obrigatório (O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 2004). Ainda assim, seus usos e seus significados não são estáticos, embora compartilhem desse núcleo comum. Por isso, concordando com a polissemia do termo, Schedler (2004) trata-o como um conceito radial, que carrega consigo dimensões constitutivas.

O termo *accountability* tem sido tomado de empréstimo por diversas áreas do conhecimento, da Ciência Política à Educação, denotando aquilo que Maroy (2013) remente como o caráter viajante da palavra, que transita entre as áreas do conhecimento e entre locais, não sem prejuízos à concepção original. Prova disso é que, longe de se afirmar sobre bases democráticas, tal qual defendido por estudiosos da Ciência Política, a *accountability* tem assumido uma face gerencial em detrimento de arranjos mais efetivos de prestação de contas.

Esse aspecto tem sido observado nas políticas educacionais, sendo o ponto de maior tensionamento entre os mais otimistas e os críticos do tema. Outrossim, a *accountability* sempre faz interface com a qualidade, seja a qualidade das burocracias, dos serviços, da formação, entre outros, associando-se ao discurso da eficiência. Daí que como uma temática abrangente e controversa, a responsabilização educacional (tradução que muitos autores compartilham) tem sido mobilizada por diferentes matizes teóricos que buscam responder a questionamentos sobre a formulação e os efeitos de políticas dessa natureza sobre as redes de ensino no Brasil.

Em que pese as diversas investigações e produções sobre o tema nos países da América do Norte e da Europa, das quais se têm conhecimento já na década de 1980, só recentemente a discussão sobre a responsabilização educacional emergiu no Brasil, muito pelas experiências pontuais em âmbito subnacional que despontaram no início dos anos 2000, e foram se fortalecendo no decorrer

da década, sob influência da agenda do Executivo Federal para a educação básica (COSTA; VIDAL, 2020b). A constituição dos sistemas de avaliação foi o primeiro passo para a emergência das políticas de responsabilização, a ponto de, hoje, encontrar-se consolidada como política nacional e subnacional. Não por acaso, no campo da educação, os estudos sobre a responsabilização educacional privilegiam as avaliações em larga escala como objeto de investigação – e, de fato, estas são condições *sine qua non* para existências daquelas (AFONSO, 2016). A produção brasileira sobre o tema, atenta aos desdobramentos dessas iniciativas, já na década passada tomava-o como objeto de investigação. As discussões suscitadas por Brooke (2006; 2011) e por Freitas (2007), demarcam a emergência da responsabilização educacional no Brasil, seja como estratégia a ser replicada, seja como estratégia a ser execrada.

Podemos observar que havia, desde ali, uma preocupação com os desdobramentos dessa ferramenta associada à capacidade institucional de se fazer aplicar o conceito sem que ocorressem prejuízos aos envolvidos ou o esvaziamento das práticas de avaliação educacional. Vianna (2005), refletindo sobre a imposição do conceito de *accountability*, notou que ele era marcado por uma preocupação com o passado, buscando definir méritos e estabelecer culpados. Por isso, acreditava que a avaliação educacional poderia ser mais bem utilizada se tomado o objetivo de fornecer subsídios, “[...] a partir do que foi, mas sem querer culpabilizar pessoas ou instituições [...]” (ibidem, p. 40).

Freitas (2007) também fazia notar que a simples responsabilização não era garantia de educação de qualidade, já que poderia esconder as mazelas das redes de ensino do país. Diferente desses, Brooke (2006) identificava, nas políticas de responsabilização, contribuições à qualidade educacional, e ainda que se observassem riscos às redes de ensino, sobretudo àqueles que se tinha conhecimento da experiência norte-americana, essas ferramentas poderiam contribuir para a educação pública. Essas divergências teóricas informam que os conflitos em torno da responsabilização educacional têm se arrastado desde então, muitos dos quais a obra ora apresentada evidencia.

Responsabilização educacional no Ceará: trajetórias e evidências busca contribuir com os estudos sobre políticas de responsabilização no Brasil a partir de investigações sobre um estado da federação que tem mobilizado estratégias desse tipo desde início dos anos 2000, tributárias das ações políticas da década de 1990. Retomando a análise de Ramos (2004), a educação cearense vinha sendo paciente de muitas propostas, mas de pouca sistematização e efetivação até meados da década de 1990. Foi ali, na esteira das reformas do “governo das mudanças”, que as políticas para a área da educação foram acompanhadas dos ideários da reforma gerencial ocorrida mundialmente. O acionamento de políticas de responsabilização não se fez tardar.

A trajetória desse estado na implementação de políticas desse tipo teve início em 2002, com a criação do *Prêmio Escola do Novo Milênio* (Lei nº 13.203/02). Essa iniciativa bonificava servidores efetivos e temporários do quadro das escolas participantes do *Projeto de Melhoria da Escola*, com base nos resultados do Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (SPAECE) dos alunos da 8ª série (atual 9º ano) do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Revogado em 2004, o Prêmio foi substituído pelo *Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica* (PMMEB), aprovado pela Lei nº 13.541/04. O PMMEB estabelecia metas a serem atingidas pelas escolas que aderissem a ele, premiando os servidores e os professores lotados nas cinquenta melhores unidades escolares.

No ano de 2009, a legislação passou por nova modificação, substituindo o PMMEB pelo *Prêmio Aprender pra Valer* (Lei nº 14.484/09). Ainda vigente, é destinado ao quadro funcional de todas as escolas de ensino médio que atingem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos, tendo por referência o SPAECE. Em complemento, a Lei nº 14.483/09 instituiu a premiação de um *notebook* para alunos do ensino médio com melhor desempenho no SPAECE e, com as alterações ocorridas em 2015, àqueles com melhor desempenho também no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Vinte ano após o início do “governo das mudanças”, inaugurado com a primeira gestão de Tasso Jereissati (1987 – 1990), Cid Gomes foi eleito para o governo estadual (2007 – 2014) e, embora pertencendo a uma grupo político diferente do anterior, conservou e aprofundou diversos aspectos de políticas públicas já existentes, implementando três iniciativas na educação básica direcionadas ao ensino fundamental, objetos de reflexão deste livro: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), a Lei de rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) vinculados a indicadores das avaliações e fluxo escolar¹ e o Prêmio Escola Nota Dez.

Situado em um estado com expressivos indicadores de pobreza e uma economia que enfrentava dificuldades em equilibrar receitas e despesas do poder público, a ponto de viver em constante ajuste fiscal, investir em um Estado-avaliador e contar com o investimento de organismos internacionais, como o Banco Mundial, e o apoio de entidades do terceiro setor (Fundação Brava, Fundação Lemann, Instituto Airton Sena, Instituto Unibanco etc), somada à trajetória política do estado, pareceu um caminho promissor². As iniciativas de política educacional em que mecanismos de *accountability* ganharam força, apoio e simpatia foram implementadas de forma maciça no âmbito da rede estadual e nos 184 municípios. A experiência mais emblemática, o PAIC, se apoia em cinco eixos de ação: a) gestão da educação municipal; b) avaliação externa; c) alfabetização; d) literatura infantil e e) educação infantil, sendo os dois primeiros responsáveis por instituir uma cultura de avaliação nas redes municipais.

O regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988 e, depois, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, é o substrato sobre o qual o PAIC se organiza e se espalha, qual um leviatã, por meio de contrato de gestão, eufemisticamente denominado protocolo de intenções, que os municípios são “dissuadidos” a assinar, até porque lhes restam poucas alternativas, uma vez que os estímulos financeiros são indutores à adesão à política estadual. Nesse contrato, é perceptível uma relação hierárquica vertical, cabendo ao estado a concepção do modelo, o estabelecimento do *modus operandi*, dos objetivos e metas a serem atingidas e a definição dos benefícios a serem concedidos àqueles municípios e àquelas escolas que alcançam o que foi estabelecido. A forte vinculação dos resultados, via cota-parte do ICMS para os municípios e o Prêmio Escola Nota 10 para as escolas deixam os municípios sem reação, embora, já nos primeiros anos da política (2007 – 2010), os efeitos comecem a se fazer presentes nas escolas, nos gestores e nos professores.

Em decorrência dessas iniciativas, as políticas de responsabilização do Ceará têm ganhado destaque na agenda das pesquisas em política educacional em universidades brasileiras, tanto porque o Ceará aumentou substancialmente seus resultados nas avaliações nacionais, como porque passou a ser identificado como *case* de sucesso no assunto. Também fundações empresariais e organismos internacionais tomaram o Ceará como objeto de investigação, questionando, assim como outros: qual é a fórmula dessa unidade subnacional em matéria de educação?

A resposta, da qual se tem conhecimento até o momento, é um conjunto de ações articuladas entre governos estadual e municipal que envolvem a continuidade das políticas educacionais, estratégias de formação de professores e de gestores, fortalecimento de uma cultura de avaliação e as políticas de responsabilização de escolas e de municípios. Todos esses aspectos foram objeto de reflexão de teses e de dissertações em programas de pós-graduação, revelando que a fronteira do

¹ Embora se tenham algumas produções sobre os impactos do ICMS na educação cearense, não foi possível agregá-las a presente obra em decorrência da agenda dos pesquisadores. O tema é tangencialmente abordado em alguns dos capítulos. A respeito, podem ser conferidos os estudos de Brandão (2014), Franca (2014), Carneiro (2018), dentre outros.

² O envolvimento do Banco Mundial na política de *accountability* do Ceará pode ser conferido em Costa (2020) e Costa e Vidal (2020a). As práticas de modernização e melhoria de gestão introduzidas pelo Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (PMMEB), financiado pela Fundação Brava, são abordadas por Vieira *et al* (2017).

conhecimento sobre o tema tem sido constantemente tensionada com novas evidências e constatações.

O objetivo deste livro é apresentar à comunidade acadêmica o estágio atual da produção sobre a temática a partir de produções *stricto sensu*, procurando, com isso, compor um quadro de evidências sobre as políticas de responsabilização no Ceará e propiciar uma discussão científica a partir dos resultados a que chegaram essas investigações. Alguns dos capítulos aqui apresentados carregam marcas do tempo histórico em que foram redigidos, sem agregar a atualização normativa que ocorreu ao longo da década, o que, para a obra, é importante, uma vez que permite demarcar as sucessivas transformações às quais a política foi submetida.

Os estudos retomam aos anos de 1980 com a entrada na cena política do estado do governo Tasso Jereissati (1987 – 1990) e a denominada proposta de “governo das mudanças”, que encerra o ciclo dos coronéis na política cearense e coincide com o fim da Ditadura Civil-militar. Também no Ceará, a reforma do aparelho estatal fundamentou-se nos princípios que orientaram a implantação do neoliberalismo do mundo ocidental e a tendência brasileira pós-ditadura, e, embora a Constituição de 1988 tenha assegurado um conjunto expressivo de direitos sociais, o período foi marcado pela ideia de Estado mínimo, que, na impossibilidade de minimizar mais, intensifica a regulação estatal sobre as políticas sociais. Não à toa, o passo seguinte a esse movimento estatal é a implantação de um modelo de gestão pública focado em resultados.

Os reflexos no campo educacional se fizeram presentes com a ampla municipalização do ensino fundamental, a maior etapa da educação básica, descentralizando a execução da oferta para entes federados, na maioria das vezes, sem capacidade técnica nem logística para o atendimento de tantas matrículas. Se, na economia, a ideia era “fazer o bolo para depois partir”, na educação, o lema foi matricular todos na escola e depois melhorá-la.

Os resultados da universalização do ensino fundamental se mostraram perturbadores, pois, embora o acesso estivesse, de alguma forma, assegurado, a permanência e o sucesso escolar persistiram como problemas, que se estenderam até os dias atuais. A primeira década do século XXI foi marcada pelo constante retroar dos indicadores de qualidade educacional, e a resposta mais efetiva do estado foi criar um aparato avaliador passando a se preocupar também com o “custo” do desperdício da educação pública.

Nesse momento, o SPAECE ganhou envergadura, se espraiando como mecanismo capaz de monitorar diretamente sistemas e escolas e, indiretamente, gestores e professores, sendo estes últimos responsabilizados pelos sucessos e pelos fracassos nas aprendizagens dos primeiros.

O livro reúne pesquisas realizadas ao longo da última década (2010 – 2020)³ que tomaram a política cearense como objeto de investigação. A identificação desses estudos revelou que, em sua maioria, os pesquisadores têm se dedicado ao tema do Prêmio Escola Nota Dez, seguido dos que refletem sobre as especificidades da avaliação educacional, a gestão por resultados no PAIC, o ICMS e os impactos dessas políticas sobre a profissão docente.

Neste livro, são apresentados os resultados de pesquisa de 16 desses trabalhos, organizados em três grandes temas: 1) *Formulação e concepção de políticas*; 2) *Avaliação educacional* e 3) *Desdobramentos nas escolas e nas redes de ensino*. A organização a partir desses eixos reflete tanto as especificidades dos capítulos como a peculiaridade da política educacional no Ceará. Isso porque, ao tratar das políticas de responsabilização no Ceará é inevitável, por exemplo, que se eleja o PAIC como objeto de análise, tanto porque essa política congrega os instrumentos de responsabilização a que todos os capítulos dessa publicação fazem referência, como porque, concordando com Correia (2018, p. 99) no sentido de que “o PAIC reforça a posição das avaliações como elemento central no controle social sobre as

³ Foram identificados 33 trabalhos acadêmicos sendo 9 teses e 24 dissertações, de nove instituições de ensino superior e três regiões brasileiras. No período 2010 – 2015 foram defendidas 12 dissertações e 2 teses, sucedido de 12 dissertações e 7 teses nos anos 2016 – 2020.

políticas educacionais dos governos e sobre o trabalho das burocracias alocadas nas redes e nas escolas”, funcionando como uma grande “concertação” entre os agentes e instituições do estado. A reflexão do autor certamente é confirmada pelos estudos deste livro, pois, com posicionamento crítico ou favorável, todas as produções são atravessadas pela dinâmica do PAIC na educação cearense.

Por isso, a primeira seção do livro, *Formulação e concepção de políticas*, trata dos aspectos políticos e pedagógicos da ação do estado no Ceará, sem esquecer a trajetória, os elementos constitutivos (como a colaboração e a formação de professores) e os pontos de tensionamento. Alguns dos capítulos reunidos nesse bloco também lançam luzes sobre a existência de uma cultura de avaliação desde a década de 1990, que contribuiu para as experiências seguintes, principalmente o PAIC, confirmando aquilo que há muito se discute sobre o Ceará: a continuidade das políticas entre os governos de diferentes espectros políticos. Como as políticas “não caem do céu”, perceber a construção delas ao longo do tempo é um exercício necessário à pesquisa em educação, uma vez que vão se firmando lentamente e, quando instaladas, incorporam-se ao debate e à agenda educacional (VIEIRA, 2000).

O capítulo de autoria de Felipe Gonçalves Valdevino e Andréia Ferreira da Silva dá destaque aos antecedentes das políticas de *accountability* no Ceará, entre 1987 a 2002, período no qual foram empreendidas a reforma gerencial e educacional. Para os autores, a era dos governos mudancistas inaugurou o gerencialismo no estado do Ceará, instituindo elementos introdutórios das políticas de *accountability* na esteira de um regime de colaboração sob condicionalidades.

A continuidade dessas ações é objeto de reflexão do capítulo de autoria de Jeferson de Queiroz Maia, que investiga a presença e os impactos da gestão por resultados (GPR) nas políticas educacionais nos governos Lúcio Alcântara (2003 - 2006) e Cid Gomes (2007 - 2014). O autor apresenta uma série de medidas governamentais responsáveis por instaurar a GPR na educação básica cearense, apontando os discursos oficiais e os riscos em se aderir a tal mecanismo.

Dando sequência à discussão, o capítulo de Lília Asuca Sumiya e Maria Arlete Duarte Araujo, analisa a trajetória das ideias e das políticas que determinaram a constituição do PAIC. Recorrendo à abordagem teórica de aprendizado nas políticas públicas e do neoinstitucionalismo histórico, as autoras apresentam uma visão sistêmica do Programa e retomam o legado das políticas que permitiram a manutenção da trajetória institucional da educação do Ceará.

A trajetória do estado do Ceará para efetivação de uma política de *accountability* também é objeto de investigação do capítulo de Anderson Gonçalves Costa e Eloisa Maia Vidal. Os autores apresentam iniciativas anteriores ao PAIC que já anunciavam a responsabilização e a regulação como estratégia para as políticas educacionais futuras, argumentando que as condições históricas e políticas do Ceará favoreceram a implementação destas, a exemplo do regime de colaboração entre o estado e os municípios.

O capítulo de autoria de Fernanda Castro e Fernando Abrucio trata de elemento central no PAIC: a formação continuada dos professores alfabetizadores integrada à governança da política. Os autores apresentam como o caso cearense é constitutivo do que a literatura internacional trata como “formação continuada eficaz” revisitando as estratégias implementadas no PAIC.

Encerrando a seção, Amâncio Leandro Correa Pimentel e Antônia Solange Pinheiro Xerez tensionam a concepção de política educacional e aprendizagem mobilizadas no PAIC, analisando criticamente documentos que subsidiam o discurso governamental. Questiona-se, no capítulo, os aspectos que são desconsiderados pelos documentos governamentais e a supressão e diminuição de elementos importantes à humanidade.

Os capítulos reunidos na segunda seção dedicam-se ao tema da *Avaliação educacional*, eixo estruturante das políticas de responsabilização no Ceará, e fazem isso a partir de duas perspectivas: os usos e as influências da avaliação na sala de aula e a avaliação como instrumento de gestão educacional das redes de ensino. Os textos elucidam que há um fortalecimento da cultura de avaliação

e que, tanto no alto como no nível mais baixo do sistema, a avaliação é acionada. Em certa medida, os textos direcionam a uma reflexão que precisa ainda ser aprofundada em pesquisas futuras a respeito da influência da avaliação estadual na condução dos sistemas municipais, dado que o estímulo e a contribuição do PAIC para a reorganização da gestão municipal e escolar são evidências dos textos dessa seção.

Caso do capítulo de Erineuda do Amaral Soares e Flávia Obino Corrêa Werle, que investiga as estratégias adotadas por escolas de Fortaleza quanto ao uso e às intervenções a partir dos resultados do SPAECE em turmas do 3º ano do ensino fundamental. Retomando os objetivos da avaliação estadual, as autoras observaram que não há ações direcionadas ao uso dos resultados após a avaliação, havendo intensificação nas turmas avaliadas e nenhuma discussão nos órgãos colegiados das escolas.

Antônia Bruna da Silva analisa, em seu capítulo, se houve influência do PAIC na constituição de sistemas de avaliação em seis municípios do Ceará, identificando que a iniciativa do governo estadual foi um catalisador de mudanças nas municipalidades investigadas, bem como na criação de uma cultura de avaliação que ronda as escolas de forma quase obsessiva.

Os demais capítulos da seção, a partir de investigações em diferentes municípios cearenses, observam como a avaliação educacional é apropriada por escolas e por redes de ensino. O capítulo de Teresa Márcia Almeida da Silveira e Elione Maria Nogueira Diógenes investiga a avaliação externa a partir de pesquisa com os atores educacionais diretamente responsáveis pela operacionalização da política e observam um conjunto de contradições entre o texto e o contexto de implementação. Marly dos Santos Alves e Claudio Albuquerque Marques, investigando os primeiros anos de implementação do PAIC, procuraram observar a avaliação do Programa no cotidiano dos professores e chamam atenção para a necessidade de avaliações com caráter mais diagnóstico e formativo, uma maior cooperação entre os municípios em um prenúncio de relação mais horizontais e cita a importância da participação da universidade no programa e na ampliação deste.

O capítulo de Lucas Melgaço da Silva e Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca toma como objeto de investigação a Prova Mais PAIC, desenvolvida pelo estado e aplicada pelos municípios a fim de diagnosticar a situação de aprendizagem da leitura, da escrita e da compreensão textual dos alunos de séries iniciais das redes municipais de ensino. Há evidências de que os municípios não têm delineamento claro e concreto dos objetivos que pretendem atingir nem vislumbram ações a partir dos resultados.

Desdobramentos nas escolas e redes de ensino, a terceira seção do livro, reúne pesquisas que têm como questão identificar os impactos da responsabilização educacional sobre escolas, redes de ensino e profissionais da educação. Ao discutir os impactos do Prêmio Escola Nota Dez, alguns textos dessa seção revelam que os objetivos de uma política de *accountability*, qual seja o da priorização da avaliação em larga escala e da prestação de contas públicas, tem se feito presente nas escolas e nas redes de ensino. Por outro lado, investigações sobre a distribuição do Prêmio apontam questões sobre a equidade e a influência nos resultados das avaliações.

Questionando se *Há efeitos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez sobre os resultados do PAIC?*, o capítulo de Erisson Viana Correa, Alicia Bonamino e Ignácio Cano apresenta evidências acerca da eficácia ou ineficácia desse tipo de programa, com o objetivo de subsidiar o debate sobre a conveniência ou não de sua adoção.

O capítulo de Luisa Xavier de Oliveira, Mariane Campelo Koslinski e Eduardo Ribeiro da Silva, discute a experiência do regime de colaboração do estado do Ceará e os mecanismos financeiros vinculados, analisando o desenho do Prêmio Escola Nota Dez e o impacto nos resultados em seus primeiros anos de vigência. Já *Percepções sobre o Prêmio Escola Nota Dez*, de Maria Océlia Mota e Alicia Bonamino, fundamentado na literatura sobre implementações de políticas públicas, analisa os desdobramentos do Prêmio Escola Nota Dez em municípios premiados e apoiados na região do Cariri cearense.

O estudo realizado por Arlane Markely dos Santos Freire e Andréia Ferreira da Silva, aborda as *Políticas de accountability nas redes municipais de ensino da Região Metropolitana do Cariri (2007 - 2019)*, buscando identificar se há estratégias de avaliação, responsabilização e prestação de contas nos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública e nos Planos Municipais de Educação (PME) de nove municípios que compõem a região do Cariri. Finalmente, o capítulo *Gestão por resultados e responsabilização: implicações no trabalho docente no município de Limoeiro do Norte*, de Maria Iraní Mendes Maia e José Eudes Baima Bezerra, investiga os efeitos e/ou mudanças provocadas no trabalho docente com a efetivação do PAIC, os constrangimentos criados e a insatisfação silenciosa da grande maioria dos professores.

No seu conjunto, os capítulos decorrentes das dissertações e das teses defendidas representam uma apreciação de partes constituintes das políticas educacionais implementadas pelo governo do estado do Ceará e suas municipalidades que, quando submetidas ao crivo da ciência, revelam aspectos positivos, mas que não escondem, no entanto, os pontos de estrangulamento, distorções, desajustes e lacunas. Ao submeter tais iniciativas a minuciosos estudos científicos por pesquisadores com reputação reconhecida em âmbito nacional e internacional, as universidades estão reconhecendo que, no Ceará, as políticas educacionais possuem uma dinâmica própria, merecendo atenção este laboratório de inovações.

Esperamos que esse livro sirva de referência a estudantes, a pesquisadores, a professores e a formuladores de políticas, de modo que enseje novos temas de pesquisa, a partir das lacunas e das pistas de investigação que venham a ser observadas nos estudos e que, de modo particular, possibilite uma revisão dos critérios das políticas de *accountability*, o que só será possível a partir de uma aproximação entre academia e governo. É desejável também que, cada vez mais, novos estudos entre universidades e grupos de pesquisas sejam articulados, interdisciplinarmente, de modo que, nas fronteiras de cada uma das disciplinas, possa se tomar um único objeto para análise: as políticas de responsabilização. Interrogar a realidade apresentada é o caminho.

A leitura dos capítulos lança luzes sobre algumas questões que merecem aprofundamento, junto a outras que, por não terem sido abordadas na presente obra, devem constituir a agenda de pesquisa daqueles que se dedicam ao tema da responsabilização educacional. Entre essas questões, podem ser anunciadas as seguintes.

- a) A adoção de critérios únicos nas políticas de *accountability* é justa, considerando redes de ensino e escolas com complexidades tão distintas?
- b) Há correlações entre indicadores docentes como formação de nível superior, adequação da formação docente, esforço docente e regularidade docente com o desempenho dos alunos?
- c) Em que medida e de que forma a instituição de avaliações municipais tem contribuído para a melhoria dos resultados de desempenho dos alunos?
- d) Como e de que forma as secretarias municipais de educação incorporam o modelo de gestão por resultados? Há espaço para a autonomia municipal?
- e) Qual é o efeito do Índice de Qualidade da Educação (IQE), associado ao rateio da cota-parte do ICMS sobre municípios de pequeno, médio e grande porte?
- f) Que desdobramentos tem tido a política de premiação e bônus às escolas no âmbito dos sistemas municipais de ensino com perfis diversos?

Fica, então, o desafio.

Boa leitura!

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. El campo de las políticas de evaluación y accountability en educación: para una reflexión más densa. **Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado**, v. 20,

n. 3, p. 1-12, 2016. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/54620>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BANDÃO, J. B. **O Rateio de ICMS por Desempenho de Municípios no Ceará e seu Impacto em Indicadores do Sistema de Avaliação da Educação**. 2014. 88 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2XE7xc4>. Acesso em: 28 jul. 2018.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cad. Pesqui.** 2006, vol. 36, n. 128, pp.377-401. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>. Acesso em: 03 jan. 2021.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. Avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/avaliacao_externa_fvc.pdf. Acesso em: 03 jan. 2021.

CARNEIRO, D. R. F. **Avaliação de políticas de incentivo à educação básica no Ceará: lições para o Brasil**. 2018.125f. Tese (Doutorado) - Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/38136>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CORREA, E. V. **Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/35534/35534.PDF>. Acesso em: 03 jan. 2021.

COSTA, A. G. **A política educacional cearense no (des)compasso da accountability**. 2020. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?pid=95869>. Acesso em: 6 out. 2020.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Accountability y regulación de la educación básica municipal en el estado de Ceará – Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 121-141, 20 may 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.35362/rie8313852>. Acesso em: 03 jan. 2021.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Concepções e implicações da accountability educacional no Brasil: o estado da questão (2006 - 2018). **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 13, n. 32, p. 1-23, 7 out. 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.20952/revtee.v13i32.13903>. Acesso em: 03 jan. 2021.

FRANCA, E. **Repasse da cota-parte do ICMS aos municípios cearenses: avaliação das mudanças ocorridas no período de 2009 a 2011**. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/15161>. Acesso em 15 jan. 2021.

FREITAS, L. C. de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educ. Soc.** 2007, vol. 28, n. 100, pp. 965-987. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300016>. Acesso em: 03 jan. 2021.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: LTC, 2014.

MAROY, C. Estado avaliador, accountability e confiança na instituição escolar. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 2, n. 2, 18 fev. 2013. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/24780>. Acesso: 03 jan. 2021.

O 'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n.44, p. 27-54. 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 03 jan. 2021.

RAMOS, J. F. P. **Gestão democrática da escola pública**: a experiência do governo das mudanças. Fortaleza: EdUECE, 2004. Disponível em: <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.32434.76485>. Acesso em: 03 jan. 2021.

SCHEDLER, A. Que es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, n. 3, jan. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3igPnGE>. Acesso em: 15 jan. 2021.

VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro, 2005.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Editora Plano, 2000.

VIEIRA, S. L. et al. Práticas de Gestão em escolas estaduais do Ceará: o legado de um programa. In: VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. (Orgs.). **Política educacional, gestão e aprendizagem: estudos e pesquisas 1**. Fortaleza: GPPEGA, 2017. p. 13-23.

FORMULAÇÃO E CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS

Parte I



CAPÍTULO I

**ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE
ACCOUNTABILITY EDUCACIONAL NO CEARÁ: DA
REFORMA GERENCIAL DA GESTÃO PÚBLICA À
REFORMA EDUCACIONAL (1987 - 2002)⁴**

Felippe Gonçalves Valdevino
Andréia Ferreira da Silva

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo analisar as iniciativas governamentais que antecederam a instituição, na educação cearense, das políticas de *accountability*, pautadas na articulação entre a aplicação de testes em larga escala, a divulgação e o uso dos seus resultados para premiação ou punição dos agentes educacionais. Considerando que a primeira iniciativa dessa política ocorreu no ano de 2002, com a criação do *Prêmio Escola do Novo Milênio*, o capítulo investiga a primeira fase dos governos *mudancistas*, que corresponde ao ciclo político da *Era Tasso* (1987 – 2002), analisando as primeiras iniciativas da reforma gerencial na gestão pública cearense, iniciada no final da década de 1980, e a reforma educacional no estado na década de 1990.

A implementação de iniciativas de *accountability* na educação pública cearense está inserida no contexto das reformas neoliberais desde a última década do século XX. Conduzido pela fração industrial da burguesia local, o projeto de sociabilidade neoliberal vem sendo adotado no Ceará desde a chegada ao poder dos governos autointitulados *mudancistas*, em 1987 (VALDEVINO, 2018). Segundo Valdevino (2018), o período de atuação desses governos pode ser dividido em três fases, incluindo dois ciclos políticos – *Era Tasso* (1987 – 2002) e *Ciclo Político dos Ferreira Gomes* (2007 - 2014) – e um período de transição entre ciclos, que compreende o mandato de Lúcio Alcântara (PSDB-CE), entre 2003 e 2006.

O capítulo parte do pressuposto de que as duas primeiras fases dos governos *mudancistas* consistem no momento inicial de implantação do gerencialismo no estado do Ceará e podem ser definidas como “antecedentes das políticas de *accountability* na educação pública cearense” (VALDEVINO, 2018). Numa correlação com a classificação estabelecida por Bonamino e Sousa (2012), essas fases correspondem, respectivamente, às duas primeiras gerações da avaliação em larga escala no Ceará, abrangendo desde a criação do sistema estadual de avaliação até as primeiras iniciativas de premiação com base em seus resultados, envolvendo, ainda, uma responsabilização branda (VALDEVINO, 2018).

As políticas de *accountability* educacional implantadas pelo governo do Ceará, no período de 2007 a 2014, configuram-se como estratégia para a disseminação e a consolidação do modelo

⁴ Capítulo elaborado a partir de dissertação de mestrado *Políticas de accountability como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007 - 2014)*, defendida na Universidade Federal de Campina Grande em 2018.

gerencial nas redes municipais de ensino. Essa estratégia ampliou a atuação e a interferência do governo do estado na educação oferecida pelos governos municipais, revelando sua força indutora na gestão da educação pública cearense.

Para a implantação dessas políticas, foi constituído um “regime de ‘colaboração’ sob condicionalidades” (FREITAS, 2007, p. 188), no qual a indução financeira, como elemento central na relação entre o estado e os municípios, foi combinada ao apoio técnico e pedagógico do governo estadual às redes municipais de ensino. Tal processo ocorreu por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), do repasse da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Prêmio Escola Nota Dez, entre outros. Desse modo, as orientações gerenciais tornaram-se hegemônicas no âmbito das escolas públicas municipais de ensino fundamental no Ceará.

O estudo é resultado da revisão bibliográfica e da análise de documentos legais e normativos que regulamentam a reforma da administração pública e da educação, no estado do Ceará, no período de 1995 a 2002. O texto apresenta, inicialmente, as mudanças ocorridas na gestão pública cearense, decorrentes da consolidação do projeto de hegemonia burguesa, conduzido pelo empresariado cearense, sob o comando de Tasso Jereissati, durante o período classificado por Nobre (2008) como *Era Tasso* (1987 - 2002). Em seguida, situa a reforma educacional cearense (1995 - 2002) no contexto de reforma gerencial do Estado, destacando o aspecto da descentralização, via processo de municipalização do ensino público, como característica marcante da política educacional cearense, e as políticas precursoras das iniciativas de *accountability* no Estado. Por fim, são expostas as considerações finais acerca das reformas supracitadas.

A REFORMA NA APARELHAGEM ESTATAL CEARENSE: A *ERA TASSO* (1987 – 2002)

As propostas de redefinição das funções do Estado, pautadas no ideário neoliberal, visando adequá-lo às novas demandas do capital a partir das décadas finais do século XX, tiveram sua expressão na política cearense por meio dos autointitulados *Governos das Mudanças*, que passaram a governar o Ceará após a eleição de Tasso Jereissati (PMDB-CE), em 1986 (ALBUQUERQUE, 2005). Trata-se de um bloco de poder originado do Centro Industrial do Ceará (CIC) que, segundo Albuquerque (2005), promoveu mudanças na administração do Estado, por meio de diversas reformas na aparelhagem estatal, dentre elas a reforma administrativa e fiscal (1987 – 1990) e a reforma educacional (1995 – 2000).

Bonfim (2004) atribui a origem da atuação empresarial na política cearense ao processo de modernização da região Nordeste, conduzido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a partir dos anos 1960, que promoveu o crescimento da economia da região, sobretudo no setor industrial, integrando-a à economia nacional e dando-lhe dinamismo próprio. Segundo o autor,

O caráter autóctone do crescimento econômico do Ceará e esta articulação com capitais de fora, sob a direção dos capitais locais, parecem ter gerado as condições de surgimento de um movimento empresarial preocupado com os destinos econômicos estaduais, ligado sobretudo à perspectiva de seus próprios interesses materiais (BONFIM, 2004, p. 67).

A partir de então, os empresários cearenses, visando atender os seus interesses econômicos, ampliaram sua participação nas questões políticas, o que os levou à construção de um projeto governamental. Esse projeto, segundo Nobre (2008), teve seus primeiros passos ainda na década de 1970, através da atuação do CIC, um aparelho privado de hegemonia da nova elite empresarial, composta, sobretudo, por jovens empresários, com formação de nível superior, que conduziam os

negócios de suas famílias e estavam alinhados ao empresariado do eixo Rio-São Paulo (GONDIM, 1995; LIMA, 2007).

Após as eleições estaduais de 1982, esse setor passou a defender com mais vigor a modernização na administração pública do estado. Nesse período, o Ceará vivenciava um movimento político e econômico semelhante ao que ocorria no país, de transição lenta e gradual para o fim do regime militar. A eleição de Gonzaga Mota, um economista do Banco do Nordeste, em 1982, para exercer o cargo de governador do estado no período de 1983 a 1987, representava um acordo dos três coronéis que até então vinham se alternando no poder e mostrava a fragilidade da transição para o regime democrático (LIMA, 2007).

Considerando a administração estadual arcaica, ineficiente e marcada pelo patrimonialismo praticado pela elite dos coronéis, que dominava o estado até então, os empresários do CIC propunham “mudanças” na política cearense, conseguindo reunir, em torno do seu projeto, para as eleições estaduais de 1986, diversos segmentos da política que se posicionavam contrários às políticas dos coronéis, incluindo grupos da esquerda progressista, com o partido comunista (GONDIM, 1995). De acordo com Barbalho (2007), no processo eleitoral de 1986, o movimento mudancista construiu um projeto de ruptura no cenário político do estado, em relação ao período de atuação dos coronéis. Foi criada uma polarização entre os empresários, de um lado, que se apresentavam como representantes da modernidade com seu projeto de mudança, e os coronéis, de outro, cuja imagem foi associada à tradição, com feições atreladas às práticas de clientelismo e mandonismo (BARBALHO, 2007).

Para representar os empresários, o CIC lançou, então, a candidatura, ao governo do estado do Ceará, do empresário Tasso Jereissati (PMDB/CE). Tasso havia sido presidente do mencionado aparelho privado de hegemonia burguesa no início da década de 1980, durante a sua fase de organização político-ideológica. A vitória eleitoral do empresário representou o início de um novo ciclo de hegemonia burguesa no Ceará, associada a um grupo empresarial ligado ao CIC, segundo Nobre (2008), que durou até o final do terceiro mandato de Tasso.

Nobre (2008) define esse período (1987 – 2002) como *Era Tasso*, um ciclo de hegemonia político-cultural e econômica com extraordinária força eleitoral no estado do Ceará, que antecipou a hegemonia neoliberal no Brasil dos anos 1990. Nas palavras dessa autora, o caráter central do projeto das mudanças era

estabelecer, a partir de uma reforma político-administrativa do Estado, novas condições para se criar um nível diferenciado de desenvolvimento da economia local, modernizando-a e tornando-a acessível às novas dinâmicas impostas pelo mercado mundial (NOBRE, 2008, p. 22)

Esse período foi caracterizado pela busca do fortalecimento de novas situações para a acumulação capitalista no Ceará, estando em acordo com a mundialização do capital e com o processo de reforma do estado. A modernização ocorrida no Ceará, decorrente desse processo, permitiu um certo nível de desenvolvimento da economia cearense, mas manteve o caráter conservador e excludente do capitalismo brasileiro, aprofundando as desigualdades já existentes e produzindo outras (NOBRE, 2008).

O período *mudancista*, iniciado na primeira gestão de Tasso Jereissati (1987 – 1990), foi pautado pelo discurso da modernização da administração pública, via reestruturação do Estado, e o fortalecimento do seu papel enquanto indutor do desenvolvimento econômico (LIMA, 2007), bem como pelo seu foco no investimento em recursos humanos, na modernização tecnológica e na preocupação com a austeridade financeira e fiscal, mantendo uma forte relação entre o Estado e a economia (GONDIM, 1995). Segundo Gondim (1995), o governo Tasso Jereissati também iniciou a prática de um modelo de gestão caracterizado como uma proposta de modernização política que configurava um novo paradigma nas relações entre Estado, economia e sociedade. Com esse

paradigma, o governo buscava alcançar o equilíbrio no orçamento, a eficiência administrativa e a probidade na condução da gestão pública.

O projeto governamental iniciado no primeiro mandato de Tasso Jereissati, teve continuidade com a eleição, em 1990, do advogado Ciro Gomes (PSDB/CE). O novo governador, embora não fosse empresário, conduziu o governo do estado entre 1991 e 1994, prosseguindo com a política do seu antecessor. Nesse período, foram adotadas medidas para sanear as finanças do estado, mediante cortes de gastos na folha de pessoal e com forte tendência à terceirização dos serviços. Essas medidas foram operacionalizadas pela implantação do Sistema Integrado de Contabilidade, pela reforma da Fazenda Pública, que passou por uma reestruturação organizacional e funcional e foi informatizada, e pelo corte nos gastos com pessoal (GONDIM, 1995). Nesse sentido, as duas primeiras gestões *mudancistas* foram marcadas pela reforma administrativa.

Os primeiros anos dos *Governos mudancistas* no estado do Ceará acarretaram diversas mudanças quanto aos aspectos econômicos e sociais. Segundo Haguette (1999), houve um declínio do crescimento demográfico, acompanhado do aumento da população urbana. Também ocorreu o aumento da população economicamente ativa e do Produto Interno Bruto (PIB), com um aumento no peso da indústria em sua composição, em detrimento do setor agropecuário. O crescimento na participação da indústria no PIB, segundo o autor, foi decorrente “de uma forte política de incentivos fiscais e financeiros, bem como à oferta da infraestrutura necessária” (HAGUETTE, 1999, p. 145).

Esta transformação no quadro da economia representou, segundo Haguette (1999), o processo de modernização do Estado, o que, para ele, provocou modificações significativas nos indicadores sociais, como a redução do índice de mortalidade infantil e o maior acesso ao saneamento, à energia elétrica e à coleta de lixo. A melhoria nos índices econômicos e sociais e a pretensa melhoria da qualidade de vida dos cearenses, no entanto, não veio acompanhada da redução das desigualdades sociais, que permaneceram num alto grau (HAGUETTE, 1999).

No campo educacional, esses governos adotaram um discurso alinhado às propostas do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição financeira ligada ao Banco Mundial, com foco na ampliação da oferta da educação básica. Sobre esse alinhamento, Lima (2007, p. 60) afirma que o governo Ciro Gomes

foi fortemente marcado pela influência das agendas internacionais e seus organismos constituídos, a exemplo do BIRD, que tem ativa participação nas políticas educacionais brasileiras e, conseqüentemente, cearenses, sobretudo em decorrência dos empréstimos contraídos, a exemplo do Projeto Nordeste.

Cabe ressaltar que, no caso cearense, a forte presença dos organismos internacionais na definição das propostas educacionais, na forma de financiamento de projetos e de empréstimos, já havia contribuído com as primeiras iniciativas de municipalização do ensino no estado na década de 1970 e com as primeiras experiências de avaliação com o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (EDURURAL).

O projeto educacional adotado pelo governo Ciro Gomes (1991 – 1994) traçou como meta a universalização do ensino como uma condição para o desenvolvimento econômico do estado. A despeito da postura autoritária e centralizada adotada pelo então governador na tomada das decisões sobre os rumos da educação, sua gestão pregava como princípios a racionalização e a democratização da gestão do ensino, defendendo a “transformação do processo de gerência da rede escolar, garantindo autonomia administrativa e o máximo de autonomia financeira a cada escola e instituindo mecanismo de avaliação de resultados” (CEARÁ, 1991 *apud* LIMA, 2007, p. 59).

De acordo com Vieira e Farias (2006), as mensagens anuais enviadas pelos governadores à Assembleia Legislativa já faziam menção à relação entre gastos educacionais e matrículas escolares, à modernização administrativa na educação e ao Programa de Racionalização e Democratização da

Gestão do Ensino, através do qual o estado deveria estabelecer uma parceria com o setor privado para a compra de vagas para estudantes de classe baixa e para a cessão de professores e servidores (TAVARES, 2002). Esse programa, segundo Tavares (2002), incluía, em suas ações na esfera pública, a oferta de treinamentos de cunho gerencial para os diretores escolares, a quem cabia a gestão dos poucos recursos públicos destinados às escolas.

A concepção de qualidade da educação, expressa no Programa de Racionalização e Democratização da Gestão do Ensino, estava pautada na perspectiva imposta pelo Banco Mundial (BM) (TAVARES, 2002). No bojo destas iniciativas dos primeiros governos *mudancistas*, foi criado, em 1992, o “Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar”, destinado aos alunos da quarta e da oitava séries das escolas estaduais, que teve seus três primeiros ciclos avaliativos durante a gestão de Ciro Gomes (1991 – 1994)⁵. Dessa forma, pode-se inferir que as ações do Governo do Ceará, neste período, já começavam a estabelecer os marcos da política de *accountability*, compreendendo a qualidade da educação na perspectiva da elevação dos indicadores mensurados nas avaliações externas.

A reforma educacional cearense ocorreu de forma mais sistematizada a partir do segundo mandato de Tasso Jereissati (1995 – 1998). Até esse período, os governos *mudancistas* haviam avançado na universalização das matrículas no ensino fundamental, porém ainda enfrentavam problemas em outros indicadores educacionais, como o analfabetismo e o fluxo escolar (HAGUETTE, 1999)⁶. Nesse período, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995 – 1998) que buscava melhorar a qualidade da educação pública estadual. Para conduzir o seu programa educacional, o governador nomeou como secretário de educação o representante oficial do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Ceará e no Rio Grande do Norte, Antenor Napolini. Com essa escolha, o governo estadual esperava alcançar maior credibilidade junto ao BIRD, visando a possibilidade de aprovação futura de novos financiamentos externos (LIMA, 2007).

A implementação dessa reforma, que teve continuidade no terceiro mandato de Tasso Jereissati (1999 – 2002), seguiu os mesmos rumos da política educacional adotada pelo Ministério da Educação (MEC) no âmbito nacional. Segundo Haguette (1999), no período que correspondeu à primeira década dos “governos mudancistas” no Ceará (1987 – 1997), o MEC desempenhou uma função indutora das políticas, através de medidas descentralizadoras, como o incentivo à municipalização do ensino público e a “democratização” dos sistemas municipais, que teve como marco importante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996.

No Ceará, o movimento de indução de políticas foi reproduzido pela administração estadual, mediante transferência das matrículas do ensino fundamental público, até a 6ª série, para as redes municipais, acompanhado pela transferência de recursos (ainda que insuficientes) para os municípios (HAGUETTE, 1999). Nesse sentido, a nova relação que o estado passou a estabelecer com os municípios, visando à efetivação do regime de colaboração na educação, partia do pressuposto que os governos federal e estadual passariam “de simples provedores ou repassadores de recursos financeiros para indutores de políticas educacionais, condicionando diversos convênios ao cumprimento municipal de diferentes requerimentos” (HAGUETTE, 1999, p. 155).

⁵ O primeiro, realizado em 1992, envolveu apenas as escolas estaduais de Fortaleza. O segundo ciclo, realizado em 1993, expandiu a avaliação para todas as escolas estaduais urbanas dos municípios que sediavam as 14 Delegacias Regionais de Ensino (DERE). No ciclo realizado em 1994, a avaliação passou a ser aplicada em parceria com a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

⁶ Segundo Haguette (1999), em 1997, a taxa de analfabetismo entre crianças e adolescentes no Ceará estava no patamar de 27,1%; entre adultos, a taxa era de 31,5%; quanto ao fluxo escolar, no mesmo ano, foram registradas as seguintes taxas: 12,3% de evasão escolar e 12,5% de reprovação (HAGUETTE, 1999).

A REFORMA EDUCACIONAL CEARENSE (1995 – 2002): A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO PELA VIA DA MUNICIPALIZAÇÃO

Na esteira das reformas neoliberais de Terceira Via, de cunho gerencial, adotadas pelos governos *mudancistas*, estava a reforma educacional cearense. Empreendida, sistematicamente, ao longo dos dois últimos mandatos de Tasso Jereissati (1995 – 2002), a reforma foi conduzida pelo então secretário estadual de educação Antenor Napolini, representante da UNICEF no Ceará. De acordo com Napolini (2000), três elementos nortearam a reforma educacional desse período. Primeiro, a ideia de continuidade das mudanças iniciadas nos governos anteriores, o que significava enfrentar os problemas ainda não solucionados, como o analfabetismo e a reprovação escolar. O segundo elemento é o saneamento das finanças do estado e o terceiro, a existência de mecanismos de participação social, resultantes da modernização das formas de gestão pública.

No tocante ao saneamento das finanças – que, segundo Napolini (2000), permitiria ao estado um melhor cenário econômico, bem como uma maior credibilidade diante das instituições financeiras – verifica-se a predominância das políticas econômicas sobre a área social, justificada pelo discurso da promoção do desenvolvimento econômico atrelada ao desenvolvimento social. Dessa forma, é possível afirmar que esse período se caracteriza por um forte apelo aos princípios gerenciais na implementação das políticas educacionais do Ceará. Também se verifica a influência de organismos internacionais, como foi o caso do Banco Mundial que, mediante financiamento externo, concedeu 90 milhões de dólares ao estado, para a implementação do Projeto de Qualificação da Educação Básica (PQEB) (LIMA, 2007).

O elemento da participação social, consubstanciado na mobilização de todos os setores da sociedade com o intuito de resgatar a credibilidade do sistema estadual de ensino, representava o principal desafio da reforma educacional, segundo o próprio Napolini (2000). Nesse aspecto, o foco recaiu sobre a descentralização e a “democratização” da gestão, a partir das quais foram adotadas algumas medidas como o processo de municipalização das matrículas, a eleição de diretores e a criação de 21 Centros Regionais de Desenvolvimento do Ensino (CREDEs), reforçando a função do estado como coordenador da cooperação com os municípios (NASPOLINI, 2000).

Tendo como lema a expressão “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, as ações da Secretaria Estadual de Educação do Ceará estavam centradas em três eixos: “todos pela educação”, “educação de qualidade” e “educação para todos”, sendo que o primeiro eixo teria sido o responsável pelo avanço dos demais, segundo Napolini (2000). No rol desses avanços, o autor/secretário destaca a universalização de 98% do acesso ao ensino fundamental para crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, a redução do índice de abandono escolar, de 13,2% em 1995 para 10,5% em 1999, o desenvolvimento de parcerias com setores da sociedade civil, bem como a adoção de programas como o *Projeto Tempo de Avançar*⁷ e a implantação de Ciclo de Formação⁸, entre outros (NASPOLINI, 2001).

Executado em forma de parceria com a sociedade civil, o Projeto Tempo de Avançar foi, segundo Napolini (2001), um exemplo bem-sucedido. Ainda sobre o Projeto, o autor/secretário afirma que

Uniram-se num empreendimento do Instituto Multiplicar, empresas privadas, instituições governamentais e internacionais que reconhecendo e incentivando as atividades dos professores do projeto *Tempo de Avançar*, em parceria com o governo do estado do Ceará e a Fundação Roberto Marinho, remuneraram através de bônus em dinheiro no valor de R\$ 20,00 por disciplina e por aluno, o

⁷ Iniciado em 2000, o projeto seguia a metodologia do Telecurso 2000 e tinha o intuito de elevar a escolaridade dos cearenses na faixa etária de 15 a 29 anos. Foi realizado através de um convênio com a Fundação Roberto Marinho e a Editora Globo e contou com a adesão de 174 municípios cearenses.

⁸ Segundo Napolini (2001), a iniciativa do Ciclo de Formação é complementar à conquista da universalização, uma vez que além do acesso é necessário garantir a permanência e o sucesso escolar.

bom desempenho dos professores de 50.000 alunos que tiveram melhor aproveitamento na conclusão do Ensino Fundamental, o que resultou no bônus médio de R\$ 2.000 por professor (NASPOLINI, 2001, p. 175).

Percebe-se, a partir dos dados apresentados pelo autor, que a perspectiva da qualidade do ensino e do sucesso escolar almejada pelos setores mobilizados pelo governo cearense estava associada à ideia da qualidade total da reforma gerencial, amparada nos resultados dos indicadores. No entanto, o indicador utilizado como parâmetro para a bonificação no *Projeto Tempo de Avançar* não estava atrelado aos resultados da avaliação em larga escala.

No primeiro período da reforma educacional, os resultados das avaliações em larga escala ainda não eram utilizados como parâmetro para definição de políticas cujo foco era a responsabilização dos sujeitos educacionais. No entanto, foi a partir desse momento, segundo Lima (2007), que a agenda da avaliação começou a se intensificar, reforçando o papel regulador e educador do estado. Nesse sentido, o sistema de avaliação em larga escala do estado entrou em uma fase de expansão e sofreu algumas alterações, a primeira delas quanto a sua nomenclatura, passando a se chamar, em 1996, Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará (SPAECE).

A segunda modificação se deu na regularidade das aplicações do SPAECE, que deixou de ser anual e passou a alternar com a aplicação do SAEB. Com isso, em 1995, houve aplicação apenas do SAEB. Conforme indicado no Quadro 1, nos anos de 1996 e 1998 aconteceram, respectivamente, o quarto e o quinto ciclos de aplicação do SPAECE, abrangendo 27 municípios. Durante o quarto ciclo foi implantado o projeto de avaliação institucional das escolas públicas (MAGALHÃES JUNIOR; LIMA; FARIAS, 2013).

Quadro 1: Evolução do SPAECE (1992 a 2002)

Ano	Aplicação / Alterações
1992	Criação do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar e aplicação do primeiro ciclo de avaliação, nas escolas estaduais de Fortaleza.
1993	Aplicação do segundo ciclo de avaliação, nas escolas públicas estaduais urbanas dos municípios que sediavam as 14 DERES.
1994	Aplicação do terceiro ciclo de avaliação. A partir desse ano, a aplicação do SPAECE teve a parceria da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) da UFC.
1995	Não houve aplicação da prova do SPAECE (decisão de alternar com o SAEB).
1996	Mudança do nome do SPAECE para Sistema Permanente de Avaliação Básica do Ceará e aplicação do quarto ciclo do SPAECE. Ano em que foi implantado o projeto de avaliação institucional das escolas públicas.
1998	Aplicação do quinto ciclo do SPAECE.
2000	Nova mudança no nome do SPAECE, através da Portaria nº 101/2000, passando a se chamar Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará. Não houve aplicação do SPAECE, mas foi firmado um convênio de cooperação técnica entre SEDUC e INEP para integrar as ações do SPAECE e do SAEB.
2001	A partir desse ano, a análise das provas deixou de ser feita pela Teoria Clássica dos Testes e passou a utilizar a Teoria de Resposta ao Item. Aplicação do SPAECE por meio de provas respondidas via internet (SPAECE-NET).
2002	Aplicação do SPAECE por meio de provas respondidas via internet (SPAECE-NET).

Fonte: Magalhães Júnior, Lima e Farias, 2013.

Segundo Magalhães Júnior, Lima e Farias (2013), os ciclos de avaliação do SPAECE foram interrompidos no ano 2000, quando estava prevista a aplicação do sexto ciclo, que seria financiada pelo BIRD, mas que, por questões burocráticas e financeiras não foi realizada. No mesmo ano, foi firmado um acordo entre a SEDUC e o INEP para integrar as ações do SPAECE e do SAEB. Dessa forma, nos anos seguintes, a aplicação da avaliação externa passou a ser realizada por meio de provas respondidas via *internet*. Essa sistemática de avaliação ficou conhecida como SPAECE-NET e durou apenas três anos (2001, 2002 e 2003) (MAGALHÃES JUNIOR, LIMA, FARIAS, 2013).

A ampliação da avaliação em larga escala está no centro da agenda das reformas educacionais implementadas pelos governos neoliberais no espectro capitalista do mundo ocidental empreendidas desde a década de 1980. À sua ampliação, têm seguido a elaboração e a divulgação de indicadores de desempenho escolar, que são utilizados para definir um novo padrão de qualidade em educação. Com isso, são criados parâmetros para estabelecer mecanismos de premiação ou de punição dos agentes educacionais com base nos resultados da avaliação. A conjugação de elementos resulta na ideia de *accountability* educacional.

O conceito de *accountability* educacional, utilizado neste trabalho, compreende as três categorias enunciadas por Afonso (2009), a avaliação educacional, a responsabilização e a prestação de contas. Em um contexto democrático, essas categorias deveriam resultar na formulação de políticas educacionais que visassem a garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada e de mecanismos de controle social para sua efetivação. No entanto, em virtude da predominância dos interesses mercantis, presentes nas reformas gerenciais, a implantação dessas políticas tem contribuído para reforçar uma lógica tecnicista no campo educacional, pautada na responsabilização, na meritocracia e na privatização (FREITAS, 2012).

Na educação cearense, a despeito do pioneirismo na criação do sistema estadual de avaliação, ainda em 1992, só é possível perceber a presença das três categorias da *accountability* a partir da criação das primeiras legislações educacionais que associavam algum tipo de premiação aos resultados dessas avaliações. Conforme Valdevino (2018), a única e isolada iniciativa nesse sentido, adotada durante o período em tela, consistiu na aprovação da Lei nº 13.203, de 21 de fevereiro de 2002, que instituiu o Prêmio Educacional *Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará*. Tratava-se de uma premiação, não incorporada aos vencimentos dos servidores, concedida apenas uma vez, baseada nos resultados do SPAECE-NET de 2001 das turmas de 8ª série e 3º ano do Ensino Médio. Foi uma iniciativa direcionada apenas para as escolas estaduais e que não teve continuação nas gestões seguintes.

Mesmo sem uma atribuição direta de consequências às escolas, um aspecto merece destaque em relação a esse prêmio. É que a concessão da premiação trazia um traço que marcaria as premiações posteriores, qual seja: para concorrer ao prêmio, as escolas deveriam fazer adesão, no ano anterior à sua concessão, ao *Projeto de Melhoria da Escola*, ou seja, por meio da premiação, o estado passa a exercer um controle sobre as escolas, induzindo seus projetos internos à lógica de um projeto definido pela SEDUC. A lógica da indução de políticas do estado sobre os municípios foi viabilizada por um processo que foi central na reforma educacional cearense e que se tornou a premissa para a elaboração e execução das políticas educacionais do estado nos períodos seguintes, a municipalização das matrículas do ensino fundamental público.

Segundo Rosar (1995), a adoção da municipalização do ensino, como modalidade de descentralização da gestão educacional no Brasil, vem se concretizando desde a década de 1970. Nesse período, decorrente da reforma do ensino de 1º e 2º graus, estabelecida pela Lei nº 5.692/1971, vários projetos foram implementados, visando dar suporte técnico e financeiro para organização das redes de ensino nos municípios. Esses projetos foram financiados pelo Banco Mundial, seguindo suas diretrizes, e foram elaborados sem a participação dos municípios, gerando efeitos desagregadores no âmbito municipal (RABELO, 2014). Seu objetivo era dar suporte financeiro para os órgãos locais, visando alcançar as metas estabelecidas pelos projetos (ROSAR, 1995).

A primeira iniciativa, visando à municipalização do ensino fundamental, no Ceará, está situada no âmbito do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO)⁹, cujo objetivo geral “era o aperfeiçoamento do ensino de 1º grau, mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal” (ROSAR, 1995, p. 59). Com a aprovação da Constituição Estadual cearense, em 1989, o tema da municipalização ganhou um novo destaque, sendo abordado em seu artigo 232, que previa a aprovação de uma lei estadual para dispor os critérios da municipalização do ensino. Essa orientação foi reforçada no ano seguinte através do Decreto nº 20.620/1990, que oficializava o “Programa de Municipalização”.

As duas proposições revelam que a descentralização administrativa, via transferência das matrículas do ensino fundamental para os municípios, já se constituía como uma intenção do governo de Tasso Jereissati desde o seu primeiro mandato. Retomada no seu segundo mandato, a municipalização configurou-se como uma das estratégias que caracterizaram a reforma educacional cearense (1995 - 2002). Segundo Napolini (1998), a aprovação da Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995, que dispôs sobre o processo de municipalização do ensino público no Ceará, teve como objetivo construir um regime de colaboração e mobilizar vários segmentos da sociedade cearense e dos poderes públicos na busca de uma educação de qualidade para todos.

A Lei da municipalização, prevista desde a Constituição Estadual de 1989, visando o fortalecimento da autonomia dos municípios, estabeleceu como objetivo a garantia das condições básicas para o município cumprir as suas responsabilidades previstas na Constituição Federal, sobretudo no que dizia respeito à oferta da educação em suas primeiras etapas. Para o alcance desse objetivo, a Lei previa o fortalecimento do poder de decisão dos municípios, a maior disponibilidade de recursos e de encargos educacionais, por meio da colaboração com o estado, que deveria prestar assistência quanto à estruturação dos órgãos municipais, à formação técnica dos profissionais e à mobilização para o envolvimento da população (CEARÁ, 1995).

Para efetivar o processo de municipalização, os municípios deveriam criar ou revitalizar a Secretaria Municipal de Educação, elaborar o Plano Municipal de Educação, criar e manter um Conselho Municipal de Educação, firmar um acordo de colaboração mútua com o governo estadual e implantar uma sistemática de avaliação da qualidade do ensino. Além disso, deveriam fazer cumprir o dispositivo constitucional de aplicação de 25% dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, implantar ou revisar os planos de cargos e carreiras dos professores e criar e dinamizar um fundo contábil municipal para captar recursos para a educação (CEARÁ, 1995).

Quanto à divisão de responsabilidades entre o estado e os municípios no processo de municipalização, a Lei nº 12.452/1995 definia que os municípios tinham a incumbência de assumir a construção, a ampliação, o equipamento e a manutenção das escolas de educação infantil e do ensino fundamental com recursos próprios ou em parceria com os demais entes. Ao estado, caberia o apoio técnico e financeiro aos municípios, estabelecendo com eles a política de formação de pessoal e fiscalizando o cumprimento das normas. Quanto à competência conjunta dos dois entes, destacavam-se a adoção de estratégias para a universalização dos anos finais do ensino fundamental, o estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino público e a realização da avaliação da qualidade do ensino, em parceria com outras instituições (CEARÁ, 1995).

No que se refere à criação de mecanismos de *accountability* educacional, a principal definição dessa Lei consta no artigo 10, que incluiu como diretriz para o processo de municipalização

a implantação de sistemas de avaliação de resultados da Municipalização, para identificar as necessidades de compensação financeira e cooperação técnica, aferir

⁹ Durante sua execução foram atendidos 39 municípios na região do Baixo Jaguaribe e do Litoral, viabilizando a criação de 16 Órgãos Municipais de Educação (OME) (CEARÁ, 1994). Alguns traços das estratégias utilizadas no PROMUNICÍPIO influenciaram a produção do texto da Constituição Estadual do Ceará (1989) e da lei de municipalização do ensino público (1995).

a aprendizagem dos conteúdos dos alunos do ensino fundamental e **definir mecanismos de responsabilização e prestação de contas** (CEARÁ, 1995, art. 10, inciso VI, grifos nossos).

Um traço do papel indutor do estado e das condicionalidades que acompanham a proposta de regime de colaboração é que, segundo a Lei nº 12.452/1995, artigo 16, os municípios que fizessem adesão à municipalização teriam prioridades e vantagens em relação ao repasse de recursos do estado. As definições contidas nos artigos 10 e 16 mostram que o Governo do Estado do Ceará antecipou em uma década a lógica de gestão educacional que o Governo Federal iria tornar mais visível a partir de 2007, com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, com a adoção de um regime de “colaboração” sob condicionalidades (FREITAS, 2007).

Outra iniciativa do Governo do Estado no Ceará, visando induzir o processo de municipalização do ensino público, foi a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola (FADE), instituído por meio da Lei nº 12.622, de 18 de setembro de 1996. O FADE destinava recursos diretamente para as escolas estaduais, com base em três critérios: o custo aluno-qualidade; a natureza do serviço prestado pelo estabelecimento de ensino e a avaliação da qualidade e desempenho da escola (CEARÁ, 1996). Também estabelecia que a deliberação e a fiscalização, quanto à aplicação desses recursos, deveria ser responsabilidade dos conselhos escolares.

A política desenvolvida através do FADE, com a vinculação de recursos ao número de alunos matriculados e a transferência da autonomia financeira para as escolas gerirem os recursos que recebiam do governo estadual, constituiu um esforço, à municipalização, semelhante ao que ocorreu, no mesmo período, no âmbito nacional com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). As iniciativas voltadas para o processo de municipalização e descentralização administrativa contribuíram para a ampliação da oferta do ensino fundamental pelos municípios. O avanço nesse processo permitiu a construção de um discurso acerca da colaboração na educação cearense, que ganhou maior centralidade a partir de 2007 e foi acompanhado por uma nova expansão do SPAECE e da criação de mecanismos de responsabilização com fortes consequências sobre municípios, escolas e atores educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização dos resultados do SPAECE, visando subsidiar o planejamento de escolas e das redes de ensino, bem como a instituição de iniciativas de premiações de docentes e escolas e criação de mecanismos de indução, mediante a concessão de recursos financeiros aos municípios, com foco na melhoria dos índices de aprendizagem, nortearam as ações da administração estadual cearense a partir de 2003, consolidando-se durante o ciclo político dos Ferreira Gomes (2007 – 2014).

A criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), em 2007, a expansão do SPAECE, a partir de 2008, quando passou a avaliar o 2º ano do ensino fundamental, o estabelecimento de novas regras para o repasse da cota parte do ICMS para os municípios, em 2007, vinculando-as ao alcance de índices educacionais, e a instituição do Prêmio Escola Nota Dez (2009), compõem um conjunto de ações articuladas do governo estadual que contribuíram para a efetivação das três dimensões constitutivas da *accountability* educacional no Ceará, a avaliação em larga escala, a responsabilização e a prestação de contas (AFONSO, 2009).

A implementação dessas políticas vincula-se aos processos de expansão da mundialização do capital, à emergência da reestruturação produtiva e do fortalecimento da ideologia neoliberal, decorrente da crise estrutural do capital, em curso desde a década de 1970. Nessa perspectiva, as reformas gerenciais na administração estadual e na educação cearense, são compreendidas como estratégias da burguesia empresarial local, em consonância com os interesses das burguesias nacional e internacional, para viabilizar um projeto hegemônico de sociabilidade inspirado nos ideais do neoliberalismo e orientado por organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Sua execução perpassou processos de mediação local, conduzidos pelo setor empresarial do CIC, repercutindo na adoção de estratégias específicas ajustadas à realidade educacional cearense. Sem romper com a perspectiva neoliberal e lógica gerencial, o governo estadual adotou medidas que anteciparam algumas ações que só posteriormente alcançariam o plano nacional. Nesse sentido, o processo de municipalização do ensino fundamental público, empreendido no período em tela, embora tenha assumido feições particulares no Ceará, não representa uma estratégia desvinculada dos demais objetivos das reformas gerenciais.

A intensificação da agenda da avaliação em larga escala, bem como as modificações promovidas no SPAECE, e o avanço na transferência das matrículas do ensino fundamental para os municípios cearenses, impulsionada pela Lei de Municipalização (1995), cujas diretrizes orientavam a definição de mecanismos de responsabilização e prestação de contas, representaram, portanto, um importante passo no estabelecimento das políticas de *accountability* na educação cearense.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n.13, pp. 13-29, 2009.

ALBUQUERQUE, F. C. Estado e municipalização do ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural. **Revista O público e o privado**. Fortaleza, ano 3, n. 5, p. 43-59, jan./jul. 2005.

BARBALHO, Alexandre. Os modernos e os tradicionais: Cultura Política no Ceará Contemporâneo. **Estudos de Sociologia**. Araraquara/SP, v.12, n. 22, p. 27-42, 2007.

BONAMINO, Alicia; SOUZA, Sandra Sákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BONFIM, W. L. S. Reforma do Estado e desenvolvimento econômico e social no Ceará: singularidade e contexto histórico. In: ADENAUER. **Reforma do Estado e outros estudos**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995**. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, 1995.

CEARÁ. **Lei nº 16. 622 de 18 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola - FADE e dá outras providências.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr./jun. 2012.

FREITAS, Dirce Ney Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas/SP: Autores Associados, 2007.

GONDIM, Linda M. Quando “outros” novos personagens entram em cena; o modelo de gestão da social-democracia cearense. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 195-210, jul./set. 1995.

HAGUETTE, André. Contextualização da educação escolar no Ceará. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 30, n.1/2, p. 144-162, 1999.

LIMA, Aléssio Costa. **O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (SPAECE) como expressão da política pública de avaliação educacional do estado**. 2007. 262 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

MAGALHÃES JUNIOR, A. G.; LIMA, Diva; FARIAS, M. A. Política de avaliação educacional no Estado do Ceará: histórico dos programas de avaliação da Secretaria de Educação Básica do Ceará (SEDUC). **Tópicos Educacionais**. Recife, n. 2, jul./dez. 2013.

NASPOLINI, Antenor Manoel. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, USP, vol. 15, nº 42, p. 169-186, São Paulo, 2001.

NASPOLINI, Antenor Manoel. Gestão escolar e formação de diretores: a experiência do Ceará. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 141-145, fev./jun. 2000.

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. **Modernização do atraso: a hegemonia burguesa do CIC e as alianças eleitorais da “Era Tasso”**. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará (UFC), 2008. 324p.

RABELO, Clotenir Damasceno. **Papel do município e relações federativas: atuação de municípios cearenses nas políticas de formação continuada de alfabetizadores**. 2014. 343f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2014.

ROSAR, M. de F. F. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro pela via da municipalização**. 1995. 348f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas-SP, São Paulo, 1995.

TAVARES, Fabíola Barrocas. **Pedagogia da escassez: neoliberalismo e educação no Ceará**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Educação. Campinas, SP, 2002.

VALDEVINO, F. G. **Políticas de *accountability* como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007 - 2014)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Campina Grande. 129p. Campina Grande-PB, 2018.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. (orgs.). **Documentos de política educacional no Ceará: Império e República**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

CAPÍTULO II**A GESTÃO POR RESULTADOS (GPR) NA
EDUCAÇÃO PÚBLICA DO CEARÁ (2003 – 2014)¹⁰**

Jefferson de Queiroz Maia**INTRODUÇÃO**

O estado do Ceará vem seguindo, nos últimos anos, a tendência nacional e internacional no que se refere às políticas públicas em educação. Oscilando entre o estado que toma para si a responsabilidade pela educação e o que procura implantar ideias influenciadas pelo contexto reformista predominante, os governos estaduais cearenses das últimas décadas vêm dando uma nova roupagem ao modelo de educação do estado. No âmbito das ações que remodelaram a educação do Ceará, está a inserção da Gestão por Resultados (GPR). Os modelos de gestão pública do Ceará, observados especialmente a partir de 2003, vêm priorizando a GPR como fundamento para a formulação de políticas educacionais que visam à busca de resultados a serem apresentados para a sociedade como produto do trabalho da gestão pública. Ideias como eficiência e eficácia, *accountability*, metas, planejamento estratégico e avaliações externas são exemplos da presença da GPR na agenda recente da educação pública cearense.

Compreendendo a importância desse debate, o presente capítulo tem como objetivo analisar a presença da GPR nas políticas educacionais no Ceará e seus impactos entre os anos de 2003 e 2014. Porém, antes de promover tal debate, faz-se necessário argumentar sobre o próprio conceito de GPR, suas origens e bases teóricas e os motivos que levaram à introdução desse modelo nas políticas educacionais locais.

O segundo caminho busca entender a presença e os impactos da GPR nas políticas educacionais do Ceará no contexto neoliberal, tomando como recorte para análise as gestões de Lúcio Alcântara (2003 - 2006) e Cid Ferreira Gomes (2007 - 2014), período em que a Gestão por Resultados se consolidou enquanto instrumento de política pública no estado.

O CONCEITO DE GESTÃO POR RESULTADOS

A origem da Gestão por Resultados (GPR) está relacionada à introdução da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), na década de 1980, em sintonia com a ascensão da teoria neoliberal, propondo transformações no estado e buscando uma gestão orientada para os resultados. As referências para a introdução da GPR são países como Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos da América e Canadá. Segundo Pinho (2001),

Nesse contexto, cria-se outro arranjo político, com a necessidade de se buscar um novo arranjo de Estado. Um Estado gerencial, mais compacto, enxuto e empreendedor, que não tolera mais a ineficiência e busca outros parâmetros de

¹⁰ Capítulo elaborado a partir de dissertação de mestrado *A gestão por resultados na educação cearense (2007- 2010): o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)*, defendida na Universidade Estadual do Ceará, em 2013.

funcionamento e atuação, tendo comprometimento com a capacitação, onde a eficiência e os resultados passam a ser um norte (*apud* MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2009, p. 6)

Portanto, a introdução da GPR está diretamente ligada à mudança de perspectiva da gestão pública. O poder público tem a responsabilidade de garantir as condições necessárias para o avanço do capital e para a consolidação do neoliberalismo como modelo hegemônico. Suas características de eficiência e de busca por resultados estão relacionadas ao conceito produtivo advindo do toyotismo, modelo predominante no regime neoliberal. A visão de produtividade flexível e trabalho multiespecializado, a introdução de metas de atendimento do serviço público, inclusive, em alguns casos, com o estímulo à premiação por melhor desempenho, à otimização dos recursos e ao enxugamento dos gastos são exemplos comuns do cenário toyotista de produção.

A Nova Gestão Pública pode ser entendida como

[...] uma expressão utilizada regularmente por acadêmicos e profissionais da área para servir aos modelos e tendências da administração pública que emergiram nas últimas décadas e questionam o paradigma burocrático vigente até então. A NGP inspirava-se na constatação que a maximização do retorno financeiro seria alcançada não apenas pelo controle passo a passo dos procedimentos, mas pela flexibilização das normas, desregulamentação dos procedimentos e adequação as novas dinâmicas do mercado (PERDICARIS, 2009, p. 22).

O que se observa é uma relação intrínseca entre o neoliberalismo e a aplicação da GPR na administração pública. A Nova Gestão Pública foi produto da exigência por um Estado mais flexível e dinâmico, capaz de superar a burocracia até então predominante, estimular o crescimento da economia e se tornar o mais eficiente possível em matéria de atendimento aos interesses do mercado. Segundo Gomes (2009, p. 66),

Por Gestão por Resultados podemos entender então o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

A GPR oportuniza à administração pública a criação da trílice ação de planejar-avaliar-corriger. Sua essência consiste na criação de políticas capazes de atender às demandas da sociedade com base nos conceitos de eficácia e eficiência, de avaliar, de forma sistemática, os impactos de tais políticas, comparando os resultados alcançados às metas antes estabelecidas, e ainda de reorganizar ações com base nos resultados obtidos nas avaliações.

Segundo o Conselho Latino-americano para o Desenvolvimento (CLAD), a GPR significa

[...] un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizá-lo asegurando la máxima eficacia, eficiencia e efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (CLAD, 2007 *apud* PERDICARIS, 2009, p. 29).

Ou seja, o entendimento do conselho está relacionado ao interesse de tornar a esfera pública mais eficiente em seu desempenho enquanto instituição. Com isso, as funções do Estado são claramente pensadas a partir de objetivos e metas a serem atingidas como forma de apresentar à sociedade uma prestação de contas sobre o seu desempenho, por meio da divulgação dos resultados dos serviços prestados. Sob o discurso de tornar as instituições mais eficazes no atendimento às

demandas sociais e, ao mesmo tempo, de adequar a estrutura do Estado à lógica do mercado, a GPR é transportada do setor privado para a administração pública, cumprindo importante papel na prática de prestação de contas social, ou política de responsabilização, pois que

[...] os objetivos e resultados claros permitem maior *accountability*, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas traz maior transparência e permite relações mais inequívocas de controle e sanção. Esta maior susceptibilidade ao controle público contribui também para a eficiência. (GOMES, 2009, p. 7).

Assim sendo, sob a égide da transparência e da satisfação ao cliente (no caso a sociedade), cria-se um Estado regulador que usa de suas políticas de resultados para ampliar o seu controle social na intenção de conseguir maior eficiência na gestão pública. Trata-se de uma combinação entre a GPR, a visão de estado neoliberal e o conceito de qualidade total advindo do modelo empresarial de organização administrativa. Evidencia-se, assim, a implantação de componentes da administração privada dentro da esfera pública. Portanto, um dos principais pontos da orientação por resultados e da *accountability*¹¹ é o seu objetivo de controle das políticas públicas e de formação de um Estado avaliador/regulador, já que “Os resultados passam a ser monitorados do *input* (recursos) para o *output* (resultados do processo-produto) e o *outcome* (impactos estratégicos). O foco central é na obtenção de resultados de impacto, o que gera uma adequação na estrutura organizacional” (PERDICARIS, 2009, p. 30).

O controle das políticas e das instituições através do monitoramento dos seus resultados remete ao conceito de qualidade advinda do toyotismo. O Estado e suas repartições adequam suas ações para a nova visão produtiva do mercado, introduzindo a busca por metas e a responsabilização pelos resultados alcançados. Através do controle dos resultados e das instituições, são criadas ações voltadas para atender as demandas sociais sem desperdício de dinheiro, de forma mais dinâmica, com maior participação de setores privados através de parcerias, com flexibilidade para a desburocratização do aparelho estatal e buscando alta *performance* no atendimento à clientela.

A GPR tem, portanto, um componente de prestação de contas aos cidadãos, que são entendidos como clientes, o que cria meios para a prática direta da *accountability*, e permite a formação de um Estado mais responsivo. Com isso, ele acaba se consolidando como um importante elo entre o poder público e a sociedade, uma vez que seu princípio passa, “invariavelmente, pela questão da transparência e da publicidade, mas não se resume ao mero prestar de contas previsto pela burocracia legal; pressupõe diálogo” (CARLOMAGNO, 2010, p. 7).

Com o intuito de mostrar serviço à população, o governo lança mão de canais de diálogo com a sociedade com o objetivo de fortalecer a prática de prestação de contas social. Um desses importantes canais é a mídia, por meio da propaganda direta para a população, explicitando as ações do governo. A *accountability* midiática é uma marca característica dos governos atuais em vários países do ocidente. Convencer a sociedade, principalmente os setores mais populares, com propagandas bem-feitas sobre o desempenho satisfatório do governo passou a ser uma constante nos dias de hoje. Como tudo que cai na malha capitalista, a *accountability* virou um grande negócio e uma importante estratégia política.

Há, portanto, uma controvérsia entre propaganda e *accountability*, que pode ser bem evidenciada nas palavras de Carlomagno (2010, p. 8), ao afirmar que “a transparência pública é campo obrigatório para a democracia, mas a publicidade comercial é campo fértil para a controvérsia”.

No Brasil, o tema da GPR ganha destaque entre 1995 e 1998, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que, inspirado em exemplos de reformas de países como Inglaterra,

¹¹ Para Paul “*Accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. *Accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos” (PAUL, 1992 *apud* CENEVIVA, 2005, p. 2).

EUA e Canadá, inicia uma ampla reestruturação administrativa, criando o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cujo objetivo era fomentar uma administração pública mais moderna e eficiente, com normas mais flexíveis e adequadas à nova realidade econômica neoliberal. Para isso, o então Ministro Bresser Pereira desenvolveu uma série de medidas reformistas para reduzir o tamanho do Estado e dos seus gastos gerais, melhorar sua arrecadação e gestão fiscal, estabelecer e cumprir metas e ampliar a responsabilização dos servidores e instituições públicas sobre os serviços ofertados.

Não se tratava apenas de buscar resultados significativos para a sociedade; era também uma questão de realinhamento do Estado diante dos desafios que o novo cenário econômico impunha ao Brasil na década de 1990. Era necessário apresentar uma gestão pública mais eficiente, tanto do ponto de vista da prestação de serviços, quanto do ponto de vista dos gastos efetivos com questões sociais. A intenção era canalizar recursos, evitando desperdícios, o que demandaria maior controle do Estado no que se refere às políticas sociais e aos seus custos.

O Brasil inicia uma política de austeridade econômica, de redução dos gastos públicos e de saneamento dos recursos do Estado. Políticas de privatização, controle da inflação, aumento da arrecadação de impostos, redução do Estado nas questões sociais por meio de incentivo a parcerias com o setor privado, diminuição da renda do trabalhador e estímulo ao aumento da lucratividade empresarial são algumas das ações estratégicas do governo brasileiro no processo de adequação à realidade neoliberal.

Na educação, a GPR e a *accountability* foram percebidas de forma mais veemente nas políticas de avaliação, de responsabilização social e de redefinição curricular. A principal influência sobre a reestruturação dos sistemas de ensino em vários países do ocidente veio da nova estrutura de produção emergente nas décadas de 1970 e 1980, o toyotismo¹².

Dois aspectos caracterizaram as reformas educacionais a partir da gestão por resultados. O primeiro deles foi a implantação da lógica neoliberal nas políticas educacionais, redimensionando os objetivos dos sistemas de ensino a partir da inserção de metas de produtividade, da cultura de resultados, da competitividade entre escolas e entre alunos e da formação educacional para o trabalho nos padrões do toyotismo, adequando o objetivo da educação à realidade do mercado. O segundo foi o ingresso de agentes do capital privado nas políticas educacionais, buscando a construção do que Dale (2004) chamou de “uma agenda globalmente estruturada para a Educação”, a criação de uma espécie de modelo padrão de educação elaborado, financiado e controlado por instituições como o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Unesco.

Nos dois aspectos citados, a avaliação da educação foi o campo em que a GPR se fez mais presente a partir de meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, principalmente aquela pautada em testes padronizados, externos e em larga escala. Notoriamente, as avaliações externas foram entendidas como base para mensuração da qualidade do ensino e estiveram presentes nas reformas educacionais de países como os EUA, Canadá, Portugal, Alemanha e Brasil. Elas significaram a consolidação do resultado como fundamento essencial para a formulação de políticas públicas na área da educação. Segundo Afonso (2009, p. 18)

Não é, portanto, por acaso que algumas formas de *accountability* em educação têm sido estruturadas tendo como fundamento exclusivo ou predominante os testes estandardizados no âmbito das avaliações externas. Aliás, esta informação e os

¹² O modelo japonês toyotista mudou a base produtiva do capital, exigindo um novo perfil profissional para a linha de produção, o, que por sua vez, exigiu uma readequação dos processos formativos desse novo trabalhador. Com isso, o poder público passou a repensar as políticas educacionais, promovendo uma reestruturação dos sistemas de ensino de forma a adequá-los a nova lógica produtiva toyotista.

métodos de mensuração quantitativos têm relações evidentes com a emergência do chamado Estado avaliador e com a disseminação da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), onde a definição prévia de objetivos e a sua mensuração e quantificação são aspectos centrais.

Nos EUA, a presença da GPR ficou muito evidente na política de avaliação educacional desenvolvida pelo governo de George Bush, quando, em 1992, ele criou a *No Child Left Behind* (NCBL), na qual, através da aplicação anual de testes padronizados de Língua Portuguesa e de Matemática, criou-se uma política de maior responsabilização de escolas, gestores e professores. Oliveira e Menegão (2012, p. 61) esclarecem que

O destino de profissionais e escolas passou a ser decidido com base na pontuação dos estudantes nos testes de habilidades de leitura básica e matemática. As escolas que fracassassem em alcançar os objetivos e metas estariam sujeitas a vários graus de sanções, entre os quais seus profissionais poderiam ser demitidos, a escola poderia ser fechada ou reestruturada. Desregulamentação, competição e escolha pareciam soluções óbvias.

Na verdade, a educação norte-americana experimentou a face mais agressiva da neoliberalização do ensino público. Os resultados passaram a ser o foco p da ação do governo. Criou-se um rigoroso sistema de acompanhamento e responsabilização focados na escola e em seus profissionais face aos resultados obtidos pelos alunos nos testes padronizados. Houve um claro deslocamento da atenção social sobre a educação. Se, antes, o foco era o governo e as suas políticas, agora ele estava nos gestores, nos professores e nos desempenhos previstos para os seus alunos nos testes padronizados, ou seja, o foco da responsabilização ou *accountability* está no chão da escola.

Afonso (2009) faz uma crítica às políticas avaliativas orientadas apenas para os resultados. Para ele,

[...] não se promove *accountability* pública em educação com a indução de lógicas do mercado muitas vezes conseguidas através de formas de comparação e competição espúrias (alheias), ou pela introdução de mecanismos de privatização e de mercantilização da educação que desvalorizam a escola pública enquanto escola comprometida com os princípios de igualdade real de oportunidades para todos, de pluralidade de excelências, de justiça educacional e de cidadania democrática (p. 23).

A política educacional americana, que também era evidenciada, embora em níveis diferentes, em outros países ocidentais capitalistas, estimula a competição pela comparação de resultados e de práticas de punição ou premiação que em nada condizem com o sentido real da educação pública, que é o de garantir acesso igual de oportunidades e uma educação para a cidadania. Pelo contrário, leva à exclusão severa dentro do sistema público de educação e promovem o avanço do capital privado e todo o dismantelo que ele promove, transformando a educação americana numa educação de quase mercado.

Ravitch¹³ afirma que

Os ricos objetivos da educação não podem ser reduzidos a pontuações em testes, os quais devem ser apenas um indicador. Quando o teste torna-se o objeto principal vinculado as fortes consequências, ele próprio é invalidado, e perdem-

¹³ Diana Ravitch foi Secretária Adjunta de Educação dos EUA no governo de George Bush na década de 1990. Em 2011, foi lançada, no Brasil, a tradução do livro *Vida e Morte do grande sistema escolar americano*, criticando o modelo de educação por resultados adotado no país durante sua gestão, alegando se tratar de um risco para a educação pública norte-americana em virtude do agressivo processo de concessões privadas que foram dadas as escolas que não alcançaram as metas do governo. O livro é uma dura crítica aos pressupostos ideológicos e aos resultados daquele modelo educacional implantado nos EUA.

se de vista os objetivos essenciais da educação (RAVICH, 2011 *apud* OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 654).

Para a autora, a avaliação da qualidade do ensino restrita apenas a testes padronizados limita a capacidade formativa da educação e, ao mesmo tempo, desresponsabiliza o poder público sobre uma série de outros fatores que certamente interferem no desempenho dos estudantes nas escolas.

Os problemas sociais que atrapalham o desenvolvimento da aprendizagem, de responsabilidade direta do poder público, como a violência, o desemprego, a falta de condições estruturais e pedagógicas de muitos sistemas de ensino são mascarados e o foco do problema é desviado para professores e escolas, responsabilizados quase que exclusivamente pelo sucesso ou fracasso do ensino.

A responsabilização focada nas escolas ignora a parte de responsabilidade dos estudantes e suas famílias, e do poder público em prover condições adequadas de trabalho. Os professores não são responsáveis sozinhos pelo aprendizado dos estudantes, e nem tudo de valor que um professor transmite aos seus alunos pode ser mensurado em um teste padronizado (OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 653).

Enfim, as transformações econômicas e sociais proporcionadas pelo neoliberalismo provocaram mudanças estruturais nos modelos de educação em todo o mundo. Cientes de que o modelo de acumulação flexível e de produção toyotista era fundamental para a consolidação do modelo econômico em ascensão, Inglaterra e EUA iniciaram um processo de reestruturação política em direção ao Estado Mínimo, o que repercutiria em suas políticas públicas educacionais. A política por resultados implantada na educação norte-americana na década de 1990 apresentou ao mundo uma versão do processo de requalificação da educação em função das ordens do mercado. Mecanismos de transferência de responsabilização do recurso para o processo/resultado, utilizando-se de *accountability*, e de controle dos sistemas de ensino por meio de rigorosas políticas de avaliação e de acompanhamento dos resultados continuam a determinar as políticas educacionais nos países neoliberais.

O poder público controla os processos educacionais segundo os interesses privados, uma vez que transforma o objetivo da educação em atender às intenções do mercado. Isso não contribui para uma educação pública que garanta acesso a oportunidades com equidade para as populações mais carentes do mundo; pelo contrário, mercantiliza o que talvez seja a única via de acesso a oportunidades para a grande maioria da população.

GESTÃO POR RESULTADOS NA EDUCAÇÃO CEARENSE (2003 – 2006)

No estado do Ceará, a ideia de Gestão por Resultados (GPR) aparece pela primeira vez no governo de Lúcio Alcântara (2003 – 2006). A sua implantação está relacionada à influência do modelo de gestão pública do Canadá, um dos países que já praticava a política orientada por resultados. Medeiros, Rosa e Nogueira (2009, p. 4) informam que

Com o apoio da *Canadian International Development Agency* (CIDA), o governo do Ceará, em 2004, enviou uma missão, com autoridades da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), da Secretaria da Controladoria (SECON), do Instituto de Pesquisas e Estratégias do Estado do Ceará (IPECE) e do Tribunal de Contas do Ceará, para estudar o modelo canadense. Como fruto desta visita, o governo optou por implantar o modelo de Gestão por Resultados (GPR), utilizando como referencial teórico o modelo daquele país.

Segundo Vieira (2007, p. 51),

A busca deliberada da melhoria de resultados na administração pública se inscreveu nos compromissos do plano de governo “Ceará Melhor” (2003 – 2006), onde a educação veio integrar o eixo “Ceará Vida Melhor”, explicitado no plano de educação básica “Escola Melhor, Vida Melhor” [...] Para dar sequência aos compromissos assumidos pelo governo, foram criados dois importantes instrumentos de monitoramento das políticas: a Gestão por Resultados (GPR) coordenada pela Secretaria do Planejamento e Controle (SEPLAN), por intermédio do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Portanto, a GPR foi criada no Ceará como mecanismo de monitoramento das políticas públicas. Seguindo o modelo de gestão voltada para a excelência e para o tratamento da sociedade como cliente, o estado buscou o que dizia ser a modernização em prol de um serviço de melhor qualidade para a população. No caso da educação, ela se expressaria na criação de metas de gestão para a aprendizagem dos alunos e para a qualidade do ensino ministrado pelas escolas. Tais metas estariam focadas no desempenho de alunos e de escolas nos resultados internos (aprovação, reprovação, evasão escolar) e externos (em avaliações de larga escala), como principais instrumentos de avaliação da qualidade da educação ministrada.

Certamente a sua introdução tem relação com a necessidade que se fazia urgente no início do governo de Lúcio Alcântara de melhorar os resultados educacionais apresentados pelo Ceará no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), sistema de avaliação externa criado em 1992, que apresentava resultados preocupantes em 2003. Como as políticas públicas nascem de demandas sociais, no caso específico, a demanda teve relação com os baixos índices de desempenho apresentados pelo sistema educacional do estado. Para melhor elucidar tal justificativa, o Quadro 1 apresenta os resultados do SPAECE entre 2001 e 2003.

Quadro 1: Análise dos resultados do SPAECE – 2001/2003

Série	Esfera	Língua Portuguesa		Matemática	
		Média 2001	Média 2003	Média 2001	Média 2003
4ª série EF	Estadual	151,4	163,5	162,4	164,1
	Municipal	136,9	141,8	145,5	149,7
	Total	145,1	152,5	154,1	159,9
8ª série EF	Estadual	216,3	219,2	221,4	220,7
	Municipal	210,5	210,3	216,4	219,1
	Total	219,6	221,0	219,4	219,9
3ºano EM	Estadual	254,0	262,8	250,9	256,6
	Municipal	--	--	--	--
	Total	254,0	262,8	250,9	256,6

Fonte: SPAECE – Relatório Geral 2004 – Fundação Cesgranrio, p. 63-64.

Os resultados apresentam-se bem abaixo dos números tidos como ideais pelo governo. O 3º ano do ensino médio, por exemplo, apresenta, como índice de proficiência ideal, um valor de 325 pontos para Língua Portuguesa e 350 pontos para Matemática, e, em 2003, os resultados estavam bem aquém do esperado. Isso significa dizer que, de acordo com o SPAECE, o nível de aprendizagem dos alunos cearenses no ensino médio era muito baixo, e o grande desafio do poder público era elaborar políticas capazes de melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações. Claramente o governo cearense confiou à política de avaliação em larga escala a responsabilidade de aferir a qualidade da educação pública estadual e usou seus resultados para definir as políticas educacionais.

O que ocorre no Ceará tem ligação com uma tendência nacional de valorização das avaliações em larga escala. Segundo Freitas (2007, p. 46), “os diagnósticos das avaliações em larga escala ganharam destaque, alegando os agentes estatais a necessidade de o governo central contar com indicadores confiáveis a respeito da realidade educacional existente no país”. A avaliação em larga escala influenciou o governo cearense, iniciado em 2003, e isso pode ser evidenciado a partir do momento em que este passou a utilizar estratégias que visaram melhorar os índices apontados pelo SPAECE.

A ideia da Gestão por Resultados incorporada às políticas educacionais torna-se uma das estratégias do governo cearense. Não necessariamente ela surge com o objetivo exclusivo de cunho pedagógico. Ela busca resultados que signifiquem melhor eficiência e eficácia do poder público no que se refere aos serviços educacionais. Freitas (2007) defende que a avaliação em larga escala carrega esse sentido objetivo, relacionado diretamente à questão de os seus resultados darem significado à administração pública e afirma que

O despontar da avaliação em larga escala como via de regulação central da educação básica não se subordinou à lógica do debate em defesa da escola pública e democrática, antes se orientou pelas ideias de modernização administrativa, cujas estratégias propiciaram a participação dos envolvidos segundo propósitos políticos-pedagógicos consequentes para os interesses predominantes do país (p. 48).

Assim sendo, não causa estranheza a forte relação da GPR com a avaliação em larga escala, em especial o SPAECE e o seu diagnóstico sobre a qualidade da educação cearense. Ambas estão intrinsecamente relacionadas à ideia de modernização das políticas educacionais, sendo justificadas pela busca da eficiência, eficácia e qualidade na relação investimento/resultado.

Diante do exposto, a GPR foi inserida no contexto da política educacional cearense com o intuito de monitorar a qualidade dos serviços ofertados à sociedade e atender a uma demanda que exigia melhoria nos índices e nos resultados das avaliações da qualidade. Para Vieira (2007, p. 57),

A escola é lugar por excelência da promoção da educação de qualidade como um direito inalienável. É, portanto, o sucesso escolar que justifica a gestão democrática, e não o contrário. Não basta, pois, incluir e ser feliz. É preciso buscar a qualidade, e essa, de uma maneira ou de outra, se expressa nos resultados obtidos pela escola.

A ideia é apresentar um melhor desempenho do ensino cearense a partir da melhoria da qualidade das escolas. A escola é o local onde as políticas públicas em educação acontecem e são mais evidentes. O seu sucesso significa o sucesso da gestão educacional e de suas políticas. A partir disso, a GPR busca um monitoramento do desempenho das escolas, aumentando o seu controle sobre elas e desencadeia nas escolas o processo de aumento da responsabilização pela qualidade da educação que oferta. Cada vez mais, o Estado é o avaliador da qualidade das escolas, pressupondo a condição de um Estado visto como fiscalizador.

O monitoramento dos resultados alcançados pelas políticas públicas educacionais é determinante para a elaboração de ações e planejamentos futuros. Há uma clara substituição da tradicional cultura de processos pela cultura de resultados. Vieira (2007) chama esse processo de introdução da “cultura de avaliação” na educação cearense.

Em 2006, é criado um programa de gestão escolar voltado para a política de resultados. O instrumento utilizado foi um documento chamado Gestão Integrada da Escola (GIDE). No mesmo documento, a GIDE reunia metas, objetivos e procedimentos de cunho pedagógico, administrativo e financeiro. Todos os demais documentos que, em separado, evidenciavam a gestão por resultados foram compactados dentro de uma só sistemática. Segundo o FNDE,

O objetivo da Secretaria da Educação Básica do Ceará (SEDUC) ao assinar esse termo é racionalizar os procedimentos e processos, reunindo em um único instrumento de gestão o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), o Projeto Político Pedagógico (PPP) e outras ações relacionadas ao gerenciamento de rotinas escolares (BRASIL, 2012).

Na GIDE, era possível conhecer o projeto pedagógico da escola, seu mapa curricular, suas metas de conservação do patrimônio escolar e de melhoria da infraestrutura da instituição, suas metas de aprovação, reprovação e evasão escolar e as metas a serem alcançadas no SPAECE. O instrumento era alicerçado na gestão de processos com base em métodos administrativos modernos, integrados, racionalizados e voltados para o monitoramento do cotidiano, das ações e dos resultados das unidades escolares.

A GIDE funcionou como uma porta de entrada da GPR na educação cearense durante o governo de Lúcio Alcântara e, muito embora o programa não tenha suportado o final do ano de 2006, quando o então governador não foi reeleito para um segundo mandato, inegavelmente ela influenciou políticas educacionais seguintes. Posteriormente, na gestão de Cid Ferreira Gomes (2007 - 2014), as políticas de avaliação e *accountability* foram predominantes. Seu governo direcionou de forma mais expressiva um conceito de qualidade pautado na GPR.

GESTÃO POR RESULTADOS, AVALIAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO DE CID GOMES (2007 – 2014)

Entre 2007 e 2014, as políticas educacionais do Governo do Estado do Ceará estiveram diretamente relacionadas à cultura da avaliação, à política de resultados e ao entendimento de que a qualidade da educação passa por bons índices ou indicadores de desempenho do sistema nas avaliações externas de larga escala. Leis, programas específicos de qualificação, sistemas de premiações e incentivos sobre as avaliações foram criados no intuito melhorar os indicadores estaduais nas avaliações externas e fortalecer, dentro do sistema público de ensino, a cultura de avaliação.

A primeira reflexão sobre a GPR entre 2007 e 2014 pode ser feita com base no próprio Plano Plurianual de 2008. Um dos eixos norteadores do PPA cearense diz respeito à GPR. Segundo o documento,

[...] a Gestão Por Resultados está pautada no compromisso de alcançar resultados que melhorem a condição de vida da população. Esses resultados serão medidos como indicadores que, por sua vez, orientam a organização dos programas e ações bem como a alocação de recursos (CEARÁ, 2009, p. 13).

O texto expressa a orientação do governo em pautar-se pela política de resultados para a elaboração de políticas públicas sociais. Acreditando que a GPR pode gerar o bem-estar da população, o governo lança mão do conceito visando dar mais eficiência ao serviço público. Ao se pensar em indicadores sociais de qualidade, o PPA cearense abre caminho para que as secretarias elaborem programas de governo voltados para a criação e o alcance de indicadores que possam significar qualidade dos serviços prestados à população e levem à melhoria de sua condição de vida.

Na Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC), a principal presença da política de resultados pode ser observada em programas que visam melhorar os índices educacionais internos e em avaliações externas. Aqui, o governo pauta-se nos resultados obtidos por avaliações externas anteriores, bem como nos índices educacionais internos antes observados. Baseado nisso, pensa num conjunto de ações e de programas que visem, a partir de indicadores considerados ideais, atingir qualidade nos serviços oferecidos.

A matemática é simples. Identificam-se os resultados anteriores para se ter um parâmetro, elaboram-se metas e indicadores de melhoria desses resultados como meio para melhorar a qualidade da educação ofertada, pensa-se em ações e programas para atingir tais metas e indicadores e avalia-se o desempenho da clientela de tais programas, no caso, os alunos, no sentido de identificar se os objetivos e as metas estão sendo alcançados. Esse ciclo se renova dentro de um tempo programado e, a cada ciclo avaliativo, os resultados serão novamente norteadores de correções ou mesmo de substituições de ações e de programas educacionais, sempre voltados para a melhoria dos resultados em relação aos indicadores anteriormente identificados.

No Ceará, a partir das características discutidas, observa-se um Estado que assume um papel avaliador/regulador de suas políticas educacionais e faz de tais políticas um campo de atuação com base na GPR, acreditando ser esse o melhor caminho para ofertar um serviço de qualidade e fazer da educação um instrumento de acesso a oportunidades para a população mais carente. Em sua idealização, elaboração dos programas e das ações, dos financiamentos e da avaliação, a educação cearense se molda a partir desses ideais, que, notadamente, importam visão e conceitos neoliberais.

Nos governos de Cid Ferreira Gomes (2007 a 2014), as avaliações externas e em larga escala ganham ainda mais importância no que tange ao diagnóstico da qualidade educacional para a tomada de atitude traduzida em políticas públicas para o setor. Houve uma requalificação dessas avaliações externas, principalmente do SPAECE, que se consolidou como instrumento principal de avaliação da educação cearense.

Em 2007, a SEDUC reconfigurou o SPAECE, ampliando a rede de alunos que deveriam realizar as avaliações. Nunca o sentido da expressão “larga escala” foi tão apropriado. A partir daquele ano, não apenas os alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio realizariam as provas. Para os alunos do 2º ano do ensino fundamental, foi criado o SPAECE–Alfa, e os dos 1º e 2º anos do ensino médio também realizariam as provas. Elas deixaram de ser bianuais e passaram a acontecer anualmente, mesmo com as provas do SAEB acontecendo nos anos ímpares. Com isso, o investimento foi elevado, os gastos com todo o processo cresceram, e aumentou também a importância dada ao SPAECE como elemento central na gestão das políticas educacionais do estado.

As inovações nas avaliações em larga escala estão relacionadas à mudança de perspectiva do poder público cearense e ao seu alinhamento com a adoção da política de resultados na educação. Essa mudança tem relação com a influência do neoliberalismo e da ideia de Qualidade Total advinda do modelo de gestão empresarial toyotista. Sobre o conceito de Qualidade total na Educação, Saviani (2010, p. 440) explica que

Com a projeção do toyotismo para a condição de método universal de incremento do capitalismo em nível mundial, surgem tentativas de transpor o conceito de “qualidade total” do âmbito das empresas para as escolas. [...] No entanto, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são os produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes.

Portanto, a aplicação da qualidade total na educação seria um reflexo da consolidação do toyotismo como sistema produtivo predominante, em que a condição econômica determinaria as políticas educacionais, e no qual os cidadãos egressos dos sistemas educacionais são verdadeiros produtos prontos para serem “consumidos” pelo mercado.

O que se observa é que uma nova forma de pensar a qualidade em educação foi posta em prática. Segundo Gentili (1994, p. 54),

O neoliberalismo trouxe uma nova forma de ver a qualidade educacional associando-a aos princípios mercadológicos de produtividade e rentabilidade,

introduzindo nas escolas a lógica da concorrência. Esse raciocínio baseia-se na crença de que quanto mais termos produtivos se aplicam a educação, mais produtivo se torna o sistema educacional.

Como é possível observar, a qualidade total é o próprio discurso oficial do neoliberalismo aplicado à educação. Na intenção de qualificar os trabalhadores para o modo de produção flexível e tentando readequar a ação do Estado na condução de suas políticas públicas para esse fim, o neoliberalismo transporta o discurso da qualidade total para a esfera educacional.

Duas leis criadas no governo de Cid Gomes (2007 – 2014), oriundas da política de gestão da SEDUC, fortaleceram as avaliações externas e as políticas de resultados. Uma delas foi a criação do Prêmio *Aprender Pra Valer* instituído pelo Governo do Estado, em 2009, e destinado às escolas de ensino médio. Segundo a Lei nº 14.484, de 8 de outubro de 2009,

Art. 1º Fica instituído o Prêmio Aprender pra Valer, que visa reconhecer o mérito nas escolas da rede pública de ensino do Estado que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos.

Art. 2º O Prêmio Aprender pra Valer consiste na premiação do quadro funcional de todas as escolas que alcançarem as metas anuais de evolução da aprendizagem dos alunos do ensino médio, definidas pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará - SEDUC, tendo por referência os resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE.

Art. 3º A cada ano, o Poder Executivo estabelecerá, em ato próprio, as metas estaduais, que servirão de parâmetro para concessão do Prêmio Aprender pra Valer (CEARÁ, Diário Oficial do Estado, 2009).

A partir da reflexão sobre os três primeiros artigos da Lei, é possível observar duas importantes constatações. A primeira relaciona-se com a consolidação da política de resultados como importante vertente das políticas educacionais do Governo do Estado do Ceará. Ao criar o Prêmio, valorizando as escolas que alcancem as metas previstas pelo próprio estado para o SPAECE, o governo acaba estimulando a priorização, por parte das escolas, de ações voltadas para os resultados em avaliações externas em larga escala.

Claramente, observa-se a extensão da política de resultados do governo para as escolas. O pensamento é alinhado desde o poder público até os espaços onde a política acontece na prática, no caso, as unidades escolares. Governo e escolas têm agora o mesmo objetivo, melhorar os índices dos alunos da rede nas avaliações externas por um motivo em comum e outro em particular. Em comum, a ideia de acreditarem que tais avaliações externas significam qualidade educacional e, em particular, quando o governo, por um lado, busca apresentar, através dos resultados, a imagem de que sua política educacional está melhorando a qualidade da educação de forma mais ampla, pois utiliza o SPAECE como referência. As escolas, por outro, buscam o prêmio previsto para professores e funcionários, alimentando a ideia de incentivo através de prêmios que despertam forte interesse dentro da rede.

O critério para tal premiação é simplesmente o resultado objetivo nas avaliações, e não há componente social levado em consideração. A complexidade que envolve as escolas, suas comunidades e suas diferentes realidades não são avaliadas. Uma meta de crescimento é estabelecida pelo governo e aquelas escolas que atingirem tal meta são premiadas. É a lógica do resultado egresso da gestão empresarial sendo colocada dentro da gestão da educação.

A segunda ideia a ser observada é o espírito competitivo criado dentro do sistema educacional a partir da vinculação de um prêmio em dinheiro aos resultados das escolas no SPAECE. Laval (2004) traz à luz do debate reflexões importantes sobre esse modelo concorrencial introduzido na educação, afirmando que

As organizações internacionais de ideologia liberal, acompanhadas pela maior parte dos governos de países desenvolvidos, e estendida aos países ditos periféricos nos últimos anos, que propulsionaram essa concepção de escola, fizeram da competitividade o axioma dominante dos sistemas educativos. A competitividade econômica é também a competitividade do sistema educativo (LAVAL, p. 4).

Ora, a política de premiação das escolas representa a introdução de métodos de gestão comuns no toyotismo. Na administração empresarial toyotista, os times de trabalho são premiados a partir das metas alcançadas. A premiação estimula a produtividade e aproxima o funcionário da empresa. O trabalho acontece em função de alcançar os índices de produtividade e lucratividade desejados. Cria-se a impressão de que, muito mais que um funcionário, o trabalhador é um parceiro da sua empresa. Na premiação às escolas que alcançam as metas previstas no SPAECE, observa-se claramente a transposição da lógica empresarial da Qualidade Total expressa na GPR, para dentro do sistema público de ensino.

De certa forma, o Prêmio cria uma divisão entre as escolas que atingiram o perfil e que, portanto, foram premiadas, e as escolas que não atingiram o perfil e que, por isso, precisam refazer suas estratégias de ação para alcançar as metas estabelecidas e, quem sabe, constar na próxima lista de premiados. Trata-se de uma competitividade que é colocada como um estímulo, entendido pelo poder público como positivo para o desenvolvimento de estratégias que visem melhorar a qualidade educacional das escolas, uma visão concorrencial, mesmo que não colocada explicitamente, atrelada ao modelo educacional cearense.

É bem verdade que a premiação criada não coloca a competitividade explícita e direta entre as instituições de ensino, pois não se trata de um *ranking* para a premiação. Cada escola recebe, a partir dos resultados que obtém nas avaliações anteriores, uma meta para o ano atual, e a competição é exatamente no sentido de atingir tais metas. É nesse momento que talvez resida o ponto mais crítico da política de Gestão por Resultados. As escolas competem com seus próprios números; elas sabem exatamente o que precisam fazer para conseguir o grande prêmio. Essa busca incessante pelo prêmio pode acabar por reduzir o sentido de ser da escola, levando o estilo concorrencial neoliberal para dentro da educação.

O condicionamento dos resultados reduz a importância social da escola, esconde os problemas e impede que a mesma os veja. Envolvida com os resultados em provas objetivas e padronizadas, que muitas vezes não conseguem avaliar toda a sua dimensão social, cultural e política, as escolas acabam tendo seus problemas silenciados, e a educação perde em qualidade social, pois, como bem afirma Ravitch, “nem tudo de valor que um professor transmite aos seus alunos pode ser apreendido em um teste padronizado” (RAVITCH *apud* OLIVEIRA; MENEGÃO, 2012, p. 653).

A escola acaba caindo num sentido reducionista e funcionando como se fosse uma empresa e, como afirma Laval (2004), termina perdendo o seu espírito humanista, tornando-se uma instituição que lembra uma empresa privada, com metas, objetivos, competição, premiação para os vencedores e a exclusão dos fracassados, configurando um claro ataque ao espírito do ensino público.

A segunda ação do governo cearense também é uma premiação com base no bom desempenho em avaliações externas. Trata-se da lei que estipula prêmios para os alunos que fazem o SPAECE e que conseguem atingir uma meta específica de resultado na avaliação. Se a Lei nº 14.484/2009 busca estimular as escolas com prêmios vinculados aos resultados nas avaliações, a Lei nº 14.483 foca no aluno. O estudante agora é o premiado caso consiga atingir a faixa de aprendizagem adequada na escala de proficiência do SPAECE. O prêmio previsto é um computador.

A redação da Lei é a seguinte.

Lei nº 14.483, de 08/10/2009: institui a premiação para alunos do ensino médio com melhor desempenho acadêmico nas escolas da rede pública de ensino do estado e dá outras providências.

Art. 1º Fica instituída a premiação de um microcomputador para os alunos das 3 (três) séries do ensino médio, das escolas da rede estadual de ensino do Ceará, que alcançarem as médias de proficiência adequadas em língua portuguesa e em matemática na avaliação de 2008 do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará - SPAECE.

§ 1º Conforme a escala de proficiência do SPAECE que vai de 0 (zero) a 500 (quinhentos) pontos, o nível adequado para o ensino médio inicia-se a partir de 325 (trezentos e vinte e cinco) pontos em língua portuguesa e 350 (trezentos e cinquenta) pontos em matemática.

§ 2º A referência para identificação dos alunos será a base de dados do SPAECE, entregue à SEDUC pela instituição responsável pela avaliação, relativamente ao ano anterior ao da premiação (CEARÁ, DOE, 2009)

Inicialmente, é importante refletir sobre o porquê da priorização das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática nos testes de proficiência. No entendimento do SPAECE, essas disciplinas são consideradas as mais importantes e, por conta disso, são as únicas avaliadas pelos seus testes. Essa realidade obedece à própria lógica econômica e sua intromissão nas políticas educacionais. As competências básicas nas áreas de Português e Matemática são as mais requisitadas pelo mercado. A base produtiva multiespecializada, que requer mais competências e habilidades gerais do que propriamente conhecimentos específicos, prioriza a formação geral de nível básico em detrimento da formação conteudística disciplinar. Desta feita, as habilidades transdisciplinares são consideradas imprescindíveis, e a Língua Portuguesa e a Matemática, na concepção do SPAECE, reúnem as melhores condições de promoverem tal transdisciplinaridade.

Apesar de a Lei especificar o ano de 2008, ela também foi aplicada nos anos posteriores. A premiação aos alunos que atingirem o perfil no SPAECE cria um estímulo muito forte dentro do ambiente escolar. Numa sociedade em que muitas famílias são economicamente carentes, a possibilidade de conseguir um computador pelo próprio mérito cria duas realidades diferentes dentro de um mesmo contexto. A primeira realidade é a do estímulo, que acaba colocando uma injeção de ânimo nos alunos que passam a se preparar especificamente para a avaliação, buscando a nota adequada para a conquista do prêmio. Essa visão de premiar pelo desempenho, pelo alcance da meta, de bonificar aquele que cumprir o objetivo estabelecido pelo chefe imediato, é uma clara inserção do pensamento privado de gestão dentro da educação pública, é a própria expressão da qualidade total toyotista dentro da escola. Agora, poder público, escola e alunos possuem um mesmo objetivo: atingir as metas de aprendizagem determinadas pela escala de proficiência do SPAECE e fazer disso uma ponte para a conquista de objetivos pessoais ou profissionais. A visão de educação por resultados agora faz parte do imaginário do aluno, que, motivado pela possibilidade do prêmio, acredita ser esse o melhor caminho para o sucesso na educação.

O clima escolar é levado por um interesse, ainda que material, em aprofundar os estudos, fortalecer a aprendizagem centrada na matriz de conteúdos, competências e habilidades dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e robustecer a prática pedagógica a partir dos descritores de aprendizagem previstos na matriz do SPAECE. Há uma onda que empurra muitos alunos para a preparação para as provas externas, e isso interage com o interesse da escola em alcançar resultados significativos na avaliação em larga escala e com o interesse do poder público em conseguir dar respostas à sociedade sobre a melhora dos índices educacionais da rede pública nessas avaliações.

Muito embora não se deva negar a relevância social de oportunizar que jovens, geralmente de baixo poder aquisitivo, tenham um equipamento que se faz relevante para a sua aprendizagem, também não se pode negar que a prática da premiação pode criar uma divisão dentro do grupo estudantil. Os que se destacam acabam sendo separados, mesmo que momentaneamente, dos que não se destacam. A premiação, ao mesmo tempo em que motiva os vencedores, exclui os que não atingiram o perfil e cria uma diferença. O mesmo incentivo competitivo dado às escolas com a Lei de premiação pelo SPAECE acontece com a Lei do computador para os alunos que se destacam na avaliação. O princípio da exclusão acaba se refletindo também na escola que premia os melhores

alunos, que são minoria dentro de um universo significativo de estudantes. Assim sendo, e como afirma Freitas (2007, p. 177),

[...] O princípio da competição de determinados valores, pela ação educativa estatal, pode ser notada nos próprios princípios adotados para orientar as iniciativas de avaliação em larga escala. O princípio da competição põe em destaque a comparação. Estimula-se a comparação de desempenho e rendimento, em lugar da apuração de progressos alcançados pelos alunos, com consequências para a conformação da avaliação da eficácia das escolas, em termos de excelência e equidade de ensino, segundo pressupostos do modelo de regulação avaliativa instaurada.

O Quadro 2 pode evidenciar como os resultados do SPAECE são apropriados para a premiação dos alunos e qual o percentual de estudantes que acaba atingindo as metas de proficiência estabelecidas pelo sistema avaliativo. Os resultados são referentes aos SPAECE entre 2008 e 2011.

Quadro 2: Alunos previstos/avaliados no SPAECE 2008 a 2011

Ano	Alunos previstos	Alunos avaliados	% de participação	Alunos premiados	% de premiação	Taxa de crescimento
2008	355.253	248.201	70,2%	813	0,32 %	---
2009	365.352	278.894	76,6%	3.033	1,08 %	360%
2010	355.138	293.661	82,7%	4.320	1,47%	43%
2011	362.047	293.404	81,04%	6.107	2,08%	27%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da SEDUC

O universo de alunos que não alcançam a meta e que, portanto, não conseguem ser premiados, é maior do que o contrário. Mesmo que o número de alunos ganhadores tenha sido crescente, como apresenta o quadro, as dificuldades impostas por uma série de questões que fogem do alcance das provas acabam impedindo que ocorra uma maior equidade na distribuição do prêmio, fazendo com que apenas pouco mais de 2% dos alunos que fizeram as avaliações em todo o Ceará tenham atingido as notas esperadas.

Os números do SPAECE são objetivos e não consideram o contexto em que o aluno está inserido. Não levam em consideração a possibilidade de crescimento significativo dos alunos na escala de proficiência. Não pensam que as condições adversas das escolas, às vezes do próprio contexto social e econômico em que o aluno está inserido, o impedem de atingir as metas de proficiência pretendidas. Assim, acabam gerando uma situação de concorrência muitas vezes injusta, em que muitos fatores determinam grupos de alunos com maior probabilidade de ganharem o prêmio e outros grupos que se mantêm longe de tal realidade, explicitando dicotomias no interior da própria rede de ensino.

É bem verdade que os alunos não competem entre si, pelo menos não diretamente, pois o que eles precisam é atingir a faixa adequada em Língua Portuguesa e em Matemática, de acordo com a escala de proficiência, para ganharem o prêmio. A competitividade é estimulada exatamente no momento da comparação dos resultados, quando a divulgação destes cria uma divisão dos alunos em grupos que atingiram e que não atingiram as metas. Tal estímulo sugere a fragilização de uma visão mais humanista e social sobre educação e fortalece o predomínio da concepção neotecnicista (SAVIANI, 2010) e da econometria educativa (LAVAL, 2004) nas políticas públicas atuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais políticas educacionais do Ceará desenvolvidas entre 2003 e 2014 estão diretamente relacionadas à Gestão por Resultados e buscam alcançar uma qualidade educacional muito próxima da visão neoliberal da Qualidade Total. A palavra mais falada, o objetivo mais perseguido pela SEDUC, é justamente a qualidade. A própria missão, a visão e os valores da SEDUC já elucidam bem essa questão. Segundo o documento,

A Secretaria da Educação Básica do Ceará tem como:

Missão: Garantir Educação básica com equidade e foco no **sucesso** do aluno.

Visão: Ser uma organização **eficaz** com um ambiente de trabalho acolhedor e propício ao desenvolvimento de pessoas, assegurando até 2010, matrícula de todas as crianças e jovens de 4 a 18 anos, a melhoria dos **resultados** de aprendizagem em todos os níveis de ensino e a efetiva articulação do ensino médio com a educação **profissional**.

Valores: **Qualidade, Equidade, Transparência, Eficiência, Ética e Participação** (SEDUC, 2012)

O texto oficial da SEDUC tem a presença marcante de palavras como *eficiência, resultados, eficácia e qualidade*, o que evidencia o seu alinhamento com a visão da Qualidade Total advinda do Neoliberalismo.

O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE) é a expressão mais evidente do alinhamento entre a GPR e a Pedagogia da Qualidade Total, uma vez que tal avaliação tanto inspira como é foco dos principais programas educacionais dos governos cearenses entre 2003 e 2010. Ele informa ao governo resultados que são vistos como referência da qualidade da educação ofertada. Essa situação leva o poder público a estabelecer metas de aprendizagem para a melhoria dos resultados obtidos no SPAECE. Isso é uma forma de mostrar à sociedade que, uma vez pensando em metas e políticas para atingi-las, o governo se move em prol de buscar uma educação de qualidade.

Trata-se de uma lógica de maximização dos resultados como elemento determinante no entendimento de qualidade educacional. Atingir as metas é um sinal de eficiência e cria a sensação de que as políticas educacionais estão atingindo seu objetivo de oferecer uma educação de qualidade. A grande questão é justamente o parâmetro de qualidade que está por trás da visão neoliberal de educação. A Pedagogia da Qualidade Total transforma os processos e questões pedagógicas em conceitos operativos, colocados a serviço do capital, dando destaque à autonomia, à participação, à gestão democrática e à qualidade de ensino (LIMA in MENEZES; FIGUEIREDO, 2003, p. 151)

Há, portanto, um risco de se criar um direcionamento prioritário da educação para os resultados objetivos, em que alcançar as metas educacionais estabelecidas passa a ser o principal caminho a ser percorrido. Tal processo cria nas escolas uma corrida por resultados, seja nas provas externas, seja nas avaliações internas, como condição de avaliar a sua qualidade enquanto instituição educacional. Tudo isso exatamente porque, ao extrair o conceito de Qualidade Total da esfera privada, atingir metas, focalizar estratégias, racionalizar custos, alcançar os índices de proficiência nas provas externas, serão significados de gestão de sucesso e de qualidade no serviço oferecido.

O aluno passa a fazer parte de um rigoroso processo de controle de qualidade que estimula não apenas a competição, mas, principalmente, a obstinada busca pelo sucesso escolar pensado nos moldes neoliberais. E aqui a escola cumpre a sua missão de fortalecimento do atual modelo econômico adotado pelo Estado. É ela quem prepara o jovem para o mercado e deve prepará-lo de forma a adaptá-lo às suas necessidades.

Com efeito, a política educacional acaba se alinhando à perspectiva neoliberal da Qualidade Total e direcionando a formação da juventude cearense para a realidade macroeconômica vivida pelo Estado. A GPR, as ideias de eficiência e eficácia e de valorização das avaliações externas como base para as políticas educacionais atestam tal direcionamento. Nesse caso, entende-se que as políticas educacionais cearenses observadas no contexto de 2003 a 2014 cumprem bem o seu papel.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Rev. Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009.

ALVES, Aline Aparecida Martini. Qualidade Total x Qualidade Social: Duas correntes dicotômicas na Educação do Rio Grande do Sul no Século XXI. In: Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Região Sul (ANPED SUL), 9., 2012, Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul, 2012, p. 1-11. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/155/102>. Acesso em: 25 jan. 2013.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Gráfica do Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Resultados do SAEB 2007**. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério de Educação. **Lei 9.394 de 20/12/96**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Gráfica do Senado, 1996.

CARLOMAGNO, Mario Cunha. *Accountability* ou Propaganda? A Publicização no Setor Público: Estudo de Caso do Programa Escola de Governo do Paraná. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 3., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília, 2010, p. 1-27. Disponível em www.consad.org.br. Acesso em: 16 fev. 2013.

CEARÁ. **Lei 14.484 de 06 de outubro de 2009**. Institui o Prêmio Aprender pra Valer e dar outras providências. Diário Oficial do Estado, 2009.

CEARÁ. **Lei 14.483 de 06 de outubro de 2009**. Institui a Premiação para Alunos do Ensino Médio com melhor desempenho nas Escolas Públicas de Ensino do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 2009.

CEARÁ. **Plano Plurianual (PPA) 2008 - 2011**. Casa Civil, Ceará, 2009.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. **Plano de Educação Básica 2003 – 2006**. Fortaleza, 2003.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG), 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2006, p. 1-17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2020.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação"? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, Aug. 2004.

FNDE. Texto disponível em www.fnde.gov.br/sala-de-imprensa/noticias. Acesso em 30 de novembro de 2012

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. **A Avaliação da Educação Básica no Brasil**. Campinas: São Paulo: Autores Associados. 2007

GENTILLI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade e educação**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. Orientadora: Dra. Maria Rita Garcia Loureiro. 2009. 187f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/4652>. Acesso em: 26 dez. 2020.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa: O neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Tradução Maria Luiza M. De Carvalho e Silva. Editora Planta, 2004.

MEDEIROS, A. C. C; ROSA, A. L. T, NOGUEIRA, C. A. G. **Gestão Pública por Resultados: A experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo canadense**. IPECE, Texto para Discussão nº 36, Fortaleza – Ceará, 2009.

MENEZES, Ana Maria Dorta (Org); FIGUEIREDO. **Trabalho, Sociabilidade e Educação: uma crítica a ordem do Capital**. Fortaleza: Editora UFC. 2003

OLIVEIRA, Sara Badra de; MENEGAO, Rita de Cássia Silva Godoi. Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 647-660, jun. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200017>. Acesso em: 26 dez. 2020.

PERDICARIS, Priscilla Reinish. **Gestão para Resultados como política pública: uma análise da formação da agenda e formulação de alternativas em municípios brasileiros**. Orientadora: Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco. 2009. 140f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5367>. Acesso em: 26 dez. 2020.

RAVITCH, Diana. **Vida e Morte do grande sistema escolar americano: como testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Trad. Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Companhia das Letras, 2010.

SEDUC. Texto disponível em www.seduc.ce.gov.br. Acesso em 01 de dezembro de 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. **Estud. av.** 2007, vol.21, n.60, pp.45-60. Disponível em: doi.org/10.1590/S0103-40142007000200004. Acesso em: 10 dez. de 2012.

CAPÍTULO III**IDEIAS, LEGADO E APRENDIZADO DAS POLÍTICAS:
A TRAJETÓRIA DO PAIC¹⁴**

Lilia Asuca Sumiya
Maria Arlete Duarte Araujo

INTRODUÇÃO

Considerado um programa estratégico do governo estadual cearense, o PAIC vem sendo implementado em todo o estado do Ceará desde 2007 com o objetivo de alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino do estado até os sete anos de idade. Embora o programa tenha sido caracterizado como uma iniciativa com foco na gestão, voltado à aprendizagem do aluno e com ênfase na mudança de cultura da gestão municipal e da gestão escolar (CEARÁ, 2012, p. 20), na descrição de Maia (2020, p. 162), ex-Secretário de Educação do Ceará, o PAIC é um programa de intervenção didático-pedagógica para garantir que os professores tenham condições materiais, competência e motivação para que todos os alunos aprendam a ler e escrever no 2º ano do ensino fundamental.

Ao longo dos 14 anos de atuação, o programa foi expandindo, conforme a melhoria dos indicadores de aprendizagem dos alunos: em 2011, a Matemática foi incorporada e incluída até o 5º ano do ensino fundamental. Em 2015, passou a ser denominado Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Mais PAIC) e abrange, atualmente, todos os alunos até o 9º ano do ensino fundamental, além das competências e das habilidades necessárias na área de Ciências (CRUZ, 2019). Essa trajetória longa e a expansão do programa evidenciam a ocorrência de amplo processo de aprendizado da política educacional em curso, mas uma análise minuciosa das primeiras ideias e das ações que levaram às mudanças nos remete ao início do século XXI, na década de 2000, conforme será discutido neste capítulo.

A trajetória das ideias e das mudanças nas convicções das políticas públicas se materializa no desenho do PAIC, que tem como um dos principais elementos o processo de monitoramento cotidiano, com o uso de diferentes indicadores: avaliação diagnóstica e formativa para fortalecer a prática didática pedagógica, avaliação externa de aprendizagem como critério para premiação das escolas e redistribuição de recursos financeiros do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios. Verifica-se, portanto, que a avaliação é um eixo estruturador do programa.

Para além desses aspectos, o desenho do PAIC reflete uma intervenção sistêmica pela garantia do direito de aprender, executadas por meio de cinco eixos de ação: Gestão da Educação Municipal, Avaliação Externa, Alfabetização, Literatura Infantil e Educação Infantil. As ações são executadas em regime de colaboração com os municípios, que são os entes que oferecem matrículas de alunos neste nível de ensino. A participação de diferentes instituições parceiras na governança do programa e que alimentam e retroalimentam a formulação e implementação constitui um importante

¹⁴ Capítulo produzido a partir da tese de doutorado *A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE*, defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Norte em 2015.

diferencial. Maiores detalhes sobre a descrição do programa e sobre sua forma de operação, bem como as análises de implementação podem ser encontradas em Ceará (2012), Bonamino et. al. (2019) e Maia (2020).

O presente capítulo analisa a trajetória das ideias e das políticas prévias que determinaram a formação do PAIC a partir da abordagem teórica de aprendizado nas políticas públicas e do neoinstitucionalismo histórico, duas variáveis essenciais para compreender o contexto histórico peculiar do estado no qual o programa encontrou um terreno fértil para seu florescimento. O trabalho de Vieira, Plank e Vidal (2019) também elege três processos estratégicos que criaram condições propícias ao desenvolvimento das políticas educacionais no Ceará: colaboração, mobilização como estratégia de participação e responsabilização, o que reafirma e complementa o presente capítulo, que discorre sobre o caso PAIC especificamente.

O texto aqui apresentado faz parte da tese intitulada *A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE* (SUMIYA, 2015), que se caracteriza como um estudo de caso qualitativo, desenvolvido a partir de uma ampla pesquisa de documentos institucionais, notas taquigráficas de eventos promovidos pela Assembleia Legislativa do Ceará e 16 entrevistas com atores-chave que participaram do processo de construção.

Além desta introdução, o texto está estruturado em mais 4 partes: seguiremos com um quadro teórico conceitual sobre neoinstitucionalismo histórico e aprendizado das políticas públicas para, em seguida, analisar a trajetória do PAIC a partir dessas duas lentes teóricas – trajetória das ideias, aprendizado e legado das políticas prévias. Por fim, apresentamos as considerações finais.

NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E APRENDIZADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As perspectivas de análise de políticas públicas que se baseiam no Neoinstitucionalismo começaram a surgir entre o final da década de 1970 e início da década de 1980. O termo *Neoinstitucionalismo* destaca o papel das instituições no comportamento político dos atores e nos resultados sociais e políticos, sendo, principalmente, uma reação à abordagem comportamentalista que predominou nas décadas de 1950 e 1960 e que negligenciava o papel das instituições políticas (KATO, 1996). Os neoinstitucionalistas também compartilham o fato de compreenderem as instituições como o conjunto de regras formais (leis e normas escritas, por exemplo) e informais (códigos de conduta culturais, por exemplo) que estruturam a conduta dos atores e que apresentam certa estabilidade ao longo do tempo, ou seja, não mudam facilmente (THELEN, 1999). Dito de outra forma, “instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores” (SOUZA, 2006).

As análises foram desenvolvidas por estudiosos de três correntes distintas de pensamento que deram origem a diferentes modelos: o Neoinstitucionalismo da escolha racional, sociológico (ou da teoria organizacional) e histórico (HALL, TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 1998; THELEN, 1999). Essas perspectivas de análise diferem em relação às variáveis culturais, à racionalidade e ao comportamento dos indivíduos ou grupo, e à questão da origem e mudança das instituições. A abordagem histórica propõe analisar distintamente as variáveis institucionais – as regras – e as variáveis culturais, como os valores e atitudes, ao contrário da abordagem sociológica. Por ser essa abordagem a que tem alto poder explicativo para o exame da política educacional, nossa lente teórica privilegiará esse modelo.

A perspectiva histórica considera a questão do conflito entre atores ou entre grupos pelo controle do poder, bem como a assimetria na distribuição desse poder, como fatores que podem levar a mudanças institucionais e promover a criação de novas instituições. Além disso, a partir da perspectiva de que as instituições apresentam relativa estabilidade ao longo do tempo, uma das principais preocupações dos estudiosos dessa corrente é compreender os fatores que permitem a

manutenção de determinada trajetória histórica e os eventos que provocam uma ruptura nessa rota e a opção por um novo caminho (HALL, TAYLOR, 2003; PIERSON, 2000; THELEN, 1999).

A estabilidade das instituições está relacionada com a ocorrência de eventos que reforçam o seu papel, denominados de processos de *feedback* positivo ou que promovem retornos crescentes, estabelecendo dinâmicas de *path dependence*. Segundo Pierson (2000, p. 74), “movimentos iniciais em uma determinada direção incentivam ainda mais movimentos ao longo do mesmo caminho. Com o tempo, ‘o caminho não escolhido’ torna-se cada vez mais distante, uma alternativa cada vez mais inacessível”, principalmente porque os custos para se alterar a rota aumentam a cada passo de reforço.

Ainda conforme Pierson (2000), ao se analisar uma determinada sequência de eventos, os estágios iniciais são mais “abertos”, ou seja, mais de uma alternativa de caminho está disponível. Uma vez que é realizada a opção por determinada rota, processos de autorreforço promovem sua institucionalização, criando uma situação com forte caráter inercial e que caracterizam diversos aspectos do processo político (PIERSON, SKOCPOL, 2002). Dessa forma, as etapas finais da sequência de eventos são mais “fechadas”, significando que uma alteração se torna mais difícil de ocorrer. Esse mecanismo reforça, então, a “dependência da trajetória”.

A evolução da dinâmica segue, então, um processo incremental, mas isso não significa que a rota esteja “travada” para sempre. Ou seja, dinâmicas de *path dependence* não implicam um determinismo histórico. Segundo Douglas North (1990, p. 98, *apud* PIERSON, 2000), “Trajetória dependente é uma forma de reduzir conceitualmente o conjunto de escolhas e de interligar processos decisórios ao longo do tempo”.

Uma determinada situação, denominada de conjuntura crítica, pode provocar a interrupção dos mecanismos de reforço da rota seguida. Esses momentos são aqueles que criam duas ou mais alternativas de escolha e que se caracterizam pela escolha de uma rota específica, dando origem a novos processos de *feedback* positivo (MAHONEY, 2000, p. 513). De forma adicional, a análise de uma política pública em período temporal mais longo permite verificar o processo de aprendizado dos atores e seu efeito nas políticas públicas. Trata-se de um processo no qual o “conhecimento obtido na operação de sistemas complexos também leva a retornos maiores a partir de seu uso contínuo” (PIERSON, 2000), ou seja, ocorre, segundo o autor, um processo do tipo “aprender fazendo” e que leva a retornos crescentes num processo de *path dependence*.

Numa perspectiva mais instrumental, Hall (1993, p. 6) define o aprendizado nas políticas públicas – que foi denominado de *social learning* – como uma “tentativa deliberada de ajustar as metas ou técnicas de uma política pública à luz das consequências de políticas prévias e de novas informações de forma a atingir o principal objetivo da governança”. Trata-se de um mecanismo que faz parte da rotina dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão, pois eles procuram continuamente compreender as razões pelas quais certas iniciativas tiveram sucesso enquanto outras não. Hall e Taylor (2003) ampliam essa noção ao considerar que os atores reagem a mudanças que ocorrem no ambiente externo a uma política pública e promovem alterações para evitar que sua política não seja descartada.

A perspectiva neoinstitucionalista de *social learning* se aproxima dos argumentos teóricos do *policy oriented learning*, ou aprendizado nas políticas públicas, defendido pela abordagem das coalizões de defesa, de Jenkins-Smith e Sabatier (1993). Para os autores, esse aprendizado está relacionado com as mudanças ou revisão dos preceitos do sistema de crenças, tanto individualmente, quanto de forma coletiva.

Assim, na definição desses autores, o aprendizado nas políticas públicas é um processo de revisão dos objetivos de uma política pública, resultantes de uma experiência ou nova informação, que se mostram relativamente duradouras. Uma das preocupações centrais dos estudiosos de coalizão é compreender as mudanças nas crenças como resultado do aprendizado nas políticas públicas ao longo do tempo (SCHLAGER, 1995, p. 245). Essas mudanças não ocorrem de um dia a outro, sendo que os teóricos chamam a atenção para a necessidade de, pelo menos, um período de dez anos ou

mais para ocorrer um efeito baseado no aprendizado orientado às políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 198). É o tempo necessário para ocorrer um acúmulo contínuo de evidências – composto por informações técnicas e científicas sobre a política pública –, processo que os autores do modelo denominaram de “função esclarecedora” da política pública, ou *enlightenment function*.

Segundo Jenkins-Smith e Sabatier (1993, p. 42), o aprendizado das políticas públicas depende de diferentes processos, entre os quais: “(1) aprendizado individual e mudança de atitude; (2) difusão das novas crenças e atitudes entre indivíduos; (3) rotatividade dentro de uma coletividade; (4) dinâmica de um grupo, como a polarização em grupos homogêneos ou grupos em conflito e (5) regras para agregar preferências e para promover (ou impedir) a comunicação entre os atores”. O processo de aprendizagem tem início quando ocorre um aprendizado individual e pode ser rejeitada pela dinâmica dos eventos no interior do grupo, mas, uma vez aceita, ocorre a difusão por todo o grupo.

Os autores também destacaram três importantes aspectos do processo de aprendizado nas políticas públicas. O primeiro ponto consiste em melhorar a compreensão dos participantes sobre a situação das metas. Para tanto, é importante monitorar as metas dos objetivos críticos que possam revelar falhas no desempenho. O segundo item refere-se ao aprimoramento da compreensão que os indivíduos têm sobre as relações causais do sistema de crenças, com o intuito de atingir os valores principais. Por fim, o terceiro elemento corresponde ao processo de identificar e responder aos desafios que se apresentam a um sistema de crenças.

Essas três situações têm o potencial de questionar o sistema de crenças dos atores, que reagem de forma a se manter fiel às suas convicções, porém podem abrir mão de alguns aspectos secundários, revelando um processo de aprendizado. Trata-se de um processo contínuo na busca pela concretização das convicções do núcleo da política pública.

O sistema de crenças do caso PAIC foi detalhadamente analisado em Sumiya e Sano (2021), na qual se discute como as convicções nas políticas públicas sofreram mudanças na trajetória da construção das ideias e ações do programa. Neste texto, a partir da análise histórica das ideias, dos atores e das instituições, destacaremos a trajetória do aprendizado nas políticas públicas, resgatando as origens das primeiras ideias até a formação do programa. Essa perspectiva histórica é complementada com a análise do legado das políticas prévias e de sua importância para o processo de coordenação estadual e gestão por resultados na política educacional do estado.

TRAJETÓRIA E APRENDIZADO: UMA VISÃO SISTÊMICA DO PAIC

Podemos afirmar que a origem do programa se encontra na variável “governo local como *locus* de aprendizagem”. Neste caso, o *locus* a que nos referimos é o município de Sobral (CE), localizado a 240 km da capital, Fortaleza. Durante o primeiro mandato de Cid Gomes como prefeito (1997 – 2000), foram priorizadas as mudanças na infraestrutura educacional, tais como reformas e construção de novas escolas, para absorver novos alunos em decorrência da municipalização. Nesse período, as matrículas na educação básica municipal aumentaram em 157%, passando de 12.631 para 32.566 alunos (INEP, 2005).

O evento que deflagrou esse processo corresponde à “crise” vivenciada pelos gestores públicos no ano de 2000, quando se depararam com resultados não esperados de avaliações de aprendizagem das escolas municipais: 48% das crianças que estavam terminando o 2º ano do ensino fundamental não sabiam ler (INEP, 2005).

Como bem alertam Sabatier e Jenkins Smith (1993), para que ocorra um processo de aprendizado nas políticas públicas é necessário o monitoramento das metas dos objetivos críticos que possam revelar falhas no desempenho. Em Sobral, os resultados das avaliações de alfabetização dos alunos revelaram aos gestores municipais que as ações adotadas até então não tiveram efeito no

resultado da aprendizagem, ou seja, as crianças não estavam adquirindo as habilidades e os conhecimentos para ler e escrever com autonomia. Essa constatação ficava mais evidente ainda quando comparado com as avaliações de crianças da mesma idade que frequentavam escolas privadas, indicando um sistema profundamente desigual.

No segundo mandato do mesmo governo (2001 – 2004), foi realizada uma reforma estrutural da rede de ensino, visando enfrentar o baixo nível de aprendizagem dos alunos. A nova estratégia teve como foco a adoção sistemática de avaliação de aprendizagem e monitoramento de indicadores, sendo estabelecida a meta de 100% de alunos alfabetizados até os 7 anos de idade. Para tanto, foram priorizadas a formação continuada de professores e a elaboração de materiais didático-pedagógicos. A reforma englobou também a seleção e formação continuada de diretores escolares, iniciando com uma cultura de responsabilização pelos resultados nos processos de gestão educacional e, ao mesmo tempo, proporcionando-lhes maior autonomia administrativa e financeira nas decisões para gerir a escola (INEP, 2005).

Os bons resultados que os alunos do município apresentaram na Prova Brasil de 2005, assim como o reconhecimento do MEC – a partir da sistematização da experiência e sua publicação (INEP, 2005) –, levaram ao entendimento de que as políticas adotadas estavam conduzindo a educação ao resultado esperado. Esses indicadores serviram para reforçar o processo de aprendizado dos atores e das políticas públicas. Ocorreu, então, uma mudança na compreensão que os gestores responsáveis pela educação do município tinham das convicções centrais da política pública, levando ao entendimento de que o principal problema do sistema educacional estava em não se priorizar o início da escolaridade formal das crianças.

A experiência vivenciada em Sobral foi levada para a Assembleia Legislativa do Ceará pelo recém-eleito deputado Ivo Gomes, um dos principais protagonistas que iniciaram a reforma educacional em Sobral, como Secretário de Educação do município. Por meio da implantação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), formou-se uma rede de apoio e parcerias com diversas instituições, tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Associação dos Prefeitos do Ceará (APRECE), Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDMCE) e cinco Universidades.

As ações do CCEAE desenvolvidas ao longo do ano de 2004 foram fundamentais para que o problema da não alfabetização das crianças passasse a ser vista como “problema” nos diversos municípios cearenses (SUMIYA; ARAUJO; SANO, 2017). Os resultados das três pesquisas realizadas pelo CCEAE e que mostraram o nível crítico dos alunos, bem como a realidade deficitária de muitas escolas e secretarias municipais de educação foram essenciais para reforçar a importância dos aspectos causais, ou seja, a de que a prioridade das políticas educacionais deve ser dada ao começo da vida escolar, incorporando todos os alunos.

Essa mudança de percepção levou os atores a defender a definição de uma idade certa para que a criança esteja alfabetizada e cuja concepção pode ser sintetizada no lema que passou a ser adotado e difundido: começar pelo começo (CEARÁ, 2005).

Após a finalização das atividades do CCEAE em 2005, alguns municípios tiveram a iniciativa de desenvolver um programa de alfabetização, que ficou conhecido como PAIC projeto-piloto. Essa iniciativa, liderada pela APRECE, com o apoio financeiro e técnico da UNICEF, foi implementada em vários municípios do Estado e teve como espinha dorsal a avaliação diagnóstica de aprendizagem dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. A elevada adesão dos municípios ao projeto-piloto – e vários outros não puderam participar por conta de restrições orçamentárias – revela um intenso processo de disseminação das ideias e de fortalecimento do aprendizado das políticas públicas.

Todos esses eventos que possibilitaram agregar informações técnicas e científicas sobre a política de alfabetização correspondem também à função esclarecedora da política pública, tal qual definido por Sabatier e Weible (2007).

Assim, a experiência vivida na prática, desde o reconhecimento do problema na alfabetização de crianças no município de Sobral até o *feedback* positivo das mudanças implementadas, serviu de base para se enfrentar o desafio seguinte, o de torná-lo uma política estadual e atender a um universo muito maior de crianças. A experiência de Sobral, iniciada no ano 2000, proporcionou tanto a base de conhecimento para a equipe do governo de Cid Gomes, que passou a conduzir o Estado a partir do ano de 2007, sobre como atuar na temática da alfabetização quanto conferiu credibilidade para que todos os municípios aderissem à nova iniciativa apresentada pela Secretaria de Educação, já que os próprios municípios protagonizaram o surgimento do PAIC.

Além dos fatos já analisados revelarem que ocorreu um processo de aprendizado nas políticas públicas, a própria equipe da SEDUC tem ciência de que experiências anteriores foram determinantes na criação do programa estadual. Na sistematização da experiência do PAIC (CEARÁ, 2012), há um capítulo todo destinado ao modelo de colaboração para a alfabetização na idade certa e, como um fator de diferenciação do novo programa, destaca-se o “aproveitamento de aprendizagens de experiências prévias” (IDEM, p. 164).

À primeira vista, o PAIC lançado pelo Governo do Estado poderia passar a impressão de que se trata de uma iniciativa já existente e que ocorreu, portanto, uma simples replicação ou disseminação de política pública (SUGUIYAMA, 2008) ou, em outras palavras, afirmar que a solução para o problema já existia e a versão estadual do programa foi construída basicamente a partir da experiência de Sobral. Entretanto, o PAIC estadual é mais complexo e abrangente e, conforme bem caracterizou a ex-coordenadora¹⁵ da Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM), trata-se de uma política que “nasceu fora da SEDUC, mas que foi incorporado pela equipe estadual e, ao mesmo tempo, foi agregando outras culturas”, o que implica considerar a ocorrência de um aprendizado na política pública.

Uma das principais mudanças no programa refere-se ao fato de se tratar de uma iniciativa estadual voltada para os municípios e que, portanto, deve considerar não somente a questão da autonomia dos municípios, mas também implica em incorporar mecanismos de indução dos governos municipais e de coordenação das ações do PAIC. Verifica-se, aqui, a busca por um regime de colaboração na educação, tema presente desde a Constituição de 1988, mas cuja construção e efetivação ainda representam grandes desafios da área educacional (ARAUJO, 2018).

Uma vez compreendidos o processo de aprendizado da política pública, passaremos à análise do legado histórico cearense.

O LEGADO DAS POLÍTICAS PRÉVIAS EDUCACIONAIS NO CEARÁ

Esta seção visa discutir os fatores que permitiram a manutenção de determinada trajetória institucional e histórica na educação do Ceará, verificando a ocorrência de um processo de *path dependence*, conforme os teóricos do Neoinstitucionalismo histórico.

A análise recai na identificação dos elementos que determinaram a escolha da rota a ser seguida e reforçada pela política do PAIC. Para tanto, o principal aporte está no papel desempenhado pelas instituições, considerando o conjunto de regras e organizações, bem como no legado das políticas anteriores que contribuíram para a formulação do PAIC. Esse tipo de análise é importante ao considerarmos que os atores – e as coalizões – não atuam somente com base nas suas crenças, valores e ideias, mas também pelo fato de suas iniciativas serem delimitadas e limitadas pelas normas

¹⁵ Entrevista realizada no dia 28/08/2014.

existentes que, segundo a perspectiva neoinstitucionalista, apresentam certa estabilidade ao longo do tempo e que, ao mesmo tempo, reforçam a trajetória que vem sendo seguida. Nesse sentido, dois aspectos do caso cearense serão discutidos sob esta lente.

1. O regime de colaboração, que se reflete como uma tradição histórica de atuação do estado junto com os municípios em processos que envolvem a coordenação e a cooperação nas ações, bem como participação de diferentes organizações no apoio às políticas públicas e
2. a presença dos princípios da gestão pública por resultados, com a adoção da avaliação por meio de indicadores e a criação de prêmios para destacar aqueles que atingissem desempenho diferenciado.

REGIME DE COLABORAÇÃO E COORDENAÇÃO ESTADUAL

Muito antes de o regime de colaboração ser discutido na academia, bem como nos fóruns de especialistas, o estado do Ceará protagonizava importantes ações de coordenação junto a seus municípios, desenvolvendo práticas concretas. Não por acaso, a famosa obra da professora do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Judith Tendler (1998), “*Bom Governo nos Trópicos – uma visão crítica*”, revelou, para a comunidade acadêmica internacional, o importante papel de coordenação desempenhado pelo governo estadual cearense junto a seus municípios baseados em quatro iniciativas de diferentes áreas de políticas públicas, durante os governos Tasso Jereissati (1986 - 1990) e Ciro Gomes (1990 - 1994).

Na área educacional, Vieira e Vidal (2013) apontam que a experiência colaborativa entre estados e municípios já data de um histórico de pelo menos 20 anos. O plano de desenvolvimento sustentável do estado do Ceará para o período 1995 - 1998, que orientou a administração do segundo governo de Tasso Jereissati (PSDB), explicitava a importância da autonomia escolar e a parceria com os municípios como o caminho para viabilizar o “regime de colaboração” entre União, estado e municípios.

No entendimento de Naspolini (1999), que foi Secretário de Educação do Estado do Ceará naquele período, o conceito de regime de colaboração tinha um sentido amplo:

envolve a parceria entre União, Estado e municípios, executivo, órgãos de ciência e tecnologia, universidades públicas, meio de comunicação social e outras instituições que possam colaborar no projeto educativo. Esse processo requer sintonia vertical e horizontal, incorporando a participação do Legislativo, conselhos ligados à infância e adolescência e órgãos dirigentes de saúde, cultura e ação social, tanto para o planejamento quanto para a execução e a avaliação das atividades educacionais (NASPOLINI, 1999, p. 145).

Assim, na visão do Secretário, era preciso articulação e parceria com todos os órgãos e instituições citadas, e instituições como UNDIME, APRECE, APDMCE, UNICEF já se faziam bastante presentes em eventos como os seminários de mobilização dos municípios para a elaboração dos Planos Nacional e Estadual de Educação (NASPOLINI, 1999).

Com o projeto de municipalização do Ensino de 1995 – Lei nº 12.452/95 –, o Ceará passou a apresentar um intenso movimento de alunos da rede estadual para a municipal. Para Naspolini (1999, p. 153), a lei pretendeu “construir uma parceria entre iguais, uma co-responsabilidade dentro de um regime de colaboração”, um olhar diferenciado na história política e educacional do estado do Ceará. Embora esse percurso de municipalização do ensino fundamental no Ceará tenha enfrentado alguns obstáculos na prática em relação ao planejado pelo estado ao longo de sucessivas gestões, o papel de coordenador desempenhado pelo governo cearense, somado à indução pelo FUNDEF a partir de 1998, foi essencial para que os municípios assumissem a oferta de ensino fundamental, conforme estudo verificado por Gomes (2009). No caso do Ceará, esse esforço resultou em um

quadro de uniformidade, sendo atualmente os municípios responsáveis por 99% das matrículas públicas dos anos iniciais do ensino fundamental.

Além da municipalização, ainda é possível citar outras ações em que o estado do Ceará protagonizou o papel de coordenador da política educacional, como na realização de concurso único para o magistério em 1997, no qual os municípios puderam participar, o que resultou em ganho de escala e, principalmente, em economia para os pequenos municípios (NASPOLINI, 1999). Outra ação importante foi a transformação das antigas Delegacias Regionais de Educação em Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE), no ano de 1996. Para as CREDE, os dirigentes passaram a ser selecionados publicamente, o que acabou com a possibilidade de indicação política e foi essencial para a criação de uma “rede de comunicação e apoio mútuo entre o estado e os municípios, contribuindo de forma decisiva para ativar a capilaridade do sistema escolar na busca de soluções conjuntas para problemas comuns” (VIEIRA; VIDAL, 2013, p. 1086).

Ademais, para as autoras, a continuidade de oito anos da administração Jereissati levou a colaboração a um caminho sem volta, indicando um processo de *path dependence* baseado no *feedback* positivo, ou seja, a opção do estado em dar continuidade e fortalecer esse relacionamento intergovernamental ocorreu pelo indicativo de que a cooperação foi uma escolha acertada. De fato, esse padrão de relacionamento continuou no governo seguinte, na gestão de Lúcio Alcântara (PSDB), que governou de 2003 a 2006, e na qual são citadas iniciativas como o apoio à elaboração de planos municipais de educação, gestão integrada da escola e a incorporação da rede municipal de ensino na avaliação estadual SPAECE no ano de 2004 (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

Todas essas ações desenvolvidas por governos anteriores requereram relacionamento das equipes técnicas estaduais com os municípios, construindo e reforçando, dessa forma, uma experiência positiva de colaboração, fator já apontado por estudiosos no tema (OLIVEIRA; SANTANA, 2010; VIEIRA; VIDAL, 2013). Mais do que isso, Vieira e Vidal apontam que “a colaboração é uma construção histórica, cujo sucesso implica confiança e cooperação mútuas” (2013, p. 1080). De fato, há muitas falas de representantes municipais nos eventos organizados pelo CCEAE, em 2004, que atestam o bom relacionamento entre o estado e os municípios cearenses na prática cotidiana.

As entrevistas com os atores-chave do programa, na ocasião da elaboração da pesquisa, confirmam essa visão peculiar sobre o papel do estado, bem como a sua origem: “já vínhamos com essa visão de educação pública, que inclui Estado e municípios. Isso veio com o professor Naspolini, uma pessoa com visão enorme de mundo, foi consultor da UNICEF antes de ser Secretário de Educação do governo Jereissati” (informação verbal).¹⁶

Os elementos do legado das políticas prévias e o processo de *path dependence* resultou na elaboração e implementação do PAIC e que pode ser desmembrado em três aspectos principais.

- 1) O quadro encontrado pelo governo em 2007 na educação (99% de matrículas do ensino fundamental nos anos iniciais são municipais) possibilitou a organização e uniformidade nas ações, não sendo necessário diferenciar estratégias para a rede municipal e a estadual, cenário ainda encontrado em muitos estados brasileiros.
- 2) A cultura de colaboração já instalada, com o relacionamento de confiança mútuo estabelecido, contribuiu para a adesão de 100% dos municípios ao programa, como também no dia a dia da implementação das ações.
- 3) A cultura de colaboração se estende para além dos entes federados, com a participação de diferentes entidades e instituições: UNICEF, UNDIME, APDMCE, APRECE, Universidades. Essa cultura já instalada no território permitiu uma ampla participação social na definição dos caminhos percorridos pela política pública.

¹⁶ Entrevista concedida por Bacelar, L. coordenadora da COPEM, Entrevista I, [28 agosto, 2014]. Arquivo mp3 (65min).

Portanto, a chegada do PAIC no governo estadual fortalece e consolida o princípio do regime de colaboração já presente historicamente. O terreno para o seu crescimento era, então, bastante profícuo e um importante fator que contribuiu para o sucesso da experiência conforme delimita os defensores do *path dependence*.

GESTÃO POR RESULTADOS

Outro elemento relevante para se analisar a trajetória histórica está no governo baseado em gestão por resultados. No PAIC, o próprio nome “alfabetização na idade certa” indica uma meta a ser alcançada, além de a avaliação de aprendizagem ser um dos principais eixos que compõem o programa. Estratégias como premiação e incentivos financeiros para os municípios, a partir da redistribuição do ICMS baseado em resultados da avaliação padronizada também integram essa frente. Para a ex-coordenadora da COPEM,

o PAIC combinava direito com o governo, nós estamos na época de quebra das grandes narrativas; é gestão por resultado, mas também é processo: passo o ano todo monitorando, indo aos municípios, acompanhando. Então tem que trabalhar com processo e resultado. PAIC deu insumos e controle para acompanhar os resultados (informação verbal)¹⁷.

Outras entrevistas também indicam que a gestão pública por resultados foi uma das características trazida pela equipe de Sobral, mas vale destacar que esse *modus operandi* não era novo no estado do Ceará (TENDLER, 1998; MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2009).

Na área educacional, a melhor evidência desse argumento reside no fato de o Ceará possuir, desde 1992, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará, o SPAECE. Trata-se de um dos primeiros estados da federação a criar um sistema próprio de avaliação do desempenho escolar. O SPAECE foi evoluindo ao longo do tempo, diferindo em termos de sua abrangência, nível e número de alunos participantes. No entanto, o objetivo sempre foi, desde a sua criação, o de subsidiar a formulação de políticas educacionais voltadas para a melhoria da aprendizagem com base no desempenho escolar dos alunos. Em 2004, o SPAECE passou a incluir os alunos das redes municipais, sendo, assim, universalizado para todos os alunos de 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e do 3^o ano do ensino médio. Nesse ano, o número de participantes saltou de 14.600 alunos, em 1992, para 141.593 participantes (SPAECE, s.d.). Em 2007, com o PAIC coordenado pelo governo estadual realizou-se, pela primeira vez, a avaliação de leitura dos alunos do 2^o ano do ensino fundamental, denominada SPAECE-Alfa. Os resultados balizam a redistribuição dos recursos da cota-parte do ICMS destinado aos municípios. Além disso, no mesmo período, a avaliação foi expandida para as três séries do ensino médio, o que fez com que o número total de participantes do sistema de avaliação no Ceará atingisse entre 500 a 600 mil alunos anualmente.

Esses dados mostram que, embora o PAIC tenha reforçado a ênfase em resultados, a cultura de avaliação já existia há tempos no estado. Esse elemento cultural facilitou a implementação das ações do PAIC junto a seus municípios e, principalmente, na adesão dos professores e técnicos municipais de educação. É também um fator favorável ao processo de *path dependence*, pois, ainda hoje, há muitos estados que não possuem um sistema próprio de avaliação, muito menos a cultura de gerenciar um sistema educacional por meio de indicadores e resultados.

Outro elemento que ilustra a gestão pública por resultados é a institucionalização dos prêmios para os professores e as escolas. Embora com diferentes nomenclaturas e critérios, a cultura de premiação no campo educacional esteve presente ao longo de diferentes gestões cearenses: Prêmio

¹⁷ Entrevista concedida por Campos, A. Ex-coordenadora do PAIC, Entrevista XV [09 abril, 2015]. Fortaleza. Arquivo mp3 (52min).

Alfabetizadora Cearense; Prêmio Desempenho Escolar (1995 a 2002); Prêmio Escola do Novo Milênio (2003); Prêmio Escola Destaque (2005 – 2006). O Prêmio Escola Nota Dez, que destina recursos financeiros às 150 melhores escolas, se diferenciou ao priorizar os resultados da alfabetização, uma vez que esse nível passou a receber atenção especial.

Interessante destacar que o caso cearense, ora em estudo, mostra que há aspectos incrementais nos caminhos trilhados pelo PAIC. Os *feedbacks* positivos das experiências prévias determinaram as rotas escolhidas posteriormente, ou seja, assim como a boa relação intergovernamental, a cultura de avaliação e premiação no estado foi reforçada e incrementada.

A gestão por resultados que, a princípio, leva a uma competição, tem sido aprimorada para dar espaço também à colaboração. Uma das regras do Prêmio Escola Nota 10, na medida em que determina que a escola ganhadora só receba a totalidade do recurso financeiro após um ano de apoio à escola da região que tenha apresentado baixo desempenho, incentiva a colaboração.

Contudo, a experiência cearense também registra os efeitos perversos da gestão pública por resultados. Um dos principais riscos apontado pela literatura é o da mensuração de desempenho se tornar um fim em si mesmo, desvinculado do objetivo maior, que é a melhoria do serviço público (PACHECO, 2009). No caso da educação cearense, o então secretário executivo da UNDIME-CE (informação verbal)¹⁸ relata que há casos em que se observa “muito esforço para correr atrás do prêmio do que se preocupar se a criança está realmente aprendendo”. Esse é, certamente, um aspecto que requer atenção cotidiana dos gestores educacionais.

Por fim, no Quadro 1, apresentamos um resumo das especificidades encontradas para o caso cearense e discutidas no capítulo.

Quadro 1: Síntese do aprendizado das políticas públicas e trajetória histórica do PAIC

Categoria	Elemento	Caso Cearense
Aprendizado das políticas públicas	Avaliação, indicadores e experiências	Sobral como <i>locus</i> de aprendizagem Pesquisas e eventos do Comitê Desenvolvimento do PAIC fase piloto (anterior à política estadual)
Trajетória histórica	<i>Path dependence</i>	Regime de colaboração Gestão pública por resultados

Fonte: Sumiya, 2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das ideias e das ações em relação à alfabetização na idade certa mostra que a política pública percorreu um longo caminho até se tornar um programa estratégico do governo estadual. A formação de uma ampla coalização em torno da temática da alfabetização na idade certa é, certamente, um ponto-chave para a compreensão da mudança na política educacional cearense.

O papel coordenador então assumido pelo Governo do Estado requer considerar o aprendizado nas políticas públicas – vivenciada localmente em Sobral – ao se assumir o desafio de expandir a iniciativa para todos os 184 municípios do Estado. Assim, o desenho da política agrega novos contornos, uma vez que os desafios da coordenação se tornam essenciais.

O Neoinstitucionalismo histórico destacou, na trajetória histórica da educação no Ceará, a importância das relações intergovernamentais de cunho mais cooperativo entre o Estado e os

¹⁸ Entrevista concedida por Elicio, F. Secretário executivo da UNDIME-CE, Entrevista XII [08 abril, 2015]. Fortaleza. Arquivo mp3 (43 min).

municípios – base para a construção do PAIC – e o papel da gestão por resultados, com a adoção de sistemas de avaliação que remontam à década de 1990 para as escolas estaduais e o início da década de 2000 para os municípios.

O aprendizado das políticas públicas e a trajetória histórica são duas variáveis que, em grande medida, representam especificidades históricas, culturais e políticas do estado do Ceará e que contribuem para a compreensão holística de como as políticas públicas emergem em um dado contexto.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, G. C. de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação e Sociedade**, vol. 39, nº. 145, p. 908-927, 2018.
<https://doi.org/10.1590/es0101-73302018200031>.
- BONAMINO, A. et al. Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. In: LOTTA, G. (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- CEARÁ (Estado). Assembleia Legislativa. AGUIAR, R.; GOMES, I.; CAMPOS, M.(Orgs.). **Educação de qualidade começando pelo começo: Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2005. 208 p.
- CEARÁ (Estado). Secretaria de Educação. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará**. Fortaleza: SEDUC, Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2012. 196 p.
- CRUZ, M. C. M. T. **Programa Aprendizagem na Idade Certa (Mais Paic): avanços permanentes na busca da equidade**. 2019. Disponível em
https://portalidea.org.br/uploads/carminhameirelles_ceara.pdf. Acesso em 17.jun.2020
- CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, 2008. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a12.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.
- HALL, P. A. Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, Abr. 1993. DOI: 10.2307/422246
<http://www.jstor.org/stable/422246> . Acesso: 11.09.2020.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.
- IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v 26, n. 1, mar.1998, p. 5-34.

INEP. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais**: a experiência de Sobral-CE. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005. 171 p. (Série Projeto Boas Práticas na Educação); n. 1.

KATO, J. Institutions and Rationality in politics: Three Varieties of Neo – Institutionalism. **British Journal of Political Science**, v 26, n. 4, oct., p. 553-582, 1996.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, p. 507-548, 2000.

MAIA, M. H. Firmando os alicerces da igualdade de oportunidades educacionais: o Programa Alfabetização na Idade Certa do Ceará. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. (eds.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. [S. l.]: IPEA, p. 157-175, 2020.

MEDEIROS, A. C. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, C. A. G. Gestão pública por resultados: A experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo canadense. **Texto para Discussão**, n. 36, IPECE, Fortaleza, 2009.

NASPOLINI, A. Descentralização da educação: a caminhada cearense. In COSTA, Vera L. C. (Org). **Descentralização da Educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PACHECO, R. V. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Revista Governança Social**, v.2, 2009. Disponível em: <http://www.top.org.ar>. Acesso em 11 set. 2020.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence and the study of politics. **American Political Science Review**, Washington, D. C., v. 94, n. 2, p. 251-267, June 2000.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I; MILNER, H. V. (Ed.). **Political science**: the state of the discipline. New York, NY: W.W. Norton & Company, 2002. Cap. 4, p. 693-721.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, p. 189-222, 2007.

SCHLAGER, E. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. **Policy Sciences**, v. 28, n. 3, p. 243-270, 1995.

SEGATTO, C. I. Policy diffusion in subnational governments: State–local relationships in the Brazilian education policy. **Regional & Federal Studies**, v. 28, n.1, p. 79-100, 2017.

SPAECE. **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará**. Disponível em: <http://www.spaece.caedufjf.net/o-sistema/o-spaece/>. Acesso em 11.09.20.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, no. 16, p. 20–45, 2006. <https://doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>.

SUGUIYAMA, N. B. Theories of Policy Diffusion Social Sector Reform in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 41, n.2, feb. 2008.

SUMIYA, L. A. **A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE**. 243p. Tese (Doutorado em Administração – linha de pesquisa políticas públicas). Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2015.

SUMIYA, L. A.; ARAUJO, M. A. D.; SANO, H. The time of literacy in Ceará: The PAIC and the multiple streams model. **Education Policy Analysis Archives**, vol. 25, 2017. <https://doi.org/10.14507/EPAA.25.2641>.

SUMIYA, L.A.; SANO, H. H. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do PAIC. **Revista Educação e Pesquisa**, 2021.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro/Brasília, DF: Editora Revan/ENAP, 1998.

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

THELEN, K. Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change. **Studies in American Political Development**, v. 14, p. 101-108, Spring 2000.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out-dez. 2013.

VIEIRA, S. L.; PLANK, D. N.; VIDAL, E. M. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, vol. 44, nº. 4, p. 1-25, 2019. DOI 10.1590/2175-623687353. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362019000400603&tlng=pt.

TRILHAS DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO CEARÁ: ACCOUNTABILITY E COOPERAÇÃO¹⁹

Anderson Gonçalves Costa
Eloisa Maia Vidal

INTRODUÇÃO

A política educacional no Ceará há muito tem sido objeto de estudo, destacando-se aqueles que primeiro buscaram investigar o processo de municipalização do ensino público iniciado em 1995 (ALBUQUERQUE, 2005; MENDES, 2002). Algumas dessas pesquisas constataram que o movimento de municipalização emergente atendia às intenções macropolíticas, como a Reforma do Estado, tributária das ideias neoliberais. Foi essa a tese de Albuquerque (2005) ao considerar que, no Ceará, a municipalização do ensino oscilou entre o regime de colaboração e a reforma estrutural do Estado, tendo em vista que os processos iniciados remetiam à lógica da descentralização, da autonomia e da avaliação. Outros autores, como Camarão, Ramos e Albuquerque (2015) fizeram notar que à descentralização foram associadas iniciativas de responsabilização, que, embora embrionárias, apontavam para as cenas seguintes da política estadual. Essas constatações coadunam com achados de que a política educacional do Ceará remonta à trajetória e continuidade das iniciativas das últimas décadas (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

Pretende-se tematizar neste capítulo reflexões sobre a *accountability* educacional no Ceará em interface com a política de colaboração entre estado e municípios. Trata-se de uma discussão que resulta de pesquisa de mestrado na qual buscou-se investigar a constituição de um sistema de *accountability* na política educacional cearense, tensionando os arranjos normativos e institucionais que o moldaram (COSTA, 2020).

Para tanto, considerou-se as condições sócio-históricas que contribuíram para a elaboração e a implantação da política de *accountability* no Ceará. Esse exercício possibilitou desvelar os agentes e os arranjos que fortaleceram o modelo de *accountability* presente no Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) ao questionar, com esteio em Afonso (2010; 2016), a concepção de *accountability* adotada, os instrumentos legais e as instituições que regulam o modelo, bem como a influência e as recomendações dos organismos internacionais.

O artigo, de natureza qualitativa, utilizou pesquisa bibliográfica e documental para aprofundamento das questões anunciadas. Partiu-se do pressuposto de que os arranjos das políticas de *accountability* tem nos documentos suas fontes de regulação e regulamentação, por isso privilegiou-se textos políticos buscando situar o contexto, a produção e as finalidades anunciadas. O texto que

¹⁹ Capítulo elaborado a partir de dissertação de mestrado *A política educacional cearense no (des)compasso da accountability*, defendida na Universidade Estadual do Ceará em 2020. Uma versão com partes da discussão foi publicada na Revista Iberoamericana de Educación (<https://doi.org/10.35362/rie8313852>). Financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Código de Financiamento 001.

se segue apresenta a perspectiva de análise adotada, as condições políticas que permitiram a adesão de políticas de *accountability* e situa o regime de colaboração no contexto dessas políticas no Ceará.

SITUANDO A PERSPECTIVA DE ANÁLISE

A peculiaridade das condições históricas e locais para a implantação de políticas de *accountability* foi observada por Ruff (2019) em análise comparativa entre duas unidades subnacionais nos Estados Unidos: Virginia e Nebraska. O autor investigou como esses estados se comportaram no período posterior à efetivação das iniciativas de responsabilização propostas pelo governo central e como a autonomia estatal foi garantida na era que se seguiu ao *A Nation At Risk* (1983) e a lei *No Child Left Behind* (NCLB).

Como nos EUA os estados são autônomos, e ainda que iniciativas do governo central possam inflexionar as ações, o autor destacou que as condições históricas e culturais dos estados implicaram na concepção e implementação das políticas de responsabilização adotadas e na maneira como impuseram sua autonomia frente às iniciativas do governo central. No estado da Virginia, foi possível verificar, por exemplo, uma política verticalizada com alto centralismo em detrimento da política local, enquanto, em Nebraska, os esforços para concepção de uma política de responsabilização foram encarados por diversas instituições, inclusive a nível local, possibilitando alternativas ao modelo de avaliação.

Também no estudo de Maroy *et al* (2015), em que tratam da trajetória da política de gestão orientada por resultados no Quebec, é destacado como as condições históricas influenciam o modelo de gestão adotado pelos governos na condução das políticas. O contexto apresentado destaca um movimento de incorporação, revelando a trajetória dinâmica de uma política educacional, que não se reporta a acontecimentos lineares.

Esses relatos internacionais informam das traduções e hibridações sofridas pelas políticas em razão dos contextos culturais e históricos pelos quais as políticas locais sofrem influências. Soma-se a isso, o próprio emaranhado conceitual em torno da *accountability*, que ocasiona oscilações em seu percurso. Como trata Afonso (2010, p. 147), a essas oscilações “não são indiferentes os regimes políticos, a natureza dos governos e os dinamismos emergentes das sociedades civis nacionais e transnacionais”. Para a realidade brasileira, as demandas por maior transparência e participação social têm sido manifestadas por diversos segmentos, dentre os quais a educação, em um processo de amadurecimento que tem perpassado governos de diferentes espectros.

Entretanto, longe de se efetivar unicamente por razões democráticas, a referência às políticas de *accountability* têm se manifestado desde a ascensão de um novo modelo de regulação em educação, sob a voga do Estado-avaliador, em substituição a um modelo de Estado-provedor.

Nesse cenário, tanto a avaliação dos aprendizados dos alunos, como dos profissionais da educação e das escolas, foi submetida ao modelo da nova gestão pública – alterando a lógica de observância do processo em preferência a lógica dos resultados. Em complemento, as orientações pela descentralização da oferta dos serviços públicos, forjaram uma relação paradoxal quanto à autonomia dos estabelecimentos de ensino, centralizando alguns processos e descentralizando outros, afirmando que uma maior autonomia implicaria uma maior responsabilidade. Essa mudança na governança dos sistemas de ensino, junto à lógica que lhe é subjacente, contribuíram, em todo o mundo, para o avanço dos sistemas de avaliação.

A emergência desses contextos afirmou também uma consensualidade quanto aos instrumentos de avaliação e de *accountability*, como informa Afonso (2010, p. 158), sobrepondo-se diferentes discursos para sua afirmação. Para o autor,

i) quando a crise da escola começou a ser atribuída a certos métodos pedagógicos e ao suposto mau uso da autonomia profissional dos professores, e foi agravada pelas repercussões sociais dos estudos internacionais comparativos e dos *rankings*

relativos aos resultados escolares, a pressão para reforçar medidas de avaliação e de *accountability* não tardou fazer-se sentir; [...] (v) quando a exigência de transparência é acompanhada pelo direito democrático dos cidadãos à informação e ao exercício legítimo de controle social sobre o que ocorre nas instituições públicas é esperada também a valorização de processos de avaliação e *accountability*.

Os pontos apresentados corroboram para a afirmação das políticas de *accountability* entre um discurso mais instrumental e pragmático e outro de maior participação social e controle na esteira de discursos que tomam o papel da escola como instituição pública portadora de direitos e deveres. No Brasil, como informam Vieira, Vidal e Nogueira (2015), tem ocorrido uma maior propensão à transparência pública, inclusive com legislações específicas, e o tema da prestação de contas passou a ser valorizado na dinâmica político-social do país, conseqüentemente, nas redes de ensino e nas escolas.

TRILHAS DA ACCOUNTABILITY NO CEARÁ

A trajetória e as influências que levaram à efetivação do PAIC como política pública, bem como as iniciativas que a caracterizam como uma política de *accountability*, devem ser encaradas no sentido de buscar reconstruir os aspectos que levaram a essas escolhas. Como percebido nos documentos que deram origem ao Programa, desde aqueles ligados ao processo eleitoral do grupo político que o propôs, e efetivando-se no plano de governo e no texto da própria Lei, a intenção em se adotar uma política de responsabilização se mostrou associada à articulação com os municípios, em regime de colaboração.

Sobre esses dois pontos, o regime de colaboração e a política de responsabilização, o Ceará já possuía alguma experiência. O primeiro, como destacam Vieira e Vidal (2013), tem suas bases formais explicitadas por meio de ações governamentais desde 1995, vindo a se intensificar mais tarde. O segundo se expressa pela adoção de políticas de incentivo financeiros para escolas estaduais, cujo marco inicial pode ser considerado o Prêmio Escola do Novo Milênio (Lei nº 13.203/2002), sucedido do Programa de Modernização e Melhoria da Educação Básica (2004 – 2007).

Criado no ano de 2007, com a chegada do grupo político dos Ferreira Gomes ao governo estadual, o Programa Alfabetização na Idade Certa é uma política pública coordenada pela Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e adotada pelos 184 municípios do estado do Ceará, por adesão. Desde sua criação pela Lei nº 14.026, de dezembro de 2007, o PAIC assumiu como meta a cooperação técnica e financeira com as municipalidades, objetivando a melhoria dos resultados da aprendizagem, e, para tanto, desenvolvendo ações condicionadas ao cumprimento do regime de colaboração entre o governo estadual e as gestões municipais.

Essa iniciativa, do ponto de vista da gestão pedagógica e da aprendizagem tomou como exemplo a experiência de Sobral, município administrado pelo grupo político alçado ao governo estadual, considerada exitosa em uma política de alfabetização na idade certa. Naquela altura, o município de Sobral tinha estabelecido três pilares fundamentais na gestão da rede de ensino: a mudança na prática pedagógica, o fortalecimento da autonomia da escola e o monitoramento dos resultados de aprendizagem com base em indicadores (INEP, 2005, p. 16). O mote para essas estratégias foram as altas taxas de analfabetismo escolar reveladas por avaliações externas que atribuíam ao município rendimento abaixo do esperado em comparação com outros. Por esse motivo, optou-se por definir como prioridade a implantação de uma política educacional com foco na aprendizagem e alfabetização das crianças de 6 e 7 anos de idade das séries iniciais do ensino fundamental.

Entre as estratégias definidas, coube às escolas aderir a processos de avaliação externa, garantindo a participação dos alunos, além do comprometimento na seleção criteriosa de professores para aquela etapa de ensino. Quanto à Secretaria de Educação, deveria se responsabilizar pelas

questões objetivas, como garantia dos insumos necessários e fomento à cultura de monitoramento nas escolas garantida pela coordenação de um sistema de avaliação externa (ibidem, p. 30). Essas estratégias passaram a fazer parte do ciclo de monitoramento entre secretaria municipal e escolas, que, de posse de seus resultados, deveria propor mudanças na prática escolar, sendo o diretor do estabelecimento ator importante para consecução dos objetivos, pois, em Sobral,

A centralidade que os gestores escolares assumiram no sistema educacional foi determinante para o sucesso da política. Eles são os responsáveis por fazer a gestão dos recursos da escola, visando ao alcance de seu projeto educacional. Destacam-se, nesses profissionais, o compromisso, a liderança, o otimismo e a capacidade de assumir e responder pelos resultados de aprendizagem dos alunos (ibidem, p. 78).

O excerto que trata da centralidade do gestor escolar na condução da política em Sobral revela um perfil que deveria alinhar-se à nova proposta da política municipal e o comprometimento destes com os resultados dos alunos. Assim, não só se passou a cobrar mais desse profissional, mas definiu-se com clareza a sua responsabilidade no processo, e, portanto, a possibilidade de responsabilizá-lo pelo sucesso ou pelo fracasso escolar. Quanto à organização da escola, as mudanças foram forjadas sob a própria mudança da prática dos profissionais, na medida em que a cultura de monitoramento passou a moldar as ações do cotidiano, da mesma forma que a avaliação moldava os objetivos. Como tratado em publicação do Inep (2005, p. 48),

Um dos sinais do desenvolvimento da cultura de monitoramento do ensino-aprendizagem nas escolas é o modo pelo qual, por iniciativa própria, diretores, coordenadores pedagógicos e professores acompanham e dão visibilidade a seus principais indicadores. Taxa de abandono, transferência expedida, defasagem idade-série e reprovação, frequência dos alunos, professores e demais profissionais, número de alunos alfabetizados e não-alfabetizados, tudo especificado por série, são indicadores expressos em quadros chamados “gestão à vista” [...] Vale ressaltar que as escolas controlam, rigorosamente, as faltas de alunos, professores e funcionários [...]

Para aquele momento, as mudanças em Sobral eram vistas como pioneiras na construção de um modelo de gestão pública municipal com foco na aprendizagem e pautada no estabelecimento de metas. Como estímulo ao alcance das metas pactuadas, em 2001, o município instituiu o Prêmio Escola Alfabetizadora, mecanismo de incentivo financeiro concedido a professores das turmas de alfabetização que obtivessem o mínimo de 90% dos alunos alfabetizados. Em valores da época, o prêmio correspondia a R\$ 1.500,00 para diretores, R\$ 1.200,00 para coordenadores e R\$ 1.000,00 para os professores. A iniciativa de bonificação de Sobral, como argumentam Brooke e Cunha (2011), é considerada da primeira geração de políticas desse tipo no país, junto aos casos dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, e do prêmio Escola do Novo Milênio coordenado pelo governo estadual do Ceará. Todos eles foram criados no ano de 2001, tendo em comum o estabelecimento de critérios para pagamentos de profissionais com base no desempenho do aluno.

A política implementada em Sobral destacou-se nacionalmente, tendo sido tema da série *Boas Práticas na Educação* do Inep, publicada em 2005, com o título *Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral – CE*. O destaque da publicação era de que os resultados das avaliações realizadas nas primeiras décadas do século indicavam que Sobral tinha resultados expressivos e superiores aos demais municípios do estado do Ceará. No ano de 2003, por exemplo, 91,1% das crianças de 7 anos e 86,3% das crianças de 6 anos de idade estavam alfabetizadas.

Essa realidade, no entanto, não era compartilhada pelas demais redes municipais do Estado. Os resultados do Saeb do ano de 2003 mostravam uma situação alarmante do analfabetismo escolar: 55% dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental estavam abaixo do nível desejado para aquela

série (MARQUES; RIBEIRO; CIASCA, 2008). Considerando esse cenário, o deputado estadual Ivo Gomes, que tinha sido Secretário de Educação de Sobral propôs e a Assembleia Legislativa do Estado criou, no ano de 2004, o Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), em articulação com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-CE), a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE) e a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC).

O relatório do CCEAE destacou que essas instituições reconheciam o problema do analfabetismo escolar e defendiam a alfabetização de crianças na idade certa, por isso buscaram inserir o tema na agenda da política educacional do Estado, estabelecendo como meta “a superação do analfabetismo escolar até o ano de 2010”²⁰, pois, para esses agentes,

O quadro da realidade educacional do nosso Estado, em nada destoante e distante da realidade geral do país, aponta escancaradamente para uma situação de fracasso escolar e de exclusão social, no qual se evidencia a questão do analfabetismo escolar como sua face mais contraditória, pois se gesta ou se fortalece no espaço educativo onde deveria ser radicalmente eliminado. **Esta situação é reveladora da ineficiência do sistema educacional**, em que pese as reformas que, ao lado de outros objetivos, propunham-se atender às características e demandas dos segmentos e das classes sociais que frequentam a escola pública (CEARÁ, 2006, p. 23-24, grifos do original).

Ao informar da ineficiência do sistema educacional cearense, o CCEAE não só reconhecia o problema do analfabetismo escolar, mas o compreendia como consequência de fatores internos e externos ao sistema. Em outros termos, significava investigar os obstáculos à aprendizagem dos estudantes no âmbito da sala de aula, das escolas, dos municípios e das universidades, quando reconhecida a importância da formação inicial de professores alfabetizadores. Diante desse quadro, o comitê estabeleceu como objetivos de investigação (i) identificar o nível de analfabetismo e as condições para a alfabetização escolar; (ii) promover a discussão sobre a alfabetização de crianças; (iii) mobilizar a sociedade sobre o tema e (iv) contribuir na formulação de políticas públicas para a alfabetização.

Dentre os achados da investigação do CCEAE, quanto ao nível de leitura e de escrita das crianças, identificou-se que, dentre aquelas matriculadas na 2ª série do ensino fundamental dos municípios da amostra²¹, apenas 16% apresentavam domínio nas três dimensões investigadas (produção de texto, oralidade da leitura e compreensão de texto), assim, revelando que havia um contingente muito maior de crianças não alfabetizadas do que aquelas que apresentavam domínio das dimensões.

Ante a esse resultado, o CCEAE, reconhecia que a ineficiência dos sistemas escolares face ao analfabetismo não seria alterada se não reconhecidas as outras realidades que implicavam na leitura e escrita dos alunos, pois, segundo os pesquisadores, haveria “[...] um complexo de razões que nos levam a considerar que, para enfrentar os problemas, precisaremos estabelecer uma ordem sistêmica de ações e políticas que deem conta de tão precária situação” (CEARÁ, 2006, p. 68). Sobre esse aspecto, orientou-se que cada rede e escola municipal promovessem avaliações diagnósticas que lhes permitissem reconhecer suas realidades.

Os trabalhos do CCEAE também buscaram identificar as condições e as formas do trabalho docente em 36 escolas de 15 municípios, evidenciando desde a concepção de educação adotada pela Secretaria Municipal de Educação às condições objetivas e pedagógicas dos docentes nas escolas a

²⁰ Em 2010, das crianças avaliadas, 22,8% alcançaram o nível de leitura “suficiente” e 76,7% o “nível desejável” para as métricas do SPAECE, totalizando 99,5% das crianças nesses níveis.

²¹ Conforme consta no Relatório do CCEAE (CEARÁ, 2006, p. 43), “A amostra final contou com 7.915 alunos matriculados em 405 turmas de 2ª série ou o equivalente do ensino fundamental, de 255 escolas, de 48 municípios”.

partir da observação direta das práticas em sala de aula. Sobre essas questões, a pesquisa identificou mudanças nos critérios de indicação e o perfil de formação dos secretários municipais, um ponto positivo se consideradas as condições históricas do clientelismo na condução desses cargos.

Entretanto, mesmo com a mudança de perfil dos gestores, o CCEAE destacou que as condições de trabalho dos professores não contribuíam para a aprendizagem dos alunos, pois faltavam estruturas básicas. A isso, somava-se a insuficiência da formação dos professores e a falta de organização da rotina pedagógica. Por isso, orientou-se que

[...] a escola repense a organização de seu trabalho educativo, privilegiando os seguintes aspectos: a) Redimensionamento do tempo de aprendizagem para os alunos, bem como os espaços escolares; b) Reorganização do cotidiano escolar, de modo a integrar à sala de aula práticas pedagógicas de caráter cognitivo, lúdico, artístico e esportivo para propiciar o desenvolvimento social e cultural da criança; c) Proposição de atividades pedagógicas direcionadas para a construção da autonomia da criança e de sua vivência com o trabalho coletivo; d) Desenvolvimento na criança do prazer de estudar, pensar, refletir, de decodificar e de interpretar criticamente o mundo (CEARÁ, 2006, p. 91).

Considerando os achados da investigação, o CCEAE propôs uma série de recomendações para as políticas educacionais do estado com ênfase na aprendizagem, nas políticas de valorização do magistério, na gestão municipal e na formação docente. Primeiro, recomendou que as séries iniciais do ensino fundamental deveriam ter como foco a alfabetização de crianças. Para tanto, os municípios deveriam reorganizar o ensino fundamental em suas redes, uniformizando a oferta e estabelecendo políticas de alfabetização de crianças. No âmbito da gestão e do planejamento, o relatório do Comitê propunha que a gestão da educação não fosse atrelada aos interesses políticos e que as secretarias municipais tivessem autonomia em relação à administração local. Nesse sentido, era preciso estabelecer critérios técnicos e meritocráticos para escolha dos gestores, das equipes técnicas e dos professores “[...] fortalecendo a gestão e os mecanismos de sustentabilidade das políticas públicas comprometidas com a obtenção de resultados” (CEARÁ, 2006, p. 130).

Porquanto as recomendações do CCEAE visavam a reorganização da rede para assumir como foco a alfabetização das crianças, uma outra orientação foi a formalização de sistema de avaliação e acompanhamento para que fosse possível disseminar resultados. Dessa maneira, desde antes da gestação de uma experiência sistematizada, já se previa que um programa que buscase atender os problemas de aprendizagem não seria possível sem a disseminação de uma cultura de avaliação no nível local.

Se a primeira recomendação do relatório buscava instaurar mudanças nas práticas da gestão dos municípios, a segunda recomendação teve como foco o corpo docente das escolas, ao indicar que se deveria designar os melhores professores alfabetizadores nas séries iniciais do ensino fundamental. Como ações, previa que os municípios deveriam rever o plano de cargos e carreiras dos professores, garantindo, assim, melhores remunerações, ao passo em que também deveriam ser definidos “um plano de lotação dos professores em função da competência”, a “implantação de programa municipal de avaliação de desempenho docente” e a “implantação de programa municipal de acompanhamento pedagógico” (CEARÁ, 2006, p. 130). Como visto, à atuação dos docentes deveria acompanhar-se a qualificação necessária para o desempenho de suas atividades.

Uma terceira recomendação, importante para o tema em análise, foi a de que o município deveria garantir as condições básicas de funcionamento para que a escola pudesse assumir suas responsabilidades. O principal aspecto referente a essa orientação era o fato de que para se priorizar a alfabetização no nível escolar, seria necessário que a gestão escolar tivesse autonomia e condições básicas para seu funcionamento. Para tanto, as ações propostas eram de existir “regras claras para alocação de recursos para a escola”; autonomia escolar para adoção de metodologias eficazes relacionadas à avaliação externa; participação da comunidade e utilização dos dados de desempenho

para instituir novas práticas pedagógicas (CCEAE, 2006, p. 131). Nesse ponto, chama atenção o fato de, mais uma vez, associar a avaliação de desempenho às estratégias de mudanças, tal como nas recomendações supracitadas. Embora apresentado, não se sabe se a ação de regras claras para alocação de recursos se referia a criação de mecanismos de bonificação associados a resultados.

A análise do relatório do CCEAE revela condições importantes das trilhas da *accountability* no Ceará, uma vez que, naquele momento, buscavam-se mudanças na gestão educacional cearense, sendo o instrumento mais recomendado para isso o uso das avaliações de desempenho a partir da disseminação de resultados. Isso, pelo que se sabe da literatura, geraria mudança na postura de professores, gestores e demais profissionais, visto que à avaliação deve-se associar a validade consequencial das ações, e “[...] as modalidades de avaliação externa (ou mais administrativas) tendem a transformar-se em fatores que condicionam as opções pedagógicas e profissionais” (AFONSO, 2009, p. 40). Seria esse o ponto de partida das mudanças e as políticas educacionais para garantia do direito à aprendizagem no Ceará deveriam convergir na mudança do perfil de gestão.

O que aqui se tem chamado de “cultura de avaliação” orientada pelo CCEAE, só seria possível a partir do estabelecimento de uma ordem sistêmica de ações e políticas, que, tomando como pano de fundo o tema da alfabetização, envolveria um amplo espectro de iniciativas da gestão municipal, desde as questões relacionadas ao perfil dos gestores até a rotina em sala de aula. Quanto à temática da responsabilização, chama atenção que no relatório se assume a necessidade de uma responsabilidade compartilhada do poder público, gestores e professores, muito embora se proponha a avaliação de desempenho apenas destes últimos e dos alunos.

Depreende-se que, além da recomendação de foco na aprendizagem, as pesquisas do CCEAE lançaram luz, entre outros, sobre os temas da avaliação, do mérito e do desempenho como base para uma política de alfabetização, principalmente no entendimento de que seria possível a adoção desses mecanismos tendo em vista a experiência de Sobral. Importa lembrar que, em Sobral, a política de alfabetização não estava dissociada de incentivos salariais, de prêmios para escolas e do sistema municipal de avaliação. Essa concepção de política de alfabetização associada a ações e a políticas de responsabilização e de mérito reforça o entendimento de que a busca pela qualidade pode conduzir a um maior controle da organização das escolas (AFONSO, 2009).

Por isso, não seria exagero recorrer ao comentário de Afonso (2010) ao afirmar que, quando a crise da escola começou a ser associada à ação pedagógica dos professores, em um cenário de expansão dos indicadores nacionais e internacionais, não tardou em se criar ou reforçar medidas de *accountability*.

REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL

No Ceará, tanto as formas de colaboração entre estado e municípios como o modelo de gestão por resultados adotado no âmbito da governança do estado são tributárias de condições históricas da política educacional que propiciaram a ambiência para a implementação de mecanismos de responsabilização, numa clara mudança de paradigma da gestão pública e das relações intergovernamentais.

Essas condições históricas são apresentadas por Vieira e Vidal (2013), quando tratam do tema do regime de colaboração em um quadro de três períodos, em que a consolidação ocorre a partir do ano de 2007. Por sua vez, Albuquerque e Ramos (2015) apresentam um quadro histórico de três dimensões para discutir a política da gestão por resultados no Ceará, sendo 2007, também, marco de sua efetivação. Esses quadros, quando vistos em complementação, concorrem para a afirmação de Ruff (2019) de que as condições históricas e culturais dos estados implicam na concepção e na implementação das políticas de responsabilização e na maneira como impõem sua autonomia.

Figura 1: Regime de colaboração e gestão por resultados no Ceará

	VIEIRA e VIDAL (2013)	ALBUQUERQUE e RAMOS (2015)
1995 - 2002	<i>Instituição</i> do regime de colaboração	Foco na <i>descentralização</i> educativa
2003 - 2006	<i>Organização</i> do pacto colaborativo	A <i>centralidade</i> na gestão por resultados
2007 - [atual]	<i>Fortalecimento</i> do pacto colaborativo	A <i>consolidação</i> da política de resultados

Fonte: Costa (2020).

A instituição do regime de colaboração no Ceará ocorreu num momento marcado pelo interesse do estado em ampliar a oferta educacional e pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Num governo de continuidade, que, desde 1987, já vinha implementando reformas, com ajuste fiscal e redimensionamento das políticas públicas, a alternativa de curto prazo foi a descentralização da oferta educacional, sinalizando aos municípios que a ampliação de vagas poderia ser realizada numa parceria que incluía a cessão de prédios e até recursos financeiros, como previsto na Lei de Municipalização do Ensino, de 1995. Nesse sentido, a criação do FUNDEF, em 1996, se coaduna com os interesses de ambos os entes federados, uma vez que permitia a repartição dos recursos atrelados às matrículas. Assim, para além do planejado pela Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC), além de acelerar a municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental, os municípios adentram seus interesses em matricular alunos dos anos finais, o que aconteceu sem nenhum mecanismo de frenagem e sem avaliação sobre capacidade técnica de estes assumirem as responsabilidades pela oferta da maior etapa da educação básica. Com isso, o Ceará chega aos anos 2000 com o processo de municipalização do ensino fundamental completo em situação irreversível e contextos de precariedade da oferta agudos.

No segundo momento, designado por Vieira e Vidal (2013) de organização do pacto federativo, Albuquerque e Ramos (2015) atribuem a centralidade da gestão por resultados. De fato, enquanto, nesse período, a SEDUC se preocupou em resgatar, mapear e manualizar procedimentos implementados em momentos anteriores, tentando construir modelos e estabelecer critérios que dessem unicidade, transparência e sistematicidade aos eventos já acontecidos e preparando um marco normativo para o presente e para o futuro, o Governo do Estado vivia um novo momento de ajuste fiscal e de organização da gestão pública, implementando o modelo de gestão por resultados.

O passo seguinte, que Vieira e Vidal (2013) consideram como fortalecimento do regime de colaboração e Albuquerque e Ramos (2015) veem como a consolidação da política de resultados pode ser compreendido a partir de duas condições prévias: a presença do Banco Mundial com uma carteira de empréstimos ao estado e os mecanismos já consolidados da gestão por resultados em âmbito estadual. Aqui é importante destacar que a primeira política pública do Ceará a ter indicadores de resultados não físicos associados a metas vinculadas a empréstimos internacionais foi a educação, quando, por meio do Acordo de Empréstimo N° 4591-BR²², a SEDUC incluiu o subcomponente “Fortalecimento do sistema de monitoramento e acompanhamento pedagógico” e nele “Orientação com base em resultado” que “confere-se prioridade ao desenvolvimento e acompanhamento de medidas objetivas de desempenho escolar, tais como o sucesso dos alunos nos testes nacionais padronizados do SAEB, taxas de repetência, evasão e conclusão e fatores de gestão escolar” (CEARÁ, SEDUC, Anexo I, 2005, p. 85). Desde então, os processos de seleção de indicadores

²² A reformulação do Projeto Escola do Novo Milênio - Educação Básica de Qualidade no Ceará (PENM), em dezembro de 2003, consolidada no Primeiro Aditivo ao Acordo de Empréstimo N° 4591-BR, em virtude da sua adequação às políticas educacionais do Governo atual, ensejou um redirecionamento na destinação dos recursos para cada componente e respectivos subcomponentes.

elegíveis e passíveis de serem acompanhados por mecanismos próprios da gestão por resultados vão se aperfeiçoando e se fortalecendo.

A imbricação do regime de colaboração e da gestão por resultados em torno de uma política educacional foi fortalecida em 2007 pela Lei estadual nº 14.026/2007, que criou o PAIC, política pública para prestar cooperação técnica e financeira aos municípios com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem. Inicialmente, essa política atendia os anos iniciais do ensino fundamental (até o 2º ano). Em seguida o programa passou por dois momentos de expansão: em 2011, quando passa a atender até o 5º ano (intitulando-se PAIC +5), e em 2016, quando é estendido ao 9º ano do ensino fundamental II (MAISPAIC).

O PAIC é articulado, em regime de colaboração, pela Secretaria da Educação do Estado e pelos seus órgãos intermediários, as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE) com as gerências municipais dos 184 municípios signatários do programa. Desde o início, foi estruturado em torno de 5 eixos que compreendem, por um lado, a relação ensino-aprendizagem e, por outro, o gerenciamento das redes de ensino municipais. São eles: i) Educação Infantil; ii) Gestão Pedagógica – Alfabetização e Formação de Professores; iii) Gestão da Educação Municipal; iv) Formação do Leitor; v) Avaliação Externa de Aprendizagem (CEARÁ, 2012).

Pesquisas que tomaram o PAIC como objeto de análise concluíram que a institucionalização do regime de colaboração tornou possível um acompanhamento mais próximo do governo estadual aos municípios (SEGATTO; ABRUCIO, 2016; CAMARÃO; RAMOS; ALBUQUERQUE, 2015). Esse acompanhamento é mediado pelas Coordenadorias Regionais do Desenvolvimento da Educação (CREDE), responsáveis pelo monitoramento mais próximos aos municípios, tanto no que diz respeito à formação dos gerentes municipais do PAIC, como na diligência para acompanhamento de processos intraescolares. A atuação das CREDE nesse processo é facilitada pela capilaridade desses organismos regionais em 20 macrorregiões do estado.

O mais recente modelo de *accountability* educacional no Ceará teve início quando da criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), mais tarde associado a outros dois mecanismos de indução financeira: o Prêmio Escola Nota 10 (PENDEZ) e o rateio da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Ambos têm como base os resultados medidos pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), que avalia os alunos das redes municipais e estadual em todos os 184 municípios do estado, corroborando para a construção de um modelo de coordenação federativa e regulação na educação. Esse modelo, inclusive, pode ser apontado como um elo entre o *ethos* do Estado-avaliador e as ações intergovernamentais. O Estado-avaliador promove medidas de avaliação e responsabilização sobre as unidades subnacionais, dessa maneira, “[...] os sistemas de avaliação são significados pelas características próprias a uma nova função do Estado [...] a partir de pactuações em torno de resultados, avaliações em larga escala, qualidade da educação, transparência pública e prestação de contas” (COSTA, VIDAL; VIEIRA, 2019, p. 1).

A colaboração entre entes da federação é um princípio constitucional que prevê sanar as desigualdades entre os locais buscando equiparar os efeitos das desigualdades. Na educação, esse princípio é de fundamental importância já que essa é responsabilidade compartilhada entre os entes da federação. No Ceará, a oferta dos anos iniciais e finais do ensino fundamental são, na sua quase totalidade, responsabilidade dos municípios, chegando, em 2019, a 99,3% e 96,5%, respectivamente. Assim, na estruturação do regime de colaboração foi suprimida a disputa por matrículas, fazendo com que este se estabelecesse no âmbito da concepção de políticas de gestão das redes de ensino.

Entretanto, desde antes da efetivação do PAIC, já se anunciava a necessidade de se atrelar a um programa específico de alfabetização as mudanças ao nível da gestão educacional e escolar e ao uso da avaliação como mecanismo necessário, inclusive, recomendando a alocação de recursos específicos e a avaliação docente como ações para uma educação de qualidade. Essas

recomendações, como visto na seção anterior, podem ser encontradas no relatório final do CCEAE.

Foi esse também o discurso presente no plano de governo da *Coligação Ceará Vota para Crescer* – que elegeu Cid Gomes (2007 – 2014) – apontando, como proposta de ação para a educação infantil, o estabelecimento de “critérios na distribuição do quarto da parcela do ICMS pertencente aos municípios de modo a premiar os que tiverem o melhor desempenho em percentual de crianças de 0 a 5 anos matriculadas nas creches e pré-escolas” e, como ação para o ensino fundamental, a implementação “[...] em parceria com os municípios, [de] programa para eliminar o analfabetismo escolar, assegurando todas as condições de infraestrutura e didático-pedagógicas para a aprendizagem da leitura, escrita e cálculo, já na primeira série do ensino fundamental” (PLANO DE GOVERNO, 2006, p. 23). Essas duas propostas buscavam se alinhar com as diretrizes da educação básica apresentadas por aquele grupo político, dentre as quais podem ser encontradas o aperfeiçoamento do regime de colaboração entre as redes de ensino e o fortalecimento dos processos avaliativos de rendimento escolar.

Portanto, o grupo que concebeu o PAIC já vislumbrava que o regime de colaboração no estado possibilitaria a coordenação de uma política estadual com aspectos de responsabilização. Embora não anunciada nesses termos, os pilares de uma política de *accountability* são evocados para o planejamento de uma educação de qualidade. Esses elementos foram arrematados num conjunto de normas que buscaram institucionalizar a colaboração estado–municípios, pactuando estratégias de ação e promovendo as regras do jogo entre os participantes. A Lei nº 13.875, de fevereiro de 2007, definiu a gestão por resultados como modelo de gestão do poder executivo estadual; o Protocolo de Intenções, firmado em 24 de maio de 2007, conjugou os meios para a implementação de um programa de alfabetização e, junto ao Termo de Parceria de Resultados, firmou parceria com entidades da sociedade civil.

Por meio do Decreto nº 29.139, de dezembro de 2007, alterou-se o organograma da SEDUC, criando uma coordenação estadual de cooperação com os municípios, bem como células regionais com o mesmo intuito. A essas mudanças somaram-se a criação do PAIC e a alteração das regras do repasse do ICMS, ambas em dezembro de 2007. Essas iniciativas tanto impactaram os aspectos jurídicos-políticos, ou seja, as competências dos entes federados envolvidos, como os aspectos fiscais-financeiros, que diz respeito a obtenção e distribuição de receitas. A vinculação da distribuição do ICMS a indicadores educacionais, por exemplo, tratou de afirmar o papel estratégico do setor em relação às políticas do estado e garantir o comprometimento de gestores municipais; por extensão, acentuou a dependência financeira dos municípios aos programas estaduais.

Outra iniciativa que buscou garantir o comprometimento de gestores e professores com as metas do PAIC foi a criação do Prêmio Escola Nota Dez (PENDEZ), que premia escolas com base nos resultados do SPAECE, ao mesmo tempo em que apoia aquelas escolas que ocupam as últimas 150 posições do *ranking* da avaliação. Os recursos que financiam o PENDEZ, bem como uma parte do financiamento das ações do PAIC, são oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)²³. O financiamento das ações do PAIC também foi proporcionado pela *Operação SWAP II* (2008 - 2011), crédito financeiro no valor de US\$ 240 milhões obtido através do Banco Mundial que estabeleceu dentre os critérios de desembolso, para a área da educação, a publicização dos resultados das avaliações dos municípios, a presença de gerentes do PAIC nos municípios e a distribuição de material estruturado do PAIC nas escolas.

²³ O Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) é um fundo de natureza contábil que tem por finalidade “[...] viabilizar, para a população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, acesso a níveis dignos de subsistência, mediante a aplicação de recursos em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida”. Informação disponível em: <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/institucional/o-que-e-o-fecop/>. Acesso em 01 dez. 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou tematizar a *accountability* educacional no Ceará observando as condições históricas e políticas que proporcionaram a ambiência necessária para o desenvolvimento de políticas de avaliação e responsabilização educacional. Como observado, as iniciativas políticas tomadas a partir de 2007 não podem ser dissociadas de acontecimentos que marcaram o estado na década de 1990, como a municipalização pela via da descentralização que abriu caminho para a política de colaboração entre estado e municípios. Esse momento foi marcado pelo forte protagonismo dos municípios, que no afã de conseguir mais recursos para a educação, além da busca ativa de alunos fora da escola, iniciou a migração de alunos da rede estadual para as redes municipais. Na sequência, o estado retomou o protagonismo da coordenação federativa com o fortalecimento da cultura de avaliação e implementação de um modelo de gestão pública para resultados.

Foram identificados elementos que propiciaram uma ambiência favorável à responsabilização educacional no Ceará. A efetivação desses instrumentos teve influência das condições da política educacional no estado, pois, na transição entre governos de matizes políticos diferentes não houve uma ruptura das linhas orientadoras das políticas sociais. A plataforma da gestão por resultados, por exemplo, vinha sendo aplicada desde 2003, mas foi em 2007, quando da mudança partidária no comando do governo estadual, que tornou-se efetiva na forma da lei. Isso consubstanciou os modelos adotados desde então, favorecendo mudanças na governança do estado que reorientaram e reorganizaram a gestão educacional.

Os aspectos normativos e políticos são importantes elementos para compreender a política de *accountability*, pelo fato de as políticas de *accountability* no Ceará terem relações estreitas com os aspectos da coordenação federativa, porque cabe ao governo estadual a execução do modelo de *accountability*, desde a sua concepção à aplicação da avaliação, o pagamento de prêmios e o rateio de recursos constitucionais com base nos resultados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AFONSO, A. J. El campo de las políticas de evaluación y accountability en educación: para una reflexión más densa. **Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado**, v. 20, n. 3, p. 1-12, 2016. Disponível em: <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/54620>. Acesso em: 15 jan. 2021.

AFONSO, A. J. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, M. T.; AFONSO, A. J. (Orgs.). **Olhares e interfaces: reflexões sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147-170.

ALBUQUERQUE, F. C. A.; RAMOS, J. F. P. Gestão Educacional no Ceará: da autonomia escolar à política de resultados (1995-2010). In: DIÓGENES, E. M. N.; ANDRADE, F. A. **Temas de educação: olhares e caminhos**. Curitiba: CRV, 2015.

ALBUQUERQUE, F. C. Estado e municipalização do ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural. **Revista O público e o privado**. Fortaleza, ano 3, n. 5, p. 43-59, jan./jul. 2005. Disponível em: <http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=248>. Acesso em: 16 jan. 2021.

ARÁUJO, G. C.; RODRIGUES, R. F.; CASSINI, S. A. Federalismo e políticas educacionais: notas sobre aspectos jurídicos-políticos e fiscais-financeiros nas relações intergovernamentais. In: **Federalismo e políticas educacionais: entre velhos e novos desafios**. Campos dos Goytacazes: Multicultural, 2018.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. **Avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos Estados**. Estudos e Pesquisas Educacionais, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011.

CAMARÃO, V. do C.; RAMOS, J. F. P.; ALBUQUERQUE, F. C. A. Política da Gestão por Resultados na Educação Cearense (1995 - 2014). **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 369-391, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/10160>. Acesso em: 13 fev. 2019.

CEARÁ. CCEAE. **Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar: educação de qualidade começando pelo começo**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. **Manual de Implementação do Projeto Escola do Novo Milênio (MIP) - Anexo I**. Fortaleza: SEDUC, 2005. 448p.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará**. Fortaleza: SEDUC, 2012.

COSTA, A. G. **A política educacional cearense no (des)compasso da accountability**. 2020. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <http://siducee.uece.br/siducee/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=95869>. Acesso em: 6 out. 2020.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Accountability y regulación de la educación básica municipal en el estado de Ceará – Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 121-141, 20 may 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.35362/rie8313852>. Acesso em: 03 jan. 2021.

COSTA, A. G.; VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Avaliação em larga escala no Brasil: entre a coordenação federativa e o ethos do estado-avaliador. **Revista Educação em Questão**, v. 57, n. 51, 31 jan. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2019v57n51ID15806>. Acesso em: 23 jan. 2021.

FREITAS, L. C. de. A qualidade da escola e os profissionais da educação: confiança nas relações ou cultura da auditoria. In: CUNHA, C. da.; SOUSA, J. V. de.; SILVA, Maria A. da. **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 279-302.

INEP/MEC. **Vencendo o desafio de aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

MAROY, C. et al. Nova gestão pública e educação: a trajetória da política do Quebec de “gestão orientada por resultados”. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 801-818, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152427>. Acesso em: 16 jan. 2021.

MARQUES, C.; RIBEIRO, A. P.; CIASCA, M. I. F. L. Paic: o pioneirismo no processo de avaliação municipal com autonomia. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 19, n. 41, p. 433-448, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/ae194120082069>. Acesso em: 16 jan. 2021.

MENDES, C. M. S. **A descentralização do ensino fundamental no Ceará**. Fortaleza: Editora da Inesp, 2002.

PLANO DE GOVERNO. **Coligação Ceará Vota Para Crescer, 2006**. Disponível em: http://www2.seplag.ce.gov.br/content/aplicacao/sead/seplan/downloads/diretrizes_para_o_plano_de_governo.pdf. Acesso em 28 fev. 2019.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. s. d.

RUFF, R. R. State-level autonomy in the era of accountability: A comparative analysis of Virginia and Nebraska education policy through No Child Left Behind. **Education Policy Analysis Archives**, 27(6), 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4013>. Acesso em: 16 jan. 2021.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>. Acesso em: 16 jan. 2021.

THE NATIONAL COMMISSION ON EXCELLENCE IN EDUCATION. Uma nação em risco: o imperativo de uma reforma educacional [1983]. In: BROOKE, Nigel (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

VIEIRA, S. L. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Fortaleza: Liber Livro, 2008.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educ. e Soc.**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000400004>. Acesso em: 16 jan. 2021.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M.; NOGUEIRA, J. F. F. Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb: percepções dos docentes. **RBP AE**, v. 31, n. 1, p. 85 - 106 jan./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol31n12015.58916>. Acesso em: 16 jan. 2021.

CAPÍTULO V**FORMAÇÃO CONTINUADA EFICAZ:
ANÁLISE DA LITERATURA E LIÇÕES
DO CASO DO PAIC DO CEARÁ²⁴**

**Fernanda Castro
Fernando Abrucio**

INTRODUÇÃO

Os professores constituem a peça-chave do processo educacional, destaca a literatura internacional e nacional (ver, por exemplo, Nicoletta, Kassouf e Belluzzo Junior, 2014), mas, para que o corpo docente tenha efetividade em sua tarefa, a formação continuada é um pilar fundamental para o desenvolvimento de boas práticas no cotidiano escolar (GATTI, 2003).

Vaillant (2016) aponta que é preciso garantir que infraestrutura, materiais e contexto local sejam favoráveis à formação progressiva do professor. É importante prever a institucionalização de tais elementos para garantir uma formação continuada efetiva, como apontam Abrucio e Segatto (2016), de modo que escolas e redes de ensino, em parceria com instituições do ensino superior e associações da sociedade civil, construam um modelo estruturado e contínuo de desenvolvimento profissional.

Simultaneamente à questão institucional, há de se pensar sobre as competências que a contemporaneidade tem exigido dos professores. Sob atualização constante, a exigência por novas habilidades e competências são frequentemente apontadas para o aluno do século XXI (GATTI, 2016), e o mesmo vale para o professor. Nesse sentido, a formação continuada é a política de valorização docente capaz de proporcionar ao professor qualificação para desenvolver melhores práticas docentes, conforme realidade local e demandas da sociedade moderna.

A literatura elenca meios distintos para realização da formação continuada docente. No contexto brasileiro, em geral, os processos de capacitação buscam dar conta de déficits na formação inicial, além de oferecer conteúdos generalistas sobre a educação. Por essa via, o modelo brasileiro aponta para uma formação com conteúdos incompatíveis entre formação inicial e realidade da sala de aula, tornando-se uma espécie de política compensatória, e não de qualificação real vinculada à vida escolar (DAVIS et al., 2011).

Apesar de deficitário, esse modelo de formação continuada é o mais difundido na literatura brasileira (DAVIS et al., 2011a; GATTI, 2008). Já no contexto internacional, essa formação tem outro viés. Há iniciativas em outros países que disseminam um modelo que vai na contramão do caso brasileiro. Para uma breve comparação, no Brasil as formações geralmente são de curta duração, com foco em transmissão e reprodução de conteúdo, descolamento da prática e de baixa qualificação profissional (GATTI, 2008).

²⁴ Capítulo elaborado a partir da dissertação de mestrado *Formação continuada de professores no Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC): peça-chave para o sucesso da política educacional cearense?* defendida na Fundação Getúlio Vargas em 2018.

Na literatura internacional, encontra-se o conceito de formação continuada eficaz, que abrange as seguintes características: foco em conhecimento pedagógico de conteúdo, duração prolongada, coerência, participação coletiva e métodos ativos de aprendizagem. Comprova-se que, quando tais características são encontradas no processo de formação, a chance de eficácia no processo de aprendizagem, tanto para o aluno quanto para o professor, é maior (TIMPERLEY et al., 2007; DESIMONE, 2009; GARET et al., 2001; DARLING-HAMMOND; ORPHANOS, 2009).

No Brasil, não há uma discussão de formação continuada do ponto de vista da eficácia. Dificilmente, encontram-se casos de sucesso educacional em que a formação docente foi prioridade na agenda. E é nesse sentido que este capítulo propõe o estudo de caso do estado cearense. Excepcionalmente, por seu histórico, seus resultados e o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), o estado do Ceará tem uma trajetória particular e inédita no que tange à política de formação docente. Para erradicar o analfabetismo, os professores foram peças-chave em sua formulação e implementação.

O PAIC revela o peso de uma governança e de um regime de colaboração para o sucesso de uma política pública (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2017), inclusive para a política docente. Das diversas dimensões do programa, os professores foram alvo de formação e qualificação para vencer o analfabetismo, e integrados à estrutura de governança. Para isso, investiu-se massivamente na elaboração de uma política de formação continuada que, diga-se de passagem, é completamente distinta do modelo usual brasileiro.

Para melhor compreensão do conceito de formação continuada eficaz e sua aplicação no caso brasileiro, este texto apresenta mais quatro partes. A primeira traz a discussão da literatura internacional sobre formação continuada eficaz, na tentativa de demonstrar a importância de seu significado e de tê-la como referência para pensar políticas docentes no contexto brasileiro. Na segunda seção, iremos expor o início da trajetória da formação no PAIC. Na sequência, será exposta a trajetória da política docente no programa, com foco em sua implementação. Depois, busca-se uma aplicação do caso cearense ao referencial teórico de formação continuada eficaz, comprovando que a política docente foi desenvolvida sob esse ponto de vista, o que justifica parte de seus resultados bem-sucedidos. A conclusão procura fazer um balanço geral dos argumentos desenvolvidos no capítulo.

FORMAÇÃO CONTINUADA EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL: A FORMAÇÃO CONTINUADA EFICAZ

Na literatura de formação de professores são encontrados argumentos referentes às demandas educacionais do mundo contemporâneo, que têm requerido do professor a capacidade de lidar com novas questões pedagógicas. Como afirmam Reali et al. (2008), o contexto escolar tem especificidades diversas em que, por vezes, um professor sem boa formação continuada não consegue dar conta de suas tarefas contemporâneas.

Há uma expectativa social e governamental sobre o papel do professor. Por isso, ele é colocado no centro das discussões educacionais, principalmente no que diz respeito ao seu desenvolvimento e à sua profissionalização. Isso ocorre em razão de seu peso no desempenho do aluno. Relatórios da OCDE (2005) e da Unesco (2016) apontam para essa relação, comprovando que há alta correlação entre a variável desempenho do aluno e a de formação docente. Inclusive, essa relação já foi afirmada na literatura internacional por diversos autores (MORAIS; NEVES; AFONSO, 2005; CHRISTIE, 2006; ÁVALOS; ASSAEL, 2006; KANE; ROCKOFF; STAIGER, 2006). Portanto, é consensual que a profissionalização docente é fundamental para bons resultados educacionais.

Apesar do consenso sobre a importância da profissionalização docente, a literatura apresenta vertentes de pensamento sobre a formação docente ideal. Canário (2013) aponta que há uma

flutuação terminológica acerca do termo *formação continuada*. Gatti e Barreto (2009), inclusive, justificam essa flutuação por razões de condições e objetivos diversos do processo de formação.

Snow-Renner e Lauer (2005) acreditam que a formação para o desenvolvimento profissional docente deve estar atenta no formato, na duração e disponibilidade de ações estruturadas. Já Ávalos (2007) entende que a formação se adequa conforme administração do sistema educacional e estratégias utilizadas para sua execução. O estudo de Davis et al. (2011a; 2011b), compreende a formação como um processo individual e coletivo, em que o professor é centro da aprendizagem, mas também se insere em uma rede de atores que contribuem por meio de troca de experiências. Ainda é possível encontrar que a formação ocorre no âmbito das escolas, por meio de comunidades profissionais de aprendizagem (CPA) (KRICHESKY; MURILLO, 2011).

Vale destacar, nos estudos feitos no Brasil, o trabalho da Fundação Carlos Chagas (FCC, 2017, p. 10) que procurou responder às seguintes questões: “Quais as características comuns das iniciativas eficazes em formação continuada? Como se entende que essas características contribuem para essa eficácia das iniciativas?”. A partir dessa pesquisa, é necessário dizer, primeiramente, que a política docente é multidimensional, não se restringindo a apenas um ou dois elementos.

Nesse sentido, esse estudo definiu, por meio de um amplo balanço da literatura e das evidências disponíveis, que uma formação continuada para ser eficaz e alcançar bons resultados educacionais tem de desenvolver e conter ao menos cinco elementos.

- a) Foco no conhecimento pedagógico de conteúdo
- b) Métodos ativos de aprendizagem
- c) Participação coletiva
- d) Duração prolongada
- e) Coerência

Para melhor compreensão, segue uma análise breve de cada um dos elementos citados.

a) Foco no conhecimento pedagógico de conteúdo

O conhecimento pedagógico de conteúdo – no original *pedagogical content knowledge (PCK)* – é um termo cunhado por Lee Schulman (1987), autor de referência na temática docente. Para ele, a docência precisa de fontes para embasar seus conhecimentos, requer um constante processo de reflexão e autorreflexão. O conhecimento pedagógico de conteúdo seria uma fusão entre o conhecimento geral e o conhecimento específico, e deve ser aplicável e o mais compreensível possível aos alunos (FCC, 2017).

Snow-Renner e Lauer (2005) apontam que mudanças efetivas em sala de aula ocorrem quando há aprofundamento no currículo em que os alunos estudam, de modo que as práticas docentes estão alinhadas ao sistema de ensino. Darling-Hammond e Orphanos (2009) apontam que a formação continuada precisa definir, claramente, conceitos e habilidades que se deseja que os alunos aprendam, identificando os conteúdos que são mais problemáticos e daí adaptar a formação ao contexto da escola.

Timperley et al. (2007) mostram, em seus estudos, que o conhecimento em conteúdo proporcionou uma formação mais eficaz. Blank e de Las Alas (2009) também identificaram que programas com foco em conhecimento pedagógico de conteúdo colaboraram para as práticas docentes. Garet et al. (2001) observaram que esse tipo de conhecimento atende a uma variedade de atividades, ajuda os professores a utilizarem material curricular, melhorando as práticas docentes.

Portanto, as pesquisas demonstram que, quando há foco no conhecimento pedagógico de conteúdo, tanto professores quanto alunos aprendem melhor. Importante salientar que esse elemento isolado não sustenta uma formação docente, pois instrumentos e condições que viabilizem o ensino são imprescindíveis.

b) Métodos ativos de aprendizagem

Entende-se por métodos ativos de aprendizagem toda aquela metodologia que, de alguma forma, consegue garantir o envolvimento dos docentes no conteúdo (GARET et al., 2001). A aprendizagem ativa é capaz de engajar discussões significativas, potencializar planejamento e as práticas docentes. Os professores podem utilizar diversas ferramentas, como a observância do trabalho do outro, a troca de experiências e de ideias e a elaboração de estratégias de aprendizagem conjuntas. Em paralelo, esse engajamento pode gerar espírito de liderança, aumentando a confiabilidade dos professores para que eles exerçam sua autonomia docente.

A descrição de métodos ativos de Garet et al. (2001) em muito se assemelha à concepção de prática reflexiva e colaborativa de aprendizagem docente, pois, por esse caminho, incentiva o professor a buscar, sozinho ou em grupo, melhores caminhos para aplicação de conteúdo, além da possibilidade de planejamento, de troca de experiências e de metodologias entre seus pares. Isto é, métodos ativos de aprendizagem podem instigar o professor em sua autonomia, assim como em pedir ajuda a seus colegas para melhorar suas práticas.

Além de beneficiar a si mesmo como docente, tais métodos aproximam o professor da realidade do aluno. Todas as atividades, trocas e experiências vivenciadas no coletivo dão oportunidade ao professor de construir sua formação continuada *in loco*, transformando conhecimentos teóricos em práticos.

c) Participação coletiva

A participação coletiva é uma característica mais consensual entre os autores na literatura. Mesmo que em contextos diferentes, carrega um mesmo significado: docência como um trabalho coletivo. Nesse sentido, ela combate a vertente individualista, na qual a docência seria um mero projeto pessoal e afirma o sentido coletivo, de que o professor não trabalha ou está sozinho, que ele faz parte de um sistema que lhe deve suporte e atenção por meio de formação continuada.

Para isso, recomenda-se que, ao invés de estimular cursos em formato de palestras, conferências ou ainda *workshops* que colocam o professor como um expectador ou participante, sejam feitas atividades nas quais o professor é protagonista, podendo ser dinâmicas em grupo, participação no planejamento letivo ou nas tomadas de decisão da escola. Isso incentiva a autonomia docente e permite que o professor se sinta peça fundamental do sistema da escola.

Para Snow-Renner e Lauer (2005), participação coletiva oferece ao professor maior entendimento de seu local de trabalho, da equipe pedagógica e da escola. Na mesma linha, Yoon et al. (2007), Blank e de Las Alas (2009) e Timperley et al. (2007) entendem que o professor integra um organismo social, sendo ele a escola, onde a participação coletiva é fundamental para seu trabalho.

Essa característica reage fortemente às características de isolamento e individualismo que predomina no ambiente escolar (DARLING-HAMMOND; ORPHANOS, 2009), confrontando uma questão histórica da estruturação do trabalho docente nas escolas. Logo, a participação coletiva é o melhor modo de combater esse isolamento.

Em um estudo realizado por Darling-Hammond e Orphanos (2009), com 900 professores nos Estados Unidos, constatou-se que escolas que organizam tempo para que seus docentes se encontrem e planejem aulas juntos, eles tendem a ser mais participativos nas tomadas de decisão da escola. Inclusive, isso reforça a escola como *locus* principal para a formação continuada. Ávalos (2007) entende que a participação coletiva engaja os professores para formação em serviço, isto é, no âmbito da escola.

d) Duração prolongada

Não há consenso, na literatura, da duração que é suficiente ou necessária para implementar a formação continuada. Há o consenso de que a formação deve ser prolongada para garantir uma formação continuada eficaz. Geralmente, os estudos discorrem sobre o tempo de formação que não deve acontecer sob hipótese alguma. Há uma resistência evidente contra modelos de cursos, *workshops*, oficinas ou seminários que ocorrem em um dia, de realização esporádica ou isolados.

Para Snow-Renner e Lauer (2005), formações continuadas que totalizam acima de 80 horas durante o ano são significativamente mais prováveis de terem melhores práticas do que aqueles que tiverem poucas horas. Esses autores ainda afirmam que os programas de curto período inviabilizam análise de eficácia no processo, uma vez que não se consegue captar com precisão as transformações ocorridas, já que toda mudança requer tempo para maturação.

Timperley et al. (2007) entendem que a duração está relacionada ao tempo que o professor leva para assimilação de conteúdo, o que exige um processo de maturação do docente. Por outro lado, há de se considerar também que cada professor trabalha em uma velocidade conforme seus conhecimentos prévios e adquiridos. Logo, um professor pode ter mais dificuldade que outro para assimilar determinado conteúdo.

Na concepção de Darling-Hammond e Orphanos (2009), a formação continuada deve ser intensa, contínua e conectada com a prática. Os autores afirmam que formações de curta duração não permitem que os professores tenham tempo de qualidade, estudos aprofundados e tempo para planejar ideias em sala de aula que envolvem diferentes metodologias.

Por fim, o *feedback* é um ponto importante trazido por Timperley et al. (2007) e Blank de Las Alas (2009). Para eles, os *feedbacks* são instrumentos essenciais para avaliar o quanto a duração da formação agregou para o conhecimento do professor. É um instrumento que facilita a identificação do que pode ser trabalhado ou melhorado, tanto em termos de conteúdo quanto em termos de duração.

e) Coerência

A literatura, por meio de estudos de caso, entende que se encontra coerência em programas e em experiências que promovem ações em compatibilidade com o sistema educacional e políticas educacionais incidentes sobre diretrizes curriculares. A coerência também se manifesta quando os programas são aplicados de acordo com a realidade escolar, ou seja, programas contextuais à realidade de cada local, em conformidade com diretrizes gerais.

Blank e de Las Alas (2009) identificaram que programas que estavam em consonância com políticas públicas estaduais e referenciais de atuação docente apresentavam coerência em conteúdo e formação aos docentes. Timperley et al. (2007), nessa linha, acreditam que coerência é enxergada quando, na formação continuada, são presentes os referenciais de atuação docente, pois são diretrizes governamentais que orientam as formações docentes.

Snow-Renner e Lauer (2005) entendem como coerência o que é consistente com os objetivos docentes, suas atividades, materiais e políticas, isto é, a formação continuada é eficaz quando alinhada às estruturas institucionais. Yoon et al. (2007) reforçam que a formação deve estar alinhada e diretamente relacionada aos documentos curriculares estaduais e às avaliações.

Garet et al. (2001) denunciam a falta de conexão das atividades de formação continuada com o cotidiano. Geralmente, as práticas individuais não integram um programa de formação continuada, não são coerentes com a realidade. Nesse sentido, os autores apresentam três caminhos para avaliar a coerência em programas de formação continuada: (1) a conexão entre objetivos e atividades docentes; (2) alinhamento entre referenciais de atuação docente e avaliações e (3) comunicação entre os docentes continuamente para troca de experiências.

Por fim, Darling-Hammonds e Orphanos (2009) agregam a questão do contexto. Para os autores, a coerência ocorre quando a formação continuada está adaptada ao contexto da escola, por meio de ações estruturadas, integradas umas às outras. Se há desconexão entre o que é passado na formação e o que está proposto no currículo escolar, obviamente o impacto na formação será muito pequeno.

Portanto, coerência é uma característica mais abrangente, que compreende desde o contexto da sala de aula até as diretrizes e os referenciais governamentais de atuação docente. Conciliar essa diversidade de fatores é desafiador, por isso é importante garantir que esse debate permeie as agendas governamentais, para que estas busquem a coerência com a realidade local das escolas.

Apresentadas as características, fica evidente como elas moldam o conceito de formação continuada eficaz. Elas são um conjunto ideal para ser trabalhado em quaisquer sistemas educacionais. Vale destacar que essa discussão culmina no desempenho do aluno, a formação continuada docente pode contribuir significativamente para a melhoria dos resultados educacionais.

Como mencionado, no Brasil, pouco se faz essa relação de que a formação continuada contribui significativamente para uma boa implementação da política educacional. Apesar de reconhecido o papel do professor, pouco se estabeleceram políticas que fossem voltadas para a profissionalização (GATTI, 2008), muito menos sob a perspectiva das características supracitadas.

Para Gaglio (2015), as iniciativas propostas nos últimos quinze anos pelo Governo Federal deram atenção excessiva à formação inicial, empurrando a formação continuada para os entes subnacionais. Apesar de dispositivos legais²⁵ e de programas federais de formação²⁶ que propuseram avançar na articulação entre formação inicial e continuada ou na institucionalização de programas de formação continuada, pouco houve alterações na realidade educacional, pois persistem formação continuada em massa, brevidade dos cursos, limitação financeira, baixo nível de preparação das instituições formadoras e falta de participação dos professores na definição de políticas docentes (GATTI; BARRETO, 2009).

Na contramão dessa realidade, o estado do Ceará é citado na literatura como excepcional por sua distinção em resultados (ABRUCIO; SEGATTO, 2016), inclusive para a formação docente. O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) exigiu grandes esforços para uma formação continuada em massa e, partindo da premissa de que o programa fez uso de uma formação continuada eficaz, na próxima seção apresentaremos a trajetória da formação docente no PAIC, sua formulação e implementação.

A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DOCENTE NO PAIC

Para compreensão da trajetória da política docente no PAIC, a pesquisa utilizou-se de métodos qualitativos. A partir de análise documental e de entrevistas semiestruturadas com atores-chave na formulação e na implementação do programa, foi possível identificar como a política foi concebida, quais são seus pilares e qual é seu modelo de implementação, bem como os atores envolvidos nesse processo.

Para a consolidação do PAIC, vale reforçar, inicialmente, o protagonismo do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), que foi essencial na discussão do analfabetismo no Estado e para a consolidação do programa como política estadual. As ações do

²⁵ LDB 9394/96 (Brasil, 1996), Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 1998), Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental (1998), as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (BRASIL, 2013), o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), Resolução nº 2/2015 do Conselho Nacional de Educação.

²⁶ Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), Universidade Aberta do Brasil (UAB), Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, Plano Nacional de Alfabetização Idade Certa (PNAIC), Programa Instituição de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), Pró-Letramento, dentre outros.

CCEAE mobilizaram muitos atores e instituições²⁷ relevantes para contribuir com a agenda em formação.

Estes atores sociais colocaram-se a serviço da compreensão do problema e da proposição de sua solução, inserindo o tema do analfabetismo escolar na agenda política e educacional do Estado do Ceará. Comprometidos com o combate a uma educação e ensino excludentes, foi erigida por todos como meta primordial desse amplo e histórico esforço político e social, a superação do analfabetismo escolar até o ano de 2010 (CEARÁ, 2006, p. 23).

O Comitê realizou, à época, três pesquisas que foram fundamentais para diagnosticar os problemas principais: diagnóstico da leitura e da escrita dos alunos da 2ª série de escolas da rede pública de ensino do estado, as condições e as formas de trabalho docente, o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), no município de Horizonte (CE). As evidências das pesquisas levaram o Estado a reconhecer a emergência de tratar o problema em nível estadual.

A segunda pesquisa, portanto, teve por foco identificar as condições e formas de trabalho docente no estado. A pesquisa partiu do entendimento de que fatores intra e extraescolares tinham capacidade de determinar como o sistema educacional impacta a escola, a sala de aula e o aluno, sendo o professor fundamental nessa construção. Foram encontrados os seguintes resultados (CEARÁ, 2006).

- Falta de qualificação docente para a tarefa de alfabetização.
- Professores se mostraram perdidos, conceitualmente, em métodos de ensino e em práticas avaliativas. Nível raso de fundamentação teórica dos métodos e fragilidade das práticas adotadas.
- Baixíssimo nível de leitura pelos docentes, principalmente relacionada à alfabetização.
- Variedade em práticas de avaliação.
- Desacordo acerca da não aprovação nas séries seguintes à alfabetização.
- Grande lacuna de atuação em avaliação pelos professores.

Observaram-se, então, graves lacunas formativas, tanto teórico-metodológicas em alfabetização, quanto em leitura e em escrita. Constataram que era preciso ofertar uma formação mais sólida, para enfrentamento de situações complexas na alfabetização e, também, revisão das condições salariais.

Ao analisarem os dois principais programas de alfabetização – PROFA e Pró-Letramento, ambos do Governo Federal – e a performance dos docentes, concluíram que era preciso estabelecer rotinas para o professor. O problema maior não era o conhecimento para alfabetização ou letramento, mas como colocar em prática o conjunto de informações sobre o processo de alfabetização. Os cursos de formação eram muito voltados para a teoria e com pouco instrumentos práticos. Essas foram as primeiras evidências da situação docente identificadas no estado entre 2004 e 2006.

Os primeiros formadores do PAIC apontaram que, além de escrever o material, também realizaram visitas nos municípios para ouvir os docentes sobre alfabetização. E, no ano de 2006, após esse processo, ocorreu o piloto do programa com 56 municípios.

²⁷ Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Unicef-CE, Undime-CE, Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC) e INEP. Essas instituições compuseram o núcleo gestor do Comitê, e puderam contar com a colaboração de importantes instituições: UFC, UNIFOR, UECE, URCA, UVA, SEDAS, Conselho de Educação do Ceará, UNCME, APRECE, SINDIUTE, CEDECA, Fórum das Creches de Fortaleza, FIEC, BNB, SESI e FECOMÉRCIO.

Inicialmente, a formação dos professores era mensal, mínimo de 8 a 10 horas de imersão junto de uma equipe técnica responsável pelo material. Constatou-se envolvimento significativo das equipes com os municípios. Estes mantinham sua autonomia e adequavam a formação ao território. Havia uma rotina de acompanhamento permanente, a começar pela SEDUC até a escola, tanto que a maioria dos entrevistados apontavam esse acompanhamento como carro-chefe do programa no início, e foi o que permitiu que o programa se consolidasse como política de estado, posteriormente.

Então, com bons resultados, o PAIC foi lançado oficialmente em 2007 e institucionalizado pela Lei nº 14.026, de 2007, contando com a adesão de 184 municípios cearenses. Para implementação do PAIC, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC) passou por uma série de mudanças: criou-se a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) para mediar relação entre a SEDUC e os municípios, via Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE), responsáveis pelo acompanhamento técnico-pedagógico nos municípios (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2017).

Vale ainda mencionar os mecanismos de indução financeira, como a lei estadual que determinou a nova regra de distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICSM), atrelado aos indicadores municipais de educação. E, por fim, o Prêmio Escola Nota Dez, sendo um incentivo para a cooperação entre escolas, por meio do qual escolas de melhores resultados apoiam aqueles que obtiveram os mais baixos (CEARÁ, 2015).

Voltando à formação docente, para a escolha dos primeiros formadores do PAIC, os entrevistados relatam que foi uma junção de teoria e prática. Optou-se por formadores especialistas no tema e que tivessem experiência docente anterior. Em complemento, investiram em produzir seu próprio material contando com a contribuição dos professores na elaboração do conteúdo. Tanto formação quanto material estavam sob uma mesma lógica formativa, adequado ao contexto educacional e à realidade local.

Entre 2007 e 2010 a política docente esteve sob um período experimental. Segundo os entrevistados, a partir de 2010 a formação continuada docente já tinha um desenho mais assertivo e atendia melhor ao território cearense. Tanto que a formação, inicialmente ofertada para professores da educação infantil até o 2º ano do ensino fundamental, foi expandida também para 5º e 9º ano.

A IMPLEMENTAÇÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA NO PAIC

A formação continuada do PAIC é desenvolvida em três níveis: estadual, macrorregião e municipal. Em cada nível há órgãos institucionais que se articulam entre si, e há articulação entre os níveis. Manteve-se a cultura de acompanhamento e monitoramento da SEDUC para a escola e para o professor. Na visão dos entrevistados, é uma política executada de modo a articular *top-down* e *bottom-up* (LINDBLOM, 1959). Em outras palavras, há uma clara orientação e um direcionamento da Seduc para as macrorregiões e os municípios, bem como há forte autonomia dos municípios em moldar a formação para sua realidade.

Em nível estadual, a SEDUC atua via COPEM, seu braço principal para implementação da política de formação continuada. A COPEM trabalha como indutora de políticas públicas educacionais no estado e, no processo de formação docente, oferece as formações e os materiais didáticos estruturados. Para um dos entrevistados, a COPEM é o órgão institucional que permite que a formação chegue ao professor.

Essa Coordenadoria mantém estreito relacionamento com as CREDES, as quais representam a Secretaria de Estado nas macrorregiões do Ceará. Portanto, em nível de macrorregião, as CREDE são responsáveis por acompanhar e monitorar os resultados dos municípios de sua regional, assistir à formação docente junto aos formadores locais e se responsabilizar por adequar o conteúdo aos professores para o contexto de sua região. Um ponto interessante é que essas

coordenarias promovem igualdade na formação dos professores. Todos os municípios recebem orientações semelhantes, logo, estão em um mesmo ponto de partida, porém adaptam conforme a realidade local.

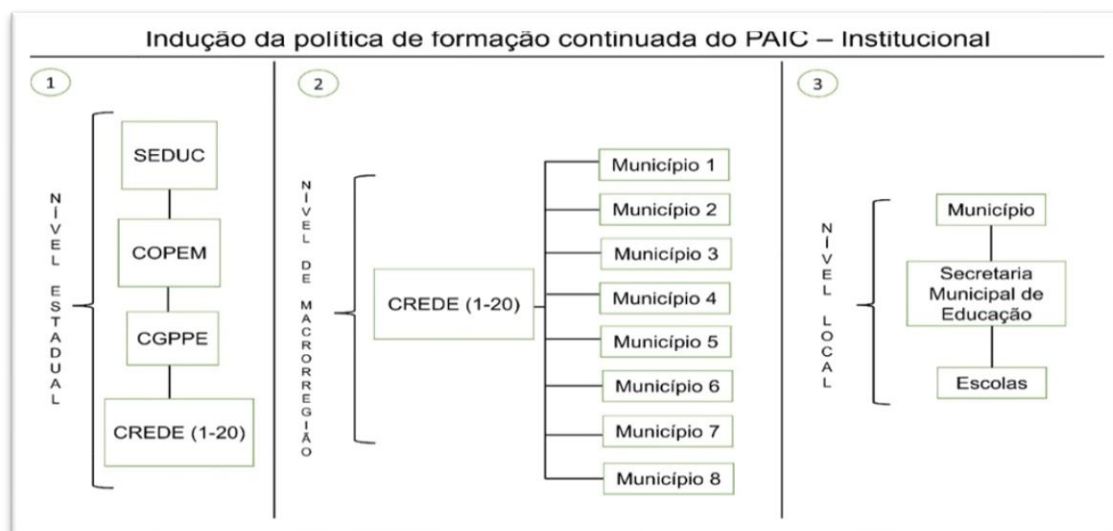
O Ceará conta com uma matriz própria curricular para a toda a rede. Dessa forma, o professor sabe exatamente o que deve ser trabalhado em termos de competências e habilidades e as ferramentas adequadas. Como há um material estruturado em rotinas pedagógicas, o professor tem conteúdos a serem cumpridos por semestre, permitindo maior planejamento. Caso se perceba que há um professor atrasado em relação ao conteúdo da formação, as CREDE orientam os municípios a suprirem essa lacuna com formação específica adicional, de forma que professor e alunos não são prejudicados.

Para dar conta de todo esse processo, o suporte e o acompanhamento pedagógicos são vistos como a força motriz da formação continuada de professores. Há uma rotina de *feedbacks*, os quais são respondidos com materiais explicativos para que o professor possa readequar sua metodologia. Somado ao acompanhamento, destaca-se o trabalho de gestão que está por trás, e as equipes locais são mobilizadas para acompanhamento do programa em tempo real.

Já em nível local, o município tem autonomia sobre as formações. A responsabilidade da formação continuada é da Secretaria Municipal de Educação (SME). Cada formador local atende a 35 professores da rede municipal, mas a quantidade de formadores pode variar conforme quantidade de municípios que compõem a CREDE.

As Figuras 1 e 2 ilustram o processo de implementação da formação continuada do PAIC, em seu nível estadual, nas macrorregiões e nos municípios.

Figura 1: Dimensão institucional da formação continuada de professores do PAIC



Fonte: Elaboração própria, 2020

Como está na Figura 1, a formação acontece essencialmente em articulação institucional. Em nível estadual, a SEDUC junto à COPEM, a qual conta com uma Célula de Gestão de Programas e Projetos Estaduais (CGPPE), se articulam às CREDE. Em nível de macrorregião, cada CREDE conta com um número de municípios, pelos quais se responsabiliza pela formação. Por fim, em nível local, os municípios têm autonomia e atuam pela SME para oferecer formação aos seus professores.

Pensando nos processos, a formação continuada ocorre como mostra a Figura 2.

Figura 2: Processos da formação continuada do PAIC



Fonte: Elaboração própria, 2020

Logo, em nível estadual se inicia o processo seletivo dos formadores, remunerados em forma de bolsas por aproximadamente 36 meses, no entanto, se regista rotatividade. A CGPPE se responsabiliza pelo processo, faz a escolha a partir de seleção de currículo e entrevista. Ao selecionar os formadores bolsistas, estes são delegados para cada uma das vinte CREDE do Estado.

Ao passar para a microrregião, a CREDE se responsabiliza por receber os formadores bolsistas, em organizar a formação na cidade-sede e em mobilizar os municípios para comparecerem com os formadores locais. A formação pela CREDE ocorre para preparação dos formadores locais pelos formadores bolsistas.

No nível local, os municípios são responsáveis diretamente pela formação: organizam a formação para que os formadores locais possam preparar os professores das escolas da rede municipal de ensino. É de inteira responsabilidade dos municípios sua organização, modo de trabalho, formato da formação, formas de avaliação. Ainda, cada escola pode implementar acompanhamento pedagógico e avaliação próprios.

Apresentada a implementação da formação continuada no PAIC, é notória a centralidade do professor no programa. A lógica de formação adotada permite que os professores sejam considerados em todo o processo, desde a escolha do formador pela SEDUC até a sua formação no município. Há clara interlocução entre o Governo Estadual, que por meio de órgãos regionais, dialoga frequentemente com os municípios. Essa articulação chama atenção para a coerência, característica de uma formação continuada eficaz.

No caso cearense, a característica da coerência desencadeou uma série de boas práticas de gestão pedagógica: o estado, em articulação com as CREDE e os municípios, desenvolve materiais estruturados com foco pedagógico em conteúdo; a formação preza por metodologias ativas de aprendizagem, de modo que os professores estejam envolvidos em seu processo de formação; os municípios realizam formações coletivas, por município; a duração das formações é, pelo menos, semestral, consideravelmente longa.

Na próxima seção, será exposto como cada uma dessas características se faz presente na formação continuada do PAIC. Ademais, será apresentada uma análise crítica a partir da perspectiva dos atores envolvidos e da implementação da formação no estado.

RESULTADOS: A APLICAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE DO PAIC NA FORMAÇÃO CONTINUADA EFICAZ

Com a análise da implementação da política docente e as entrevistas dos atores envolvidos, ficou evidente que a política docente do PAIC possui um diferencial, pois, em menor ou maior proporção, há características estruturais que permeiam a formação ofertada no programa cearense.

A começar pelo foco pedagógico de conteúdo e pelos métodos ativos de aprendizagem. Nas entrevistas realizadas, destacam o material estruturado, com o estabelecimento de rotinas pedagógicas, como a base para a formação. De duas rotinas – antes e depois do recreio escolar – os professores passaram a ter sete. A qualificação do tempo pedagógico e o estabelecimento de rotinas são a base do material estruturado.

O material foi elaborado e pensado para o professor, do que era viável de execução e aplicação em sala de aula. Isso possibilitou combater dois problemas: a ausência de orientações do “como fazer” e a falta de diálogo com a realidade educacional do aluno – enfatiza-se pouco a diferença de competências enquanto professor de educação infantil ou de ensino fundamental. É nesse sentido que observamos o foco em conhecimento pedagógico de conteúdo.

De modo complementar, o material estruturado foi pensado, tanto para o mundo globalizado quanto para a realidade dos professores e alunos. Há um alto investimento em exposições gráficas, imagens nitidamente coloridas e histórias do povo e cultura nordestina. Na formação continuada, os professores são incentivados a conhecer e adaptar esse material conforme a metodologia que entendem melhor se adequar a sua sala de aula. Os conteúdos trabalhados na formação são viáveis de aplicação, pois é um material altamente prático. Há métodos ativos de aprendizagem para a capacitação docente, dado que o professor é ouvido durante a formação e reflete continuamente sobre sua prática em sala de aula.

Quanto à participação coletiva, os atores entrevistados afirmam que a formação continuada é em serviço. Daí entendem que é uma proposta de formação com participação coletiva, mas enfatizaram que essa participação no processo de formação é de responsabilidade do município, cabendo a ele incentivar e convocar os professores a participarem ativamente. O formador local é um ator importante nesse processo; é ele quem torna a formação um momento de troca de experiências e metodologias. Nos *feedbacks*, nos relatórios e nas devolutivas, os municípios devolvem à COPEM, geralmente se registra o desenvolvimento das atividades e dinâmicas nos grupos.

Sobre a duração prolongada, a formação é semestral, oferecida entre março e outubro, distribuída em 64 horas, em 4 encontros de 16 horas. Além das 16 horas por encontro, há horas específicas para encaminhamento, pré-estudo e orientação docente. A literatura, como já mostrado, não define com exatidão a duração necessária, mas é acordado que, provavelmente, quanto maior a carga horária, mais eficaz tende a ser a formação. Pelo menos, a formação do PAIC atende a maior recomendação sobre duração, de que não seja realizada em práticas ou em momentos isolados (DARLING-HAMMOND; ORPHANOS, 2009). Por se tratar de uma formação em serviço, com protagonismo da Secretaria Municipal de Educação, a formação continuada depende muito da gestão da Secretaria e da escola para que aconteça em serviço.

Por fim, a coerência é perceptível e de grande destaque na formação continuada do PAIC. Houve, inicialmente, uma decisão política e institucional em assentar o professor como peça-chave da educação cearense. A política educacional foi pensada sob a perspectiva da equidade para que todos os municípios e seus professores, independentemente de suas condições geográficas, sociais

ou econômicas, pudessem receber a mesma formação e o mesmo material, sendo passível de adaptações locais.

Do olhar da comunidade, os atores apontam que apesar de salas de aula em contextos socioeconômicos extremamente precários, o programa foi ao encontro das famílias dos alunos, sendo elas parte integrante do PAIC, pois há cobrança sobre os responsáveis em garantir que o aluno esteja na escola, contando inclusive com o apoio e o incentivo dos professores nesse diálogo.

Do ponto de vista político, o apartidarismo diz muito sobre coerência na formação. Desde que instituído, o programa permaneceu como política pública de Estado, e mesmo em meio às trocas de governantes não houve alterações, sendo que os professores foram mantidos na matriz do programa. O regime de colaboração entre estado e municípios é institucionalizado como um arranjo colaborativo, permeando todos os eixos da política cearense.

Vale destacar também o acompanhamento contínuo das ações para garantir coerência entre os níveis de gestão, desde a Secretaria de Estado até chegar aos municípios e, então, aos professores, é uma longa e complexa trajetória. Os professores, sendo parte dessa trajetória, são responsabilizados pela prática de ensino, são parte do sistema educacional.

A coerência da formação continuada do PAIC vai exatamente ao encontro do que propõe a literatura: é alinhada às estruturas institucionais (SNOW-RENNER; LAUER, 2005), articulada com os documentos curriculares do estado e com a avaliação (YOON et al., 2007), as atividades de formação continuada são integradas à gestão, do nível estadual ao local (GARET et al., 2001), e não são realizadas isoladas dos demais eixos da política educacional (DARLING-HAMMOND; ORPHANOS, 2009).

Considerando o exposto, pode-se inferir que a formação continuada do PAIC é eficaz. No entanto, vale trazer um olhar alternativo dos atores sobre a formação; não que confronte a eficácia da formação, mas que possa apontar sugestões para melhoria e aprimoramento e até eventuais modificações na política docente atual.

Foram quatro os principais desafios e pontos apresentados nas entrevistas com vistas à melhoria no programa: (1) o material estruturado, (2) a relação com o formador, (3) a falta de transparência dos instrumentos formativos e (4) a falta de um acompanhamento mais efetivo.

Do material estruturado, apontou-se a falta de atualização, o que pode travar o avanço da qualificação docente e a contextualização do material para o aluno, sendo um trabalho exaustivo para o professor. Atrelado a isso, a formação em si foi considerada adequada para os professores recém-ingressos na rede municipal ou recém-formados. Assim, tanto o material quanto a formação atendem a esse público do professorado, porém professores que estão há mais tempo na rede apresentam desmotivação ao receber a mesma formação e aplicarem a mesma metodologia em sala de aula.

Referente à relação com o formador, a queixa é de que há uma assimetria de conhecimento e engajamento de um para outro. Pode ocorrer de um formador estar com um conhecimento muito à frente dos professores pelos quais ele é responsável, o que pode prejudicar o entrosamento na formação. Ou pode haver formadores que seguem muito à risca o material, tornando a formação cansativa e muito focada na transmissão de conteúdo, tanto que a COPEM apontou, na pesquisa, que um dos problemas recorrentes na política docente é a incompatibilidade do perfil do formador, apesar da utilização de critérios.

Ainda nessa relação com o formador, é abordada a falta de transparência dos instrumentos formativos. O processo de escuta entre professores, formadores e secretarias ainda é pouco estruturado e poderia ser mais transparente, como rever os critérios na seleção dos formadores locais, a SME realizar uma escuta mais constante dos professores para entender as expectativas com a formação.

Por último, sobre o acompanhamento mais efetivo, há uma clara insatisfação com o foco da formação. Há forte alinhamento institucional, porém pouco foco no profissional professor, sendo a formação um momento insuficiente para qualificação docente. E isso também cabe para a escola, de

incorporar a formação em serviço como um ato do cotidiano, inclusive qualificando o coordenador pedagógico, apontado como profissional fundamental para mediação entre professor e formador.

Contudo, vale enfatizar que pontos para melhoria são inerentes a qualquer política pública. Fica evidente que as críticas pesam sobre o tempo de programa, e há uma saturação da formação continuada implementada atualmente. Atualizar o programa de formação continuada em conteúdo e formato se mostra emergencial. Um possível caminho seria estabelecer programas para acompanhar professores com mais tempo de carreira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz da literatura de formação continuada eficaz, analisou-se aqui a implementação da política docente do PAIC. O estado do Ceará, desde o piloto do Programa, colocou o professor como peça fundamental no combate ao analfabetismo e à melhoria dos resultados educacionais. A formação estruturada em três níveis institucionais dá organicidade aos processos de gestão, bem como proporciona canais de troca e diálogo entre os atores do nível estadual ao chão da escola por meio de acompanhamento sistemático.

A gestão exercida por SEDUC, COPEM e CREDE garante articulação para os demais níveis. Em nível de macrorregião, a responsabilidade dada às CREDE em se organizar com os municípios inicia um trabalho de autonomia e de responsabilização, além de garantir que a formação para os formadores locais seja transmitida com eficácia junto aos materiais. No nível local pode-se dizer que a formação continuada de professores do PAIC é uma formação em serviço (ÁVALOS, 2007).

Observa-se que há padrões de institucionalização da política de formação continuada docente. Esse cenário institucional permitiu que as características de uma formação continuada eficaz fossem consolidadas ou, ao menos, iniciadas. A trajetória histórica do programa diz muito sobre sua concepção de formação. Compreendeu-se que, com a formação inicial precária, apenas um programa de alta qualidade de gestão seria capaz de recuperar os professores, por meio de uma formação continuada focada na alfabetização e aprendizagem de qualidade aos alunos.

O material é ponto crucial do programa, sendo a base para a formação e rotina do professor. A troca de experiências e metodologias é incentivada e reforça a perspectiva colaborativa de que se aprende melhor com a experiência do outro (PRINCE, 2004). A duração, apesar desse termo ser altamente relativizado, é durante o ano todo, permitindo ao docente suporte institucional e formativo e pode perpetuar as boas práticas docentes ao longo do tempo (BLANK DE LAS ALAS, 2009). Há consistência entre as ações da escola, dos municípios e da política estadual com o que é ensinado na formação continuada de professores (DESIMONE, 2015).

Quanto às críticas apresentadas ao modelo de formação continuada, estas vão ao encontro do principal problema no contexto brasileiro, a formação inicial de professores. É uma reflexão que está aquém do presente texto, porém vale reforçar que a formação inicial geralmente é frágil, fazendo com que a formação continuada tenha de suprir lacunas formativas. Nas entrevistas, professores que estão há mais tempo na rede reclamaram do material. A duração e participação coletiva, apesar de pontos altos na formação, mostram ainda que o professor precisa de formação em serviço, de estar mais enraizado e engajado no ambiente escolar.

Apesar disso, a formação continuada do PAIC pode ser considerada eficaz conforme as definições retiradas da literatura internacional. A implementação dessa política é compromisso assumido não só pelo governo do estado, mas por municípios e por professores que entendem seu papel no processo de ensino e aprendizagem. Sendo uma política exitosa, mesmo com pontos de melhoria pendentes, a formação continuada do PAIC, sem dúvida, é peça-chave para o sucesso modelo educacional do Ceará.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F, SEGATTO, C. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, abr-jun 2016.

ABRUCIO, F., SEGATTO, C., PEREIRA, M. **Regime de Colaboração no Ceará:** funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. Instituto Natura, 2016.

ÁVALOS, B. Formación docente continua y factores asociados a la política educativa em América Latina y Caribe. **Informe para el banco Interamericano de Desarrollo**, set./2007.

ÁVALOS, B., ASSAEL, J. Moving from resistance to agreement: the case of the Chilean Teacher Performance Evaluation. **International Journal of Educational Research**, n. 45, p. 254-266, nov./2006.

BLANK, R. K.; de Las Alas, N. **Effects of teacher professional development on gains in student achievement:** how meta-analysis provides scientific evidence useful to education leaders. Washington, DC: Council of Chief State School Officers, jun./2009.

CANÁRIO, R. **Educação de Adultos:** um campo e uma problemática. Lisboa: Educa, 2013.

CHRISTIE, Donald. The standard for chartered teacher in Scotland: a new context for the assessment and professional development of teachers. **Studies in Educational Evaluation**, n. 32, p. 53-72, 2006.

DARLING-HAMMOND, Linda; ORPHANOS, Stelios. **Professional learning in the learning profession:** a status report on teacher development in the United States and Abroad. Dallas, TX: National Staff Development Council, fev./2009.

DAVIS, Claudia et al. Formação continuada de professores em alguns estados e municípios do Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 826-849, set./dez., 2011a.

DAVIS, Claudia et al. Formação continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em estados e municípios brasileiros. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, Fundação Victor Civita, v.2, jun. 2011b.

DESIMONE, L. M. Improving impact studies of teachers professional development: Toward better conceptualizations and measures. **Educational Researcher**, v. 38, n. 3, p. 181-199, dez. 2008.

FCC (Fundação Carlos Chagas). **Formação Continuada de Professores:** contribuições da literatura baseada em evidências. Relatório de Pesquisa, jun. 2017.

GARET, M. et al. What makes professional development effective? Results from a national sample of teachers. **American Education Research Journal**, v. 38, n. 4, p. 915-945, dez. 2001.

GATTI, B. Formação continuada de professores: a questão psicossocial. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 191-204, jul. 2003.

GATTI, B. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 37, p. 57-70, jan./abr. 2008.

GATTI, B. Formação de professores: condições e problemas atuais. **Revista Brasileira de Formação de professores**. Itapetininga, SP, v. 1, n.2, p. 161-171, 2016.

GATTI, B.; BARRETO, E. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília, DF, UNESCO, set. 2009.

GEGLIO, P. Políticas públicas de formação continuada para professores: um estudo de cursos realizados a partir de propostas licitatórias. **Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 231-257, jan./mar. 2015.

KANE, T., ROCKOFF, J., STAIGER, D. What does certification tell us about teacher effectiveness? Evidence from New York City. New York. **Economics of Education Review**, v. 27, p. 615-631, maio 2006.

KRICHESKY, G., MURILLO J. Las comunidades profesionales de aprendizaje: una estrategia de mejora para una nueva concepción de escuela. Madrid, Espanha, **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio em Educación**, v. 9, n. 1, p. 65-83, 2011.

LINDBLOM, C. The Science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 3, n. 19, p. 79-88, 1959.

NICOLELLA, A. C.; KASSOUF, A. L.; BELLUZZO JUNIOR, W. Programas de qualificação do corpo docente e sua relação com o desempenho dos estudantes. In: FERNANDES, R. et al (orgs.). **Políticas públicas educacionais e desempenho escolar dos alunos da rede pública de ensino**, 1 ed. Ribeirão Preto: Funpec, p. 157-195, 2014.

PRINCE, M. Does active learning work? A review of the research. **Journal of Engineering Education**, v. 93, n. 3, p. 223-231, jul. 2004.

REALI, A., TANCREDI, R., MIZUKAMI, M. Programa de mentoria online: espaço para desenvolvimento profissional de professoras iniciantes e experientes. São Paulo, **Educação e Pesquisa**, v. 34, n.1, p. 77-95, jan./abr. 2008.

MORAIS, N., NEVES, I., AFONSO, M. Teacher training processes and teacher's competence – a sociological study in the primary school. **Teaching and Teacher Education**, v.21, p. 415-437, 2005.

SHULMAN, L. Knowledge and teaching: foundations of the new reform. **Harvard Educational Review**, v. 57, n. 1, p. 1-21, 1987.

SNOW-RENNER, R., LAUER, P. **Professional Development Analysis**. McRel Insights, Denver, CO: Mid-Continent Research for Education and Learning (McRel), 2005.

TIMPERLEY, H. et al. **Teacher Professional Learning and Development: Best Evidence Synthesis Iteration**. Wellington, New Zealand: Ministry of Education, 2007.

VAILLANT, D. El fortalecimiento del desarrollo profesional docente: una mirada desde Latinoamérica. **Journal of Supranational Policies of Education**, n. 5, p. 5-21, out. 2016.

YOON, K. et al. Reviewing the evidence on how teacher professional development affects student achievement. **Issues & Answers Report**, REL 2007, Washington, DC: U.S. Department of Education, Institute of Educational Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Regional Educational Laboratory Southwest, n. 33, out. 2007.

CAPÍTULO VI**O PAIC À LUZ DE PRESSUPOSTOS LIBERAL-POSITIVISTAS: CONCEPÇÃO INSTRUMENTAL-PRAGMÁTICA DE EDUCAÇÃO²⁸**

Amâncio Leandro Correa Pimentel
Antônia Solange Pinheiro Xerez

INTRODUÇÃO

Sendo o trabalho (na sociedade capitalista) assente na ausência de liberdade genuína e nas dicotomias manual/intelectual, concepção/execução, teoria/prática, ele tem peso significativo na formação humana e, por conseguinte, na formação docente, esta, por sua vez, vinculada a uma razão instrumental-pragmática. Cabe aos docentes, portanto, apenas o “trabalho manual” expresso na execução de “pacotes” concebidos por especialistas (trabalho intelectual), com vistas à produção de uma pedagogia dirigida ao ensino de habilidades e de competências que venham a ser mensuradas nas avaliações externas, dentro do espectro da responsabilização verticalizada que cria mecanismos de vigilância, premiação ou punição.

Não se vislumbra, com efeito, o trabalho docente como labor intelectual-crítico e criativo que implica atividade prática e técnica, porquanto “[...] a atividade prática na realidade concreta (atividade que nunca falta uma dimensão técnica, por isso, intelectual [...]) como geradora de saber” (FREIRE, 2005, p. 60) demanda a não dicotomia trabalho manual-intelectual. Na sociedade vigente, entretanto, por mais que, a rigor, não se separe a atividade intelectual da manual, há uma tentativa de viabilizá-la. Assim uma “[...] educação que se fundamente na unidade entre prática e teoria, entre trabalho manual e trabalho intelectual e que, por isso, incentive os educandos a pensar certo” (Ibidem, p. 86), não cabe na concepção instrumental-pragmática. Portanto, nessa óptica, não é função do docente pensar a educação, pois refleti-la genuinamente implicaria vê-la em sua totalidade, compreendendo a realidade concreta, chão onde é operada a educação, como a síntese de múltiplos determinantes.

O presente capítulo – fruto de nossa pesquisa de mestrado, concluída em 2018, fundamenta-se em busca bibliográfica, de abordagem qualitativa e subsidiada pelo método dialético, uma vez que procura perceber a mútua influência dos múltiplos determinantes dos processos educacionais (LAKATOS; MARCONI, 2003) – com base nas categorias educação e política, racionalidade instrumental-pragmática e problematização propõe-se à análise-crítica de dois textos-base que subsidiam o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). São eles: *Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar* (CEARÁ, 2006) e *Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará* (CEARÁ, 2012).

Na busca da racionalidade de fundo que há nos mencionados documentos, faremos incursões contingenciais em alguns dos princípios das escolas teóricas de cunho liberal-positivista.

²⁸ Capítulo elaborado a partir da dissertação de mestrado, *Formação docente no PAIC e PNAIC: crítica à racionalidade pragmática instrumental*, defendida na Universidade Estadual do Ceará, em 2018.

Nossa premissa é a de que a racionalidade instrumental-pragmática, expressa nos referidos documentos – que reduzem o processo educacional e a formação contínua docente à aplicação de fórmulas, treinamentos, avaliações externas e responsabilizações verticais – finca raízes na divisão entre trabalho manual e intelectual e tem sua manutenção nos pressupostos mais essenciais dessas escolas teóricas burguesas.

De acordo com Adorno e Horkheimer (2014), a racionalidade instrumental ou técnica é a razão argumentada nos postulados dos autores burgueses liberais e tem seu clímax no positivismo moderno burguês. Esse pretexto, confinado no “mito dos fatos” (Ibidem, p. 8), subordina o pensamento ao imediatamente dado e, por conseguinte, “[...] o factual tem a última palavra, o conhecimento restringe-se à sua repetição, o pensamento transforma-se na mera tautologia [...] a maquinaria do pensamento se contenta com essa reprodução” (Ibidem, p. 33). De tal maneira, o saber, os processos formais de educação e a ciência têm como função clara, na divisão do trabalho, a estocagem de fatos e conexões factuais em benefício do “[...] sistema econômico que há muito se tornou irracional” (Ibidem, p. 78). Assim, “[...] a racionalidade técnica hoje é a racionalidade da própria dominação” (Ibidem, p. 100), cuja “[...] divisão do trabalho, em que culmina o processo social de dominação, serve à autoconservação do todo dominado” (Ibidem, p. 29).

Mesmo acreditando que as pesquisas e parte das pessoas envolvidas nos processos que deram origem aos documentos a serem analisados neste escrito e aos programas oficiais não estivessem, intencionalmente, mantendo a divisão social do trabalho, o produto final, os documentos em si, o fazem e corroboram os discursos conservadores e reacionários vigentes que, alegando apartidarismo, atualmente se evidenciam no Brasil.

Destaquemos a noção de que os dois documentos a serem analisados conduzem, todavia, elementos interessantes não descartáveis, pelo contrário, devendo ser valorizados, por exemplo: (i) denúncias do descaso dos poderes públicos relativamente à educação escolar; (ii) aspectos atinentes à valorização salarial; (iii) tocam em alguns pontos sobre a relação docência-discência, sugerindo maior atenção dos professores e das professoras em relação aos alunos e a seus problemas individuais; (iv) a ênfase na melhoria da estrutura escolar geral; (v) afirmam que mais importante do que as cartilhas deveria ser a aquisição de literatura e reestruturação de bibliotecas; (vi) valorizam a produção literária de autores e de autoras locais e regionais, como no caso da coleção disponibilizada e utilizada em sala de aula chamada *Prosa e Poesia*; (vii) evidenciam a necessidade de o docente não cercar a autonomia dos alunos no “pensar, em elaborar e responder às indagações e aos desafios propostos durante os trabalhos com os conteúdos curriculares” (CEARÁ, 2006, p. 89); e (viii) falam sobre a permanente “[...] necessidade de se pensar e implementar políticas públicas que impactem no cotidiano da escola” (p. 25).

Faltam, todavia, aos documentos problematização e análise crítica de importantes achados explicitados no decurso dos textos, e a não problematização já evidencia compatibilidade com os pressupostos do liberalismo e do positivismo, conforme veremos. Não é dita, pensada ou vislumbrada, nos documentos analisados, a ideia de que a escola traga para seu interior (tanto para a sala com as crianças e adolescentes, como para os encontros docentes de estudo e formação) uma reflexão que abarque e parta da realidade em que estão inseridos, tanto docentes como discentes. Tal realidade é constituída de múltiplos determinantes intrínsecos aos conteúdos historicamente elaborados, que impactam o ensinar-aprender. Conquanto façamos a crítica a esse silêncio, não nos surpreendemos com ele, visto que a proposta oficial sucede nos limites do Estado.

AVALIAÇÃO E DIAGNÓSTICO: PROBLEMATIZAÇÃO AUSENTE

Na perspectiva da quantificação, da redução de tudo ao equivalente, ao comparável, à abstração numérica (ADORNO; HORKHEIMER, 2014), se encontra um grande tema da educação brasileira que, sobretudo após os anos de 1990, adquiriu ainda mais caracteres da racionalidade técnica: a avaliação. Essa é uma categoria recorrentemente expressa como instrumento norteador das políticas educacionais brasileira e cearense. Dentro do paradigma instrumental-pragmático, a avaliação caminha na contramão de uma categoria que deveria ser sua correlata: a problematização.

Nas propostas atuais, tal educação, esvaziada, pautando-se pelos processos de avaliação externa, resume a educação a treinamento de docentes e de discentes – os professores para aprenderem e mediar o treinamento dos estudantes, uma vez que o grande objetivo da educação se configura em obter bom resultado nas avaliações externas, os próprios docentes não devem mais “perder tempo” com conhecimentos outros que não sejam os circunscritos às competências e às habilidades predeterminadas.

Freitas (2018), utilizando-se da denominação utilizada por Salbergh (2011 *apud* FREITAS, 2018, p. 38-39) – Movimento Global da Reforma Educacional – destaca as características elencadas pelo autor para a educação que se quer.

a) padronização da e na educação; b) ênfase no ensino de “conhecimentos e habilidades básicas dos alunos em Leitura, Matemática e Ciências Naturais” tomadas como principais alvos e índices de reformas educacionais”; c) ensino voltado para “resultados predeterminados, ou seja, para a busca de formas seguras e de baixo risco para atingir as metas de aprendizagem”, o que afeta a criatividade das crianças e a autonomia dos professores; d) “transferência de inovação do mundo empresarial para o mundo educacional como principal fonte de mudança”; e) “políticas de responsabilização baseada em testes” que envolvem “processos de credenciamento, promoção, inspeção, e, ainda, recompensa ou punição de escolas e professores”; e finalmente f) um “maior controle da escola com uma ideologia baseada no livre mercado” [...]

De tal modo, padronizando para que “caiba” na mensuração e na quantificação das quais advém a possibilidade de premiação ou de punição ao modo do mercado, a perspectiva do professor e da professora como intelectuais críticos, além de estar fora do horizonte das políticas educacionais, se exprime com obstáculos quase intransponíveis.

O Relatório do CCEAE²⁹ evidencia que, dentre as medidas a serem tomadas para a resolução do problema alarmante de analfabetismo nos municípios cearenses, estão implementar a

Disseminação ampla, geral e contínua dos resultados do SAEB, SPAECE, e de outros sistemas de avaliação que apresentem dados sobre o desempenho das crianças em leitura e escrita, no âmbito das escolas e junto a todos os professores, para apoiá-los na redefinição das metas de seus Projetos, de suas propostas pedagógicas e práticas docentes [...]. Implantação de programa municipal de avaliação de desempenho docente (CEARÁ, 2006, p. 130).

²⁹ No ano de 2004, em razão dos altos índices de analfabetismo no Estado do Ceará, que não se diferenciavam significativamente dos índices nacionais, foi criado, por iniciativa do deputado Ivo Ferreira Gomes, o Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo (CCEAE). O Comitê foi constituído com base em uma parceria entre diversas entidades, que envolveu mais de 300 pessoas e 15 instituições públicas e privadas, dentre as quais destacamos o Estado, os municípios, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Banco Mundial. Três pesquisas foram desenvolvidas pelo CCEAE e publicadas no Relatório Final do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (CEARÁ, 2006): (1ª) Diagnóstico da leitura e escrita dos alunos de 2ª série de escolas da rede pública do Estado do Ceará; (2ª) Identificação das condições e das formas de organização do trabalho escolar e trabalho docente para garantir a alfabetização de crianças nas escolas cearenses; (3ª) Avaliação de programas e instituições de formação de docentes para as séries iniciais do ensino fundamental.

Reporta-se, também, a um tipo de “[...] autonomia escolar para a adoção de metodologias pedagógicas eficazes, relacionadas a mecanismos de avaliação externa” (CEARÁ, 2006, p. 131). No texto *Regime de Colaboração para a Garantia do Direito à Aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará* (2012), dentre os cinco eixos que compõem o Programa, o segundo deles é o da avaliação externa.

A Avaliação Externa — segundo eixo — é proposta como um instrumento de gestão vital na promoção do direito à aprendizagem. Norteia o desenvolvimento das políticas municipais, com um olhar externo que ajuda a ponderar o trabalho realizado. Procurou-se dotar os municípios das competências necessárias para implantação e execução das avaliações, com apoio do estado. Foi dado um caráter diagnóstico à avaliação, orientadora das práticas educativas. Dissemina-se uma cultura de análise e interpretação dos dados (CEARÁ, 2012, p. 21).

De acordo com essas citações, observa-se que a avaliação externa é a orientadora de todo o ensino-aprendizagem. Na prática, com amparo na nossa vivência em educação no município de Crato-CE, asseveramos que a escola, em tempos de avaliação externa, dirige toda a sua perspectiva e seu trabalho para tal evento, sobretudo, mas não somente, nas turmas avaliadas, no caso do município, 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental.

Na medida em que a educação escolar é norteadada pela avaliação externa, diversas outras conjunções de problemas surgem, dentre as quais: (i) o individualismo, a competitividade e a meritocracia, pois, os professores, as escolas e as salas que forem “melhores” recebem reconhecimentos, premiações e ficam com *status* de superiores em relação às que não forem tão bem; (ii) o utilitarismo, ou seja, a educação que deveria ser desinteressada passa a ter uma utilidade específica, preparar em primeiro plano para as provas externas e, em segundo, para a empregabilidade; (iii) o “controle científico” dos processos educacionais, uma vez que se tem um objetivo fechado e “visível”: ir bem nas avaliações, portanto; por que fazer da educação um processo que dê margem a reflexões problematizadoras sobre a realidade social, a história e a produção elaborada pela humanidade?; (iv) e gera-se também o imaginário de uma possível neutralidade nos processos educacionais, já que estes se direcionam apenas para aquisição de habilidades e de competências “isentas” para a obtenção de “bons” resultados.

Conforme já mencionado, na tentativa de compreender a gênese desse modo de conceber o mundo e, por conseguinte, a educação – procurando juntar os fios que compõem o tecido da racionalidade vigente – faremos breve e circunstancial relação entre os documentos oficiais e alguns dos postulados do liberalismo e do positivismo, bem como pelo desdobramento de suas teses inseridas nos pressupostos neoliberais. Não intencionamos nos estender sobre essas escolas de pensamento. Buscamos, tão só, tocar em alguns de seus pressupostos teóricos que, com modificações à extensão do tempo, forneceram subsídios para os modos dominantes-conservadores de se pensar a realidade social e a educação.

O PAIC À LUZ DOS PRESSUPOSTOS LIBERAIS E POSITIVISTAS

No que concerne ao liberalismo clássico, em síntese, seus principais fundamentos gravitam em torno da ideia de que todos são iguais, livres, dotados da capacidade de trabalhar e, por isso, independentes para adquirir propriedades. Com efeito, o indivíduo é o grande responsável por sua condição (LOCKE, 1994; 2005). Além disso, todas as múltiplas relações dos seres humanos se reduzem-se à sua utilidade imediata (MARX; ENGELS, 2007), bem como a crença na busca pela vantagem pessoal feito um meio de alcançar o bem coletivo (MARX, 2011), e que, à classe trabalhadora, cabe uma educação em doses homeopáticas (MARX, 2013).

As premissas do positivismo que destacamos afirmam que as leis naturais e sociais são invariáveis, e suas causas e determinações são inacessíveis. Assim, se conhece apenas o que é constante para prever e controlar os efeitos do que será. Dessa maneira, todo progresso deve ser, necessariamente, acompanhado de ordem e vice-versa (COMTE, 1968). Descobrimos que, para entender os fenômenos sociais, é preciso assumir a atitude do investigador das Ciências Naturais, portanto, faz-se necessário: (i) separar os fenômenos de seus múltiplos determinantes, com a finalidade de vê-lo em seu estado de pureza e (ii) o próprio pesquisador precisa se abster de noções prévias e juízos de valor para não transformar a ciência da realidade em ideologia (DURKHEIM, 2007). Evidenciamos, ainda, a crença na sociedade como um organismo físico, em que cada um tem sua rígida função e que a educação, como instrumento do disciplinamento e da moralização faz-se fundamental nessa conformação (DURKHEIM, 2008).

Com substrato nesses destaques, façamos um paralelo entre esses elementos com suas variáveis e os modos de pensar a educação em geral e a formação docente com base nos documentos oficiais que lhes servem como diretrizes. Com amparo nessa luz, vamos à análise dos documentos.

O Relatório do CCEAE, em suas observações e constatações, informa que,

[...] observando e conversando, a pesquisa registrou em algumas localidades o cenário do subemprego e do desemprego, a baixa remuneração dos poucos trabalhadores existentes, a prostituição, a violência doméstica e a desestruturação das famílias. Verificou-se, ainda, nas proximidades de duas escolas que há tráfico e consumo de drogas, com o envolvimento de alunos. Em outra situação, a própria escola já tinha sido vítima da violência imperante, sendo roubada e saqueada por pessoas da comunidade. Em localidades da zona rural, ao serem perguntados, moradores não tinham conhecimento da existência da escola (CEARÁ, 2006, p. 76).

Essa citação advém de investigação feita em seis escolas, situadas em um mesmo quantitativo de localidades, dentre os 48 municípios que fizeram parte da pesquisa do CCEAE. Temos aqui uma amostra da realidade dos alunos e das alunas no estado cearense. Esse padrão, dentre outros expressos nos documentos, nos auxilia a problematizar algumas das conclusões constantes nas próprias peças documentais. O Relatório enfatiza, corretamente, que, para haver bom nível de leitura na escola básica, é preciso que haja o interesse por parte do aluno e que “[...] a gênese desse interesse reside na família” (CEARÁ, 2006, p. 140). As análises realizadas de dados tão importantes como esses, todavia, sendo acríticas e desproblematizadas, conduzem a afirmações de que a existência de um analfabetismo tão intenso no Brasil, tão somente, leva à “[...] conclusão inevitável de que **a escola pública, com estes resultados, está produzindo analfabetos**” (CEARÁ, 2006, p. 24, grifos nossos).

Seria a escola que estaria produzindo analfabetos ou o modelo de sociedade em que vivemos? Acerca disso, Freire (2011, p. 19) nos lembra de que, “[...] para uma concepção crítica, o analfabetismo [é] uma das expressões concretas de uma realidade social injusta”. Não seria, portanto, o analfabetismo a mazela principal a ser erradicada, e, sim, o modelo social excludente que muitos entusiasticamente defendem ou se acomodam por não acreditarem na possibilidade de mudanças sociais radicais.

O próprio Relatório nos dá pistas autênticas, mesmo que suas conclusões caminhem em direção simplista. Como se viu, o documento aponta que as realidades dos alunos e das alunas (em sua maioria) são precárias e que a gênese pelo interesse do discente pelo estudo e pelo aprendizado da leitura está nas relações estabelecidas fora da escola. Assim, fica evidente que, se as relações extraescolares são precárias, há um grande condicionamento negativo em relação ao sucesso escolar da maioria das crianças. Freitas (2016) entende que é consenso entre os pesquisadores, inclusive os liberais, que a pobreza e os fatores extraescolares afetam diretamente em pelo menos 60% do que ocorre dentro da escola. Como ter “igualdade de resultados” (FREITAS, 2018, p. 115) sem “igualdade

de condições”? É claro que existem exceções e superações as quais presenciamos em nossa atuação profissional³⁰.

Durante as pesquisas do Comitê, foi realizada uma investigação com 100 crianças em escolas privadas. Vejamos.

Aplicamos os mesmos instrumentais em cerca de 100 crianças oriundas de escolas particulares, cuja média de idade era de sete anos. O que chama atenção nos seus textos é a **riqueza de elementos da linguagem escrita**. São introduzidos em suas produções elementos tais como travessões, pontuação, parágrafo... Isso é um indicador de que **a criança, provavelmente, manipula com muita frequência textos escritos, estando familiarizada com a estrutura de um texto e o mundo da cultura letrada**. Praticamente, todas as crianças da escola privada produziram um texto escrito (CEARÁ, 2006, p. 65, grifos nossos).

Como se observa, o próprio Relatório nos ajuda a entender o sucesso escolar das crianças oriundas de relações extraescolares menos precárias. Enfatiza-se a ideia de que a riqueza de elementos da linguagem escrita nos seus textos indica que essas crianças estão familiarizadas com o mundo da cultura letrada. Ou seja, provavelmente, nas suas relações extraescolares, mantêm contato mais frequente e duradouro com suportes de textos, como histórias em quadrinhos, jornais, livros, devendo presenciar, desde que nasceram, pessoas lendo e fazendo uso da cultura letrada etc. Possivelmente, essas crianças não precisam se preocupar cotidianamente com o que vão comer ou se seu pai levará uma facada, conforme relata uma das crianças das escolas públicas investigadas pelos pesquisadores do Comitê³¹. Prosseguindo, porém, o texto inicia suas conclusões acríicas, exprimindo que “[...] a intenção de ilustrar com textos de alunos da escola privada vem ressaltar a defasagem que uma sociedade perversa impõe a classes desfavorecidas que, com educação de boa qualidade, poderiam ter um desempenho tão bom quanto o aluno da rede privada” (CEARÁ, 2006).

Percebamos a contradição: mesmo com todos os condicionantes e determinantes aqui destacados, diferentes, e, às vezes, antagônicos, na vida das crianças das escolas públicas e privadas, a conclusão é a de que basta a escola pública produzir uma educação de qualidade, ignorando, por sua vez, tais determinantes e condicionantes negativos, ou seja, “[...] secundarizam a importância das variáveis extraescolares, entre elas o impacto das condições de vida das crianças na sua educação” (FREITAS, 2018, p. 37). Vamos aos postulados do liberalismo.

Locke advoga a ideia de que a condição natural de todas as pessoas é a de que sejam livres, independentes e iguais. Por esse pretexto, Freitas (2016) destaca que o ideário liberal tem como horizonte, tão somente, a igualdade de oportunidades, e não de resultados, ou seja, tal perspectiva defende o ponto de vista conforme o qual, “ao ponto de largada na corrida”, todos estão em pé de igualdade, algo que não condiz com a verdade, nem de longe, pois, no modelo de sociedade que experimentamos, na qual os determinantes e condicionantes das pessoas são abissalmente distintos, como é que todos terão a possibilidade de ser iguais, livres e independentes? Como, portanto, estar em “pé” de igualdade na “corrida”? Não há igualdade de condições!

Não fica difícil chegar ao termo de que os direitos naturais de Locke são os direitos que só se concretizam em sua plenitude para algumas classes sociais, deixando de fora as maiorias que não fazem parte dos naturalmente escolhidos ou capazes. De acordo com Locke, o Estado deve assegurar os direitos naturais às pessoas, e, caso isso não funcione, elas se rebelarão. O Estado, entretanto, é (não apenas, mas, sobretudo) comitê dos negócios da burguesia (MARX; ENGELS, 2008), de sorte

³⁰ Nossa atuação na docência se deu (dos anos 2012 a 2016) em uma área precaríssima em diversos sentidos (fome, falta de saneamento básico, violência, sujeira, famílias desestruturadas, pais e mães assassinados, filhos e filhas abusados, viciados em drogas) no município de Crato-CE e, mesmo assim, observamos crianças superando tais condicionantes, todavia não podemos tomar a exceção pela regra.

³¹ Cf. CEARÁ, 2006, p. 65.

que, em sendo assim, ele nasce para assegurar os direitos “naturais” de classes específicas. Qual seria, portanto, o discurso dos gerenciadores do Estado quando o estrato social das maiorias é lesado quanto aos seus direitos? Não seria o de que a liberdade, a independência, a igualdade e a capacidade de trabalhar estão aí para que todos “caminhem com suas próprias pernas”? Será que, assim, para estes, a rebelião será válida? Ou o questionamento do Estado só é permitido quando este vai na direção contrária dos interesses do mercado e das classes dominantes?

Na esteira dessa lógica, o Relatório Final do CCEAE expressa que o segredo para que se alcance um bom nível de leitura é o do exercício, em que se utilizam as olimpíadas como exemplo.

O segredo do sucesso é o exercício. Nós saímos de uma olimpíada. **As medalhas ficaram nas mãos dos atletas que mais se prepararam.** Lembram-se da Daiana dos Santos? Oito horas diárias de exercício. Nunca é demais repetir: a leitura é uma habilidade. E qualquer habilidade só é adquirida com exercício (CEARÁ, 2006, p. 141; grifos nossos).

Freitas (2016) entende que a palavra-chave para os liberais é: esforço pessoal. Realmente, muito do que aprendemos se dá pelo esforço pessoal, o exercício, a repetição, a memorização – isso é óbvio. Qual, porém, é a lógica que está aqui? É a de que, excluindo todos os determinantes e condicionantes (algo impossível de ser feito), todas as crianças estão em pé de igualdade na corrida pelo aprendizado, e, portanto, aquelas que não conseguirem chegar ao sucesso são as que não se esforçaram o suficiente ou porque o professor e a professora não foram competentes o suficiente para ensinar as capacidades requeridas ou para estimular e motivar. No final das contas, a culpa será sempre do indivíduo (docente ou discente), e nunca do modelo de sociedade em que vivemos. Foram os estudantes que relaxaram e optaram por não serem disciplinados, entregando-se aos “vícios” e às ociosidades ou os(as) professores(as) não se dedicaram em aprender e/ou ensinar a “cartilha” das habilidades e competências exigidas pelos programas oficiais.

Assim, prossegue-se, atualmente com a mesma perspectiva que Locke e Smith tinham nos séculos XVII e XVIII: a da culpabilização do indivíduo pelo seu infortúnio. Nessas circunstâncias, crítica e ironicamente, nos diz Chauí (2000, p. 520), se referindo a esse ideário: “Se Deus fez todos os homens iguais, se a todos deu a missão de trabalhar e a todos concedeu o direito à propriedade privada, então, os pobres, isto é, os trabalhadores que não conseguem se tornar proprietários privados, são culpados por sua condição inferior”.

O texto reporta-se a trabalho e propriedade, mas a lógica referente à educação é a mesma: a condição em que se está depende sempre da pessoa. Além do mais, quando pensamos na lógica das competições esportivas, somos remetidos à ideia da meritocracia e do individualismo. Afinal, numa corrida ou numa competição de ginástica artística, por mais que todos se esforcem, só um atleta ganhará de fato, só um “merecerá” o título de primeiro lugar e o maior prêmio. Isso nos transporta a Smith e a sua defesa/crença na busca pela vantagem pessoal, e tão somente por ela, como forma de chegar ao bem coletivo. Quanto a isso, vale reler e repensar as palavras de Marx (2011, p. 104-105).

A piada não consiste em que, à medida que cada um persegue seu interesse privado, a totalidade dos interesses privados, e, portanto, o interesse geral é alcançado. Dessa frase abstrata poderia ser deduzido, ao contrário, que cada um obstaculiza reciprocamente a afirmação do interesse do outro, e que desta *bellum omnium contra omnes*, em lugar de afirmação universal, resulta antes uma negação universal.

Marx diz algo óbvio. Como é possível ver – na guerra de todos contra todos, na obstaculização do interesse universal e na busca da vantagem e interesse próprios, característicos das leis de livre mercado – a afirmação universal? Parece que, como ensina Galeano (2019, p. 147), “[...]”

no regime da livre concorrência, está visto, uns são mais livres do que os outros”, portanto, não há afirmação universal porque, também, inexistente liberdade universal, tampouco igualdade e fraternidade.

Avancemos um pouco mais. Marx reporta-se a Locke e sua *Teoria da Prestabilidade* (MARX; ENGELS, 2007, p. 395). Esse sistema – para Marx e Engels – “[...] consiste em reduzir todas as múltiplas relações dos indivíduos entre si a uma única relação de prestabilidade [...] onde toda a atividade dos indivíduos em seu intercâmbio recíproco é apresentada como relação de utilidade [...]” (Idem). Ao pensar na prestabilidade e na utilidade de Locke, somos levados a esta citação do Relatório Final do CCEAE.

Eles entulham o tempo inicial dos estudos dos alunos com tanta disciplina que a construção das habilidades básicas se torna difícil. [...]. As escolas pensam que estão obrigadas a colocar todas as disciplinas no currículo em cada série. Não trabalham as prioridades na formação intelectual do aluno. Nas primeiras séries, por exemplo, a coisa mais importante é a aprendizagem da leitura (CEARÁ, 2006, p. 145).

Valorizando apenas o ensino da Língua Portuguesa, o documento chama de entulho as demais disciplinas, dentre as quais Artes, Educação Física, Religião, História e Geografia. Afinal, para que essas disciplinas servem em uma sociedade em que todas as relações humanas se reduzem a vínculos de utilidade, uso e moeda? Não estaria, portanto, sofrendo com essa redução à imediata utilidade a formação humana, docente e discente? Trata-se “[...] de um processo que expropria o trabalho vivo do magistério e o transpõe como trabalho morto no interior de manuais impressos e/ou plataformas de aprendizagens” (FREITAS, 2018, p. 105), dentro de uma “[...] política educacional que potencializa seu poder de penetração no sistema público de ensino pela via da *accountability* meritocrática e da privatização”.

Na contextura dessa mesma lógica, encontra-se a perspectiva da empregabilidade, na qual se abandona o ideal da educação como formação humana de cultura geral e desinteressada. Propõe-se, conforme vimos, “[...] una educación en función del mercado de trabajo, incorporando nociones empresariales como la gestión de competencias, la evaluación, la calidad total y la eficiencia, con el fin de incrementar la competitividad internacional” (VERGEL; SOTO, 2008, p. 5).

Tais concepções (em geral), forjando um modo simplista de ver o processo socioeducacional, conduzem, por exemplo – desconsiderando os fatores extraescolares, históricos, culturais e socioeconômicos – a colocarem estrelinhas nos melhores alunos e alunas ou premiar as escolas e docentes que obtiveram êxito em um ano letivo – algo que está dentro das estratégias do PAIC: o Prêmio Escola Nota 10, estigmatizando as pessoas e/ou as instituições “fracassadas”. Assim, sobra enaltecido o individualismo em detrimento da busca coletiva da aquisição de subsídios à reflexão social e crescimento intelectual-prático, restringindo os professores e as professoras a se confinarem aos pontos estritamente técnico-didáticos, presos às rotinas predeterminadas, com a finalidade de transformarem todo o processo de ensino e aprendizagem em treinamento utilitário para os futuros disciplinados e apassivados funcionários das empresas.

Ainda sobre as disciplinas, exceto Língua Portuguesa e Matemática, configurarem “entulhos” para o aprendizado das crianças, frise-se que os documentos analisados tratam da educação pública e, portanto, de crianças pobres em sua maioria absoluta. Isto é, somente a essas crianças está destinada a não valorização dos conteúdos que venham a gerar formação social, de cultura ampla e geral. Assim, as crianças das camadas dominantes continuarão a ter uma educação com teores mais amplos (óbvio que sob a perspectiva ideológica de sua classe), enquanto que, aos oprimidos e a seus filhos e suas filhas, mantém-se a recomendação de Smith, de entregar-lhes uma educação em doses homeopáticas (MARX, 2013), que, a seu turno, será também o modo de “formar” os professores e as professoras, que, não precisando mais se ocupar com a educação no seu melhor sentido, deverão receber

treinamento para aplicação de rotinas e de pacotes instrutivos, o que leva para longe da ideia da docência enquanto labor intelectual, ampliando, portanto, o fosso entre trabalho intelectual e manual.

Os preceitos do positivismo, sobre os quais, por ora, nos debruçamos, têm influências do liberalismo. Seus postulados coadunam-se com teses de Locke e Smith – este último considerado por alguns autores um tipo de positivista utilitarista (REALE; ANTISERI, 2005). Löwy (1991) menciona o apreço do positivismo pelos achados dos economistas liberais que descobriram as leis naturais da concorrência. Portanto, tal escola de pensamento, continuando o trabalho edificado pelos liberais, fornece bases para um modo de ver a realidade, que chega à educação e à formação docente, ocorrente na concepção constante nos documentos essenciais do PAIC.

Conforme alcança Auguste Comte (1968), as causas e as determinações das leis e de fenômenos são invariáveis e inacessíveis. Por esse motivo, o máximo que se nos dá a conhecer é o que é constante nas leis e nos fenômenos para prever e controlar os efeitos da realidade que se impõe inexoravelmente. Tal premissa, a nosso ver, institui desdobramentos que não contribuem para uma percepção da realidade e da educação do ponto de vista da emancipação humana. Pelo contrário, são preceitos que fortalecem os mecanismos de dominação e reduzem a educação a um mecanicismo instrumental e “morto”, asséptico e não significativo a docentes e a discentes.

Confinada nessa óptica, a escola seria, tão-somente, promotora de um saber que se limita a aceitar a esmagadora rigidez das leis “[...] invariáveis, independentes da vontade e da ação humana” (LÖWY, 1991, p. 36). Ou seja, o ambiente educativo formal, não teria (ou não deveria ter) relação com a transformação social ou com criação do novo e não se colocaria, junto a outros âmbitos sociais, como espaço de objetivações para a (referida) emancipação humana. Nesse espaço, os alunos devem ser meros receptores passivos de conteúdos descolados do mundo – “livres das ideologias”.

No momento em que se acredita ser possível apenas ver para prever e controlar, no sentido de proporcionar um andamento (ou progresso) social ordenado e organizado, pressupõe-se um poder ordenador e controlador que, ao modo do liberalismo, será ou o poder do Estado, ou deste receberá legitimação e endosso. Vale enfatizar a noção de que partimos da perspectiva marxista do Estado (não exclusivamente, mas prevalentemente), na qualidade de comitê dos negócios da burguesia. Portanto, não será – o poder ordenador – o poder do oprimido, da classe trabalhadora, mas do opressor e, se o desafortunado quiser protestar e se rebelar, será chamado de ocioso, preguiçoso ou marginal; não foi capaz de ser um bom vendedor de si mesmo no livre mercado (CHAUÍ, 2017 *apud* FREITAS, 2018).

Para Comte, o progresso social há de ser paulatino e ordenado. Enquanto isso, todos os insatisfeitos, os “rancorosos”, os esfarrapados do mundo, os condenados da terra, os perdulários, se resignem, sem se envolverem em questões ideológicas ou políticas capazes de produzir desordem, até que as leis invariáveis, que se movem independentemente da vontade e da ação humanas, por força do acaso, resolvam ser menos esmagadoras, ou seus efeitos mais bem controlados. Cria-se, entretanto, que existe um “grupo seletivo de pessoas objetivas”, “neutras” e “focadas”, mobilizadas a conhecerem essas leis para que prevejam seus próximos desdobramentos no sentido de controlar seus efeitos nocivos que – não custa lembrar – só recaem sobre os estratos populares. A sociedade, por conseguinte, deveria aprender a aceitar sua condição e viver pacificamente, contribuindo para a ordem e o progresso, mesmo que a parte que lhe tenha cabido na organização social seja degradante e desumanizante.

Na educação e na formação docente, essa maneira de pensar opera em favor de um *modus operandi* que, na prática, faz acreditar que não se impõem aprofundamentos e adentramentos no conhecimento das razões de ser da realidade social (FREIRE, 2014), uma vez que o máximo a se fazer é conhecer as constâncias das leis imutáveis que se apresentam inexoravelmente. De efeito, paulatinamente – coadunando-se com o liberalismo – esse modo de ver o conhecimento conduz a um distanciamento do que não é pragmático, do que não tenha utilidade imediata. Em tal situação, conteúdos como Filosofia, História, parte da Geografia, Sociologia, Artes etc. são dispensados ou

relegados a um plano inferior em relação aos teores das Ciências Naturais, Exatas e Língua Portuguesa, como é o que se vê demonstrado nas avaliações externas que só avaliam Português e Matemática.

Os documentos oficiais aqui analisados tocam em dados importantes e necessários, mas não os aprofundam, porquanto suas determinações e causas se exprimem como inacessíveis. De tal modo, não problematizam tais indicadores, fazendo apenas a descrição, e, uma vez que o máximo que se alcança é o conhecimento preventivo para controle dos males educacionais, adaptam-se às demandas vigentes como se fossem naturais e imutáveis, pois se crê que seja factível lidar apenas com a remediação de seus efeitos, ao jeito de Comte.

É na contextura desse encadeamento que se tem uma imersão acrítica na “cultura de diagnosticar [...]”. (CEARÁ, 2012, p. 97). Não negamos o valor da avaliação e do diagnóstico, todavia, compreendemos ser necessário ter uma perspectiva crítica e ampla em relação a esses instrumentais para evitar o desvio corriqueiro de proceder ao “diagnóstico” nos limites da superfície, dos efeitos e, secundarizando as causas, assim, encerrar todo o processo educacional nesses procedimentos. Diagnosticar deveria remeter à investigação das causas, mas, em geral, fica-se apenas na remediação dos sintomas, porquanto ir além disso seria “inacessível” ou um caminho tortuosamente perigoso, pois levaria a pensar em questões “proibidas” na escola, como política, modelo vigente de produção e alternativas, por exemplo.

Dessa maneira, uma vez que se encerra a educação na perspectiva de conhecer, prever e controlar tem-se: (i) a avaliação externa como norteadora objetivo-neutra do processo pedagógico e (ii) o diagnóstico e mensuração do “progresso ordenado” (CEARÁ, 2012, p. 102) do estudante como garantia do sucesso, mesmos que a igualdade de condições não seja compatível com os resultados objetivados.

Nessa concepção, o caminho pedagógico da professora e do professor nada tem de relação com um processo autêntico de formação teórico-prático-intelectual e com um olhar para a educação com amparo nos múltiplos determinantes em que se encontra inserida.

Com um tipo de “treinamento em serviço” (CEARÁ, 2012, p. 143) – encerrado nos limites superficiais da representação fenomênica, em que se tem como função conhecer-diagnosticar, para prever-planejar e controlar o máximo possível o aprendizado – a perspectiva do conhecer como aventura, como risco, criação, crítica, ruptura, meio de intervenção na realidade, feito ato que une trabalho manual e intelectual, princípios defendidos por Freire, fica completamente fora do horizonte (FREIRE, 2014).

Nas trilhas de Comte, Durkheim reafirma e enfatiza a possibilidade rígida de uma objetividade-neutra em relação aos estudos sociais. Lowy (1991, p. 41) compreende que, para este pensador, “[...] o sociólogo deveria se colocar no mesmo estado de espírito que os químicos, os físicos ou os fisiólogos, quando executasse seu trabalho de investigação científica”. Daqui, relativamente à educação, apreendemos que, ao propor a dicotomia dos fatos sociais investigados dos seus múltiplos determinantes, ter-se-ia que pensar a educação de modo isolado de suas múltiplas relações e condicionantes, sob a justificativa de que só assim seria possível conhecê-la verdadeiramente.

Os textos norteadores do PAIC, em suas conclusões sobre o insucesso dos estudantes, excluindo o peso dos múltiplos determinantes extraescolares, atribuem a responsabilidade à fragilidade cognitiva dos educadores e das educadoras e na falta de conhecimento das mais recentes descobertas científicas acerca dos assuntos educacionais. Mantém-se, com efeito, uma separação rígida entre o que acontece no interior da escola e em todo o restante do que constitui a vida das pessoas. Obtêm-se, portanto, uma perspectiva educacional fragmentada.

No Relatório do CCEAE, encontra-se a descrição do momento da investigação, em que os pesquisadores foram às instituições de formação inicial de alfabetizadores e docentes de Língua Portuguesa (universidades e demais instituições de ensino superior do Ceará). Ali, questionaram sobre concepções teórico-metodológicas de alfabetização. Nas respostas, tanto de professores quanto de

alunos, os investigadores do Comitê encontraram, em primeiro lugar, um desconhecimento absoluto da literatura científica pertinente à matéria e, em segundo, com tom de repúdio, dizem que a concepção expressa pelos professores e alunos “[...] está imbuída de um tom político e ideológico, sem caráter científico mais evidente” (CEARÁ, 2006, p. 117). Isto é, na concepção dos subscritores do relatório, em vez de os estudos superiores estarem baseados em percepções científicas, objetivas e neutras, ou seja, imersos em uma racionalidade técnica/instrumental/ pragmática, estão “perdendo tempo” com discussões de caráter político-ideológico, em análises misturadas e cheias de pré-noções e juízos de valor, tornando um fato da realidade (a educação) em ideologia que nada tem de ciência, conforme acreditava Durkheim (2007).

Outro ponto a ser destacado das influências do positivista francês sobre a educação é a perspectiva da escola como instrumento disciplinador e conservador advindo de sua concepção de sociedade enquanto organismo social que legitima a imobilidade social. Ao asseverar que sempre precisaremos de homens de ação e homens de sensibilidade, Durkheim (*apud* KRUPPA, 1994) está operando em função da conformação e do apassivamento das massas; ou seja, ao modo de Comte, pois, já que vivemos em uma realidade que se impõe inexoravelmente a nós, não temos, portanto, o que fazer a não ser, partindo dessa realidade imutável, tentar se conter e aceitar as coisas como são, sem objetivar transformações radicais. Desse modo, os textos norteadores do PAIC, adaptados à realidade vigente, dizem que “[...] há uma exigência para que o professor amplie seu leque de funções e de atividades, em decorrência das crescentes demandas e de mudanças próprias da sociedade atual, caracterizada como sociedade do conhecimento” (CEARÁ, 2006, p. 103).

Isso intenta dizer que os documentos oficiais – aceitando a sociedade atual como a sociedade do “conhecimento”, com demandas mercadológicas – defendem o argumento de que os professores e as professoras, compreendendo tal sociedade como algo que se impõe a eles, devem adequar suas funções às demandas dessa sociedade, sem, necessariamente, buscar sua transformação. Deve-se, então, permanecer no nível do reparo superficial dos males (efeitos) produzidos pela sociabilidade capitalista e “esquecer” ideias de transformação social e emancipação humana, que demandariam ir (além dos efeitos) às causas, às raízes, isto é, ao modelo estrutural e perverso de sociedade que vivemos, edificado sobre a divisão social do trabalho. Fiquemos, assim, nos limites da meritocracia, individualismo e utilitarismo liberal, bem como nas fronteiras do “isento” e neutro conhecer, prever e controlar, consoante o cariz positivista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso histórico educacional brasileiro, atualmente imerso nos ideais neoliberais, o Brasil foi “palco”, durante parte significativa de sua história, de políticas e de projetos externos ao país para a educação e para outros setores. Destaquemos o fato de que a racionalidade técnica-instrumental de base liberal-positivista, desde o século XVIII, passou a ter largo espaço por aqui, deixando o terreno pronto para as políticas vigentes que se assentam nos princípios de competitividade, utilitarismo, individualismo, pragmatismo, pseudoisenção ideológica, meritocracia, premiação, punição e responsabilização verticalizada, pragmatismo etc., em nome da neutralidade, da cientificidade e da eficiência, viabilizando a redução da educação e, por conseguinte, da formação docente e discente, na medida em que, dentro da lógica da divisão do trabalho, obstaculiza o trabalho pedagógico conformado em atividade manual (prática) e intelectual.

Como vimos em Freire (2005), uma educação que busque a união entre teoria e prática, trabalho manual e intelectual corrobora a formação do pensar certo e crítico, ao defender uma percepção abrangente da educação. Para entendimento crítico da educação, é imprescindível a formulação de um projeto de educação que se dirige a uma formação docente-discente para além do perfil do conteúdo, percebendo seus entrelaçamentos com a realidade concreta em direção ao conhecimento da razão de ser dos fatos.

Dentro da perspectiva freiriana – que advogamos – conhecer e estudar são atos que demandam seriedade, busca comprometida, curiosidade, criação, crítica, risco, aventura, alcance da razão de ser de objetos do conhecimento e dos fatos e aquisição de subsídios para intervenção na realidade. Para Freire (2005, p. 60), “[...] esta curiosidade séria em face do objeto ou do fato em observação, ao exigir de nós a compreensão do objeto, que não deve ser só descrito em sua aparência, nos leva à procura da razão de ser do objeto ou do fato”. Isto é, para o entendimento de educação aqui defendida, como poderia uma perspectiva – expressa na lógica da mensuração objetivista, na quantificação censitária, na responsabilização verticalizada, na *accountability* meritocrática punidora, premiadora e credenciadora – ser compreendida como genuína educação?

Tal perspectiva objetivista demanda, para ser viabilizada, a aquisição e a execução por parte de educadores e educadoras de “pacotes” conteudísticos e didáticos que, postos em prática, com muito “treinamento” prévio, permitam ser avaliados posteriormente, o que nos remete novamente a Freire, quando o autor fez uma lista de coisas a não serem feitas dentro de uma concepção genuína de educação. Dentre elas, destacamos duas. Para Freire (2014, p. 83-84): (i) não é possível “[...] defender a visão estreita da escola [...] devendo, assim, estar imunizada (a escola) das lutas dos conflitos, que se dão ‘longe dela’, no mundo distante [...]” e (ii), dentro de uma visão democrática e progressista, não se há de “[...] fundar a procura da melhora qualitativa da educação na elaboração de ‘pacotes’ conteudísticos a que se juntam manuais ou guias endereçados aos professores para o uso de pacotes”.

Dessa maneira, “molhados” por uma perspectiva que defende o trabalho docente na educação básica como trabalho intelectual-prático e crítico-criativo, propusemos esta reflexão. Compreendemos que se faz necessário superar os citados postulados antigos, mas que, atualizados, perduram em nossos dias e pautam as políticas globais em educação. Faz-se imprescindível pensar a educação e a formação continuada docente além dos limites das propostas oficiais. É nesse sentido que compreendemos ser imprescindível que professores e professoras, tomando em suas mãos seus processos de formação e autoformação, caminhem na contramão da “maré” neoliberal que lhes quer fazer crer que bastam o conhecimento e a execução dos “pacotes”.

Sem desconsiderar, *a priori*, momentos, encontros, textos e propostas oficiais de formação continuada, coloca-se como desafio a busca individual e coletiva, como categoria profissional, por estudo sério, disciplinado e intencional, bem como a consciência de que, nos diversos *locus* nos quais há trânsito, exprimem-se possibilidades formativas, por exemplo, a experiência relacional com alunos e alunas cuja realidade concreta pulula na sala de aula e da qual se deve aprender a relacionar conteúdos com a realidade na busca das razões de ser dos objetos e dos fatos e a participação nos movimentos sociais e (ou) sindicais que oferecem formação crítica e política.

À luta!

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W, HORKHEIMER, Max. **A dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. **Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**. Fortaleza, 2006.

CEARÁ. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. **Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará**. Fortaleza, 2012.

CHAUI, M. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

COMTE, A. **Curso de Filosofia Positiva**: discurso sobre o espírito positivo; discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo; catecismo positivista. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DURKHEIM, Emile. **Educação moral**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se complementam. São Paulo: Cortez, 2005.

FREIRE, P. **Ação cultural para liberdade e outros escritos**. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREIRE, P. **Política e educação**. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FREITAS, L. C. de; SORDI, M. R. L.; MALAVASI, M. S.; FREITAS, H. C. L. de. **Avaliação educacional**: caminhando pela contramão. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

FREITAS, L. C. de. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio/ago., 2016.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GALEANO, E. H. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2019.

KRUPPA, S. M. P. **Sociologia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins do verdadeiro governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LÖWY, M. **Ideologias e ciência social**: elementos para uma análise marxista. 7. ed. São Paulo, 1991.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **O capital:** Crítica da economia política: Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

REALE, G.; ANTISERI, D. **História da filosofia:** de Spinoza a Kant. São Paulo: Paulus, 2005.

VERGEL, Carlos; SOTO, Leandro. **La política educativa del imperialismo para el siglo XXI.** Bogotá, Colombia, 2009.

AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

Parte II



CAPÍTULO VII

**SISTEMA PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA DO CEARÁ (SPAECE-ALFA):
RECONFIGURANDO O CONTEXTO ESCOLAR?³²**

Erineuda do Amaral Soares
Flávia Obino Corrêa Werle

INTRODUÇÃO

Este capítulo discute os principais resultados de pesquisa que analisou, por meio de estudo de caso de natureza qualitativa, as estratégias adotadas por escolas do município de Fortaleza e seus principais atores, a partir dos resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará SPAECE-Alfa), tendo em vista o acompanhamento da aprendizagem dos alunos nas turmas de 3º ano, ou seja, após a aplicação dessa avaliação. Constitui uma reflexão, a partir dos depoimentos de vinte sujeitos pesquisados (oito professores, quatro diretores, quatro coordenadores pedagógicos e quatro representantes do conselho escolar), distribuídos em quatro escolas municipais, sobre as avaliações em larga escala e seus desdobramentos no âmbito escolar. Para tanto, foram analisados os discursos desses quatro segmentos, que, dentre outros, compõem as instituições escolares.

Junto a esses representantes, houve o intento de compreender, por meio de entrevistas semiestruturadas, três pontos centrais que auxiliaram no alcance dos objetivos da referida pesquisa: 1) o conhecimento que esses profissionais têm sobre os objetivos do SPAECE-Alfa; 2) as estratégias adotadas a partir dos resultados do SPAECE-Alfa, por segmento, em prol da aprendizagem dos alunos que participaram dessa avaliação e 3) a contribuição desses resultados para ações pedagógicas nos 3º anos do ensino fundamental.

A escolha pelo 3º ano do ensino fundamental justifica-se pela análise realizada, *a priori*, das taxas de reprovação dessa turma. Analisando os dados sobre os rendimentos, constata-se, de modo geral, que as taxas de reprovação na rede municipal de Fortaleza (RMF) vêm caindo. Todavia, quando são observados os dados dos anos iniciais, separadamente, percebe-se que, até 2011, o ano com maior taxa de reprovação era o 2º ano (16,7%), seguido do terceiro (15,2%). De 2011 até os dias atuais, há um deslocamento dessa reprovação para os 3º anos e 4º anos. Em 2014³³, por exemplo, a taxa de reprovação do terceiro ano foi de 17,6%, enquanto no 2º ano, em que se dá a avaliação do SPAECE-Alfa, foi de 0,3%. Há, portanto, considerando os dados do rendimento, uma discrepância existente, a partir de 2012, entre as taxas de reprovação dos 2º e 3º anos.

³² Capítulo elaborado a partir da dissertação de mestrado *Sistema permanente de avaliação da educação básica do Ceará - alfabetização: estratégias de acompanhamento de estudantes no contexto da prática*, defendida na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) em 2016.

³³ Dados extraídos do Censo escolar à época da pesquisa. Atualmente, os dados revelam que esses anos continuam com as maiores taxas de reprovação dos anos iniciais do ensino fundamental. De acordo com os dados de 2018, tem-se, para o 3º ano, 4,1%, e, para o 4º ano, 4,9%.

Com esses dados é possível inferir que devem existir fatores que justifiquem essa elevação, embora não estejam por ora revelados, mas que futuramente possam vir a ser investigados, visto que há um forte investimento em políticas educacionais, por parte do município e do estado, para os 2º anos. Essa realidade, portanto, mostra a importância que se deve dar às políticas públicas educacionais para assegurar e garantir a permanência dessas crianças com sucesso nos anos posteriores ao SPAECE-Alfa.

Outros dados que contribuem para atenção a essas turmas é que, mesmo buscando, a todo custo, alfabetizar as crianças até o 2º ano, é necessário atentar para o fato de que, em 2015, mais de duas mil e novecentas³⁴ crianças dessas turmas não conseguiram ser alfabetizadas, ou seja, ficaram, segundo a escala de SPAECE, entre padrão de desempenho não alfabetizado e intermediário³⁵. Embora o município apresente melhora significativa no desempenho dos alunos, entre a recolha desses dados e a escrita deste capítulo, o fato é que muitos alunos ainda saem do 2º ano sem serem alfabetizados. Prova disso é que, conforme os dados do SPAECE-Alfa de 2019, divulgado em 2020, mais de 800 alunos da rede municipal não conseguiram êxito na alfabetização, segundo a escala do SPAECE³⁶. A partir desses dados, é possível afirmar que se faz necessário tomá-los para fins pedagógicos, para, enfim, assegurar que sejam adotadas ações que apoiem e impulsionem a aprendizagem dessas crianças.

Conforme Aspinwall *et al.* (2008, p. 69), “o uso e a interpretação inteligentes das informações sobre o desempenho podem ser uma influência poderosa para mudança e o desenvolvimento” e, portanto, subsidiar os professores de anos posteriores, por exemplo, 3º ano, em sua prática pedagógica. Os autores complementam que as informações sobre desempenho, para ter valor, devem direcionar a atenção e ser suplementadas por processos que garantam um enfoque de resolução de problemas. Foi nessa perspectiva que este trabalho investigativo seguiu.

É importante ressaltar que o SPAECE-Alfa, instituído em 2007, é uma das vertentes de um ciclo de avaliação do SPAECE³⁷, que constitui um dos sistemas avaliativos mais consolidados no país (GATTI, 2009). Por meio desse sistema, toda a educação básica dos 184 municípios cearenses é avaliada, e seus resultados são, inclusive, utilizados como parâmetros para políticas de redistribuição de recursos e premiação.

Destarte, para se discutir o cenário onde se dá a avaliação em larga escala no estado do Ceará, pretende-se estabelecer diálogos entre a “micro” implementação das políticas educacionais avaliativas dentro das escolas e o processo de ensino-aprendizagem das crianças do 3º ano do ensino fundamental. Desse modo, analisa-se como as escolas municipais de Fortaleza vêm lidando com os resultados das avaliações em larga escala.

Neste texto discutem-se, principalmente, as estratégias realizadas pelos gestores escolares e pelos professores, bem como, a contribuição desses resultados para ações pedagógicas no 3º ano do ensino fundamental. As estratégias usadas por esses profissionais após a divulgação dos resultados do SPAECE-Alfa pela Secretaria de Educação do Estado (SEDUC) são o enfoque principal. Trata-

³⁴ Os dados podem ser verificados em: <https://www.seduc.ce.gov.br/resultado-spaece-alfa/>. Acesso em: 22 ago. 2020.

³⁵ O SPAECE-Alfa busca identificar e analisar o nível de proficiência em leitura dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental por meio de uma escala de proficiência. Os resultados são ordenados em intervalos ou faixas que indicam o grau de desenvolvimento das habilidades desses alunos por meio de corte numéricos. Esses cortes dão origem a cinco padrões de desempenho com suas respectivas cores: Não Alfabetizado, até 75 pontos (vermelho); Alfabetização Incompleta, 75 a 100 pontos (laranja); intermediário, 100 a 125 pontos (amarelo); Suficiente, 125 a 150 pontos (verde claro); e, Desejável, acima de 150 pontos (verde-escuro).

³⁶ Essa quantidade refere-se aos alunos que estão nos padrões de desempenho não alfabetizado, alfabetização incompleta e intermediário.

³⁷ O SPAECE é composto por três vertentes que contemplam os alunos de todos os níveis da educação básica: Avaliação da Alfabetização SPAECE-Alfa - 2º ano, Avaliação do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) e da EJA Ensino Fundamental (2º segmento) e Avaliação do Ensino Médio (3º ano) e EJA Médio (1º e 2º períodos).

se de compreender que é possível pensar em intervenções a partir das interpretações dos resultados das avaliações no contexto da prática, o que é, também, um convite à escola assumir uma postura a partir da qual os alunos avancem para além do que é divulgado. Não só isso, mas, também, é uma tentativa de refletir em nível de gestão educacional a utilização do SPAECE-Alfa para além de um simples instrumento de exame utilizado para ranqueamento, premiação e responsabilização.

Esses pressupostos abrem espaço para o entendimento de que a avaliação educacional como política é um processo que envolve múltiplos sujeitos e que se produz em um terreno de contestações e negociações, visto que cada instituição possui sua cultura organizacional e especificidades. Nessa direção, o presente estudo pretendeu identificar e discutir estratégias pedagógicas que são adotadas por escolas no contexto da prática de ensino, buscando potencializar a aprendizagem discente ao longo de todo o processo escolar, detendo-se, desse modo, numa apreciação do resultado do desempenho do SPAECE-Alfa não para fins de classificação, mas para identificação das dificuldades do aluno e, a partir daí, ajudá-lo a progredir no seu desempenho. A tentativa é, portanto, de voltar-se para o lugar do processo de ensino e aprendizagem nesse contexto.

Ao adotar os resultados da avaliação nessa perspectiva, procura-se compreender, dentro das escolas, o sentido dado a essa avaliação, os impasses e desafios de adotá-los não como o fim do processo avaliativo, mas como um ponto de partida para reelaboração de estratégias de acompanhamento da aprendizagem. Logo, os instrumentos de avaliação educacional devem ser dimensionados para que os resultados possam fazer sentido e que permitam a orientação das atividades docentes. Desse modo, são relevantes os estudos ligados à avaliação de processo, como peça fundamental das atividades de aprendizagem em sala de aula (VIANNA, 2003).

Isso posto, parte-se dos discursos dos próprios atores escolares que participaram das entrevistas para constituição das análises aqui expostas. Dessa forma, esta pesquisa os analisa concebendo o enunciado como irrepitível, tendo em vista que é um evento único e sócio-historicamente situado. Portanto, reflete determinados posicionamentos e visões de mundo desses sujeitos (BAKHTIN, 2003).

OBJETIVOS DO SPAECE: BREVES CONSIDERAÇÕES

A exemplo do que aconteceu com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)³⁸, o SPAECE também sofreu mudanças em sua nomenclatura e alterações no que diz respeito à sua abrangência, sua metodologia e suas intenções (CASSETARI, 2013). De acordo com a Portaria nº 101/2000³⁹ do Diário Oficial do Estado do Ceará, os objetivos iniciais dessa avaliação eram

1. Proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade uma visão clara e concreta dos processos de ensino-aprendizagem e gestão escolar, bem como das condições em que são desenvolvidas;
2. Fornecer informações que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos educandos nas diversas séries ou ciclos e áreas de conhecimento;
3. Desenvolver competências técnica e científica na área de avaliação educacional de modo que as instâncias regionais e escolares possam ser parte integrante do Sistema de Avaliação, envolvendo-se efetivamente em suas etapas;
4. Consolidar uma cultura de avaliação institucional no âmbito do Sistema de Ensino do Estado do Ceará.

³⁸ Werle (2011) esclarece que, a partir de 1995, é instituída a nomenclatura de Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). É a partir de então que ocorre uma reordenação na avaliação em larga escala da educação básica e uma centralização de decisões na União, consequentemente, um afastamento da participação dos estados, o que os força a criarem suas próprias estruturas avaliativas.

³⁹ É a partir de 2000 que, oficialmente, no SPAECE são unificadas as duas avaliações realizadas no estado do Ceará: avaliação do rendimento escolar e avaliação institucional.

No documento produzido pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd)⁴⁰ em parceria com a SEDUC, *Série Histórica do SPAECE 5º ano e Alfa - 2007 a 2012* (CEARÁ, 2013, p. 3), são destacados outros objetivos.

1. Consolidar a cultura avaliativa no estado do Ceará.
2. Monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos, escolas e rede pública de ensino.
3. Fornecer informações que subsidiem o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para melhoria da qualidade da educação pública.
4. Disponibilizar informações que possibilitem orientar as escolas quanto à construção da proposta pedagógica e da elaboração de seu planejamento.
5. Disseminar os resultados obtidos no SPAECE pelas escolas cearenses da rede pública do Ensino Fundamental e Médio, possibilitando o monitoramento e acompanhamento dos sistemas de ensino do Ceará.

No que se refere aos objetivos dessas avaliações, constata-se que, a partir de 2013, houve modificação substancial no que diz respeito ao acompanhamento das escolas e da aprendizagem de cada aluno. Há uma passagem para monitoramento de rede, de escolas e de alunos. Isso pode ser constatado, por exemplo, no objetivo dois. Ressalta-se que esse objetivo impacta diretamente no trabalho desenvolvido pelas escolas, como será demonstrado posteriormente.

Outra modificação relevante diz respeito ao objetivo três, que apresenta a importância da formulação de políticas públicas a partir dos resultados dessas avaliações, coincidindo com um dos objetivos das avaliações em larga escala que compõem o sistema de avaliação nacional. No entanto, para que haja melhor contribuição à formulação de políticas, Franco (2001) sugere estudos sobre o efeito-escola. Segundo ele, esses estudos são os que oferecem subsídios mais densos para a formulação de políticas educacionais. Dessa forma, os resultados das avaliações, por si só, não trazem melhorias às escolas. Corroborando com esse pensamento, Bonamino; Mota e Muylaert (2015, p. 106) são da opinião de que “a melhoria da escola está relacionada com formas de gestão, modalidades de uso de recursos escolares e práticas pedagógicas que favorecem o aprendizado dos alunos e que poderiam e deveriam ser mais bem caracterizadas pelos resultados da avaliação”.

Destarte, um dos grandes desafios das políticas educacionais é que as redes de ensino comecem a aprender a usar os resultados das avaliações para melhorar a escola, a sala de aula, a formação de professores e, enfim, fazer com que esses resultados façam sentido para os principais protagonistas da educação: alunos, professores e gestores. (CASTRO, 2009; BONAMINO; MOTA; MUYLAERT, 2015).

POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO ENTRE AS ESCOLAS NO ESTADO DO CEARÁ E OS INCENTIVOS FINANCEIROS

Em 2007, foi instituído o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), se apoiando no regime de colaboração entre o estado e os municípios cearenses. Reconhecido como um programa com foco na gestão voltada à aprendizagem do aluno e da gestão escolar, o governo do Ceará transformou o referido programa em política pública (CEARÁ, 2012).

No que se refere à avaliação educacional, o PAIC trouxe a implementação de duas avaliações: a Prova PAIC ou Protocolo PAIC e o SPAECE-Alfa. A primeira tem o objetivo de proporcionar um diagnóstico da alfabetização dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental para subsidiar o planejamento das intervenções pedagógicas pelos municípios e pelas escolas de todo o estado do Ceará. Quanto ao SPAECE-Alfa, a SEDUC licita uma instituição especializada em avaliação externa, e as provas são realizadas ao final do ano letivo, com o objetivo de avaliar as políticas públicas de

⁴⁰ Instituição responsável por realizar as avaliações referentes ao SPAECE até 2019.

alfabetização do estado e dos municípios (CEARÁ, 2012). Os resultados são utilizados para composição de classificações e divulgados publicamente; os municípios recebem seus dados em relatórios por município, escola, turma, aluno e consolidado geral do estado.

Não só isso, mas os resultados dessas avaliações impactam diretamente a receita do município e os recursos direcionados para escolas. Isso porque dois mecanismos financeiros⁴¹ são empregados pelo governo do estado a fim de estimular a priorização da alfabetização pelos municípios:

- 1) A alteração dos critérios de distribuição da cota-parte dos municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- 2) A criação do Prêmio Escola Nota Dez, que concede bonificação às 150 escolas com os melhores resultados de alfabetização do estado e contempla, com recursos financeiros, as 150 escolas com os menores resultados.

No tocante ao ICMS, como indutor dos resultados do SPAECE nos municípios cearenses, um marco importante para o regime de colaboração foi a normatização dos critérios de distribuição da cota-parte dos municípios que seguem critérios ligados às políticas públicas educacionais, incluindo os resultados das avaliações externas (GUSMÃO; RIBEIRO, 2011). Baseado nesses critérios, um quarto desse imposto (25%), que corresponde à parcela transferida aos municípios, segue os resultados de três índices criados pelo governo cearense: o Índice de Qualidade da Educação (IQE), o Índice de Qualidade da Saúde (IQS) e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) (BRANDÃO, 2014).

Brandão (2014) aponta que o estado do Ceará é o único do país que adotou, em sua legislação de distribuição de ICMS, apenas critérios relacionados às políticas públicas. Foi, portanto, o estado que deu o maior peso a um critério ligado ao desempenho em políticas educacionais. No caso, 18% voltados para o indicador de resultado de “qualidade” na educação. Outro detalhe diz respeito à fórmula do IQE, que combina indicadores de ensino fundamental e alfabetização. O IQE corresponde a uma fórmula matemática que possibilita medir o nível e o avanço na qualidade do ensino fundamental e da alfabetização das crianças cearenses.

No que diz respeito à ordem de relevância das variáveis utilizadas no cálculo da cota-parte do ICMS no estado, tem-se: primeiro, a avaliação de alfabetização SPAECE-Alfa); segundo, as avaliações padronizadas SPAECE e Prova Brasil); em terceiro, a taxa de aprovação no ensino fundamental; em quarto lugar, a taxa de mortalidade infantil e, em quinto, os itens relativos ao meio ambiente.

Percebe-se que os resultados do SPAECE-Alfa têm sido acionados como suporte de processos de prestação de contas e responsabilização, características de um Estado-avaliador (AFONSO, 2009). Logo, o SPAECE reflete os elementos-chave do ‘pacote’ da reforma de educação alastrada pelo mundo, a qual está fundamentada no tripé: mercado, capacidade de gestão e performatividade, em que os desempenhos individuais ou organizacionais servem para medir produtividade e rendimento da escola tal como uma empresa (BALL, 2002).

A lógica da performatividade competitiva se origina não só de uma teoria econômica, mas, também, de práticas industriais que ligam organização e desempenho das escolas. Assim, envolve uma combinação de devolução do resultado do trabalho, metas e incentivos para replanejamento institucional (BALL, 2002). É, portanto, consequência da lógica gerencialista que se instaurou no país junto à reforma do Estado e consiste na transposição de métricas, indicadores, avaliações, exames e uma lógica de gerenciamento da educação (ANDRIGUETTO JUNIOR, 2020).

⁴¹ Refletimos sobre esses mecanismos financeiros e a distribuição da cota-parte dos municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no artigo *Processos e políticas de avaliação no Ceará: cooperação e responsabilização*.

Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/528>.

Seguindo essa lógica de devolução do resultado do trabalho das escolas e incentivos ao replanejamento institucional, outra política indutora para que as escolas melhorem seus resultados nos índices de desempenho escolar (IDE) do SPAECE é o Prêmio Escola Nota Dez, doravante chamado, neste trabalho, de Pen10.

Com o objetivo de ampliar o trabalho empreendido pelo PAIC em relação à alfabetização de crianças e potencializar a capacidade de as escolas gerarem bons resultados nas avaliações externas, o governo do estado criou esse prêmio instituído pela Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009. O PEN10 é financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e administrado pela SEDUC (CEARÁ, 2015; CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015). O Prêmio se insere na perspectiva das ações meritocráticas, a partir da mensuração do desempenho escolar, e trabalha com bonificação das escolas que alcançam os melhores resultados, por meio de incentivos financeiros. As escolas premiadas são estimuladas a apoiar outras que tenham apresentado baixos desempenhos através de ações de assistência e de cooperação técnico-pedagógica (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015).

Calderón, Raquel, Cabral (2015) afirmam que o Pen10 valoriza o mérito das escolas que atingiram as metas e induz relações de cooperação por meio da transferência de conhecimentos e de experiências. Entretanto, não é possível verificar se isso se concretiza de fato, por não haver tempo hábil, uma vez que o prêmio perdura apenas de um ano letivo ao outro. Assim, é possível verificar que a aquisição de materiais se sobressai à aquisição de conhecimento entre essas instituições, fato esse explicitado no referido trabalho.

Os pesquisadores, ao analisar 26 ações de cooperação técnico-pedagógica implantadas por oito escolas premiadas e oito escolas apoiadas, constataram que todas foram implantadas com o objetivo de compartilhar experiências, transferindo conhecimentos e práticas pedagógicas que contribuía para que as escolas obtivessem um bom desempenho no SPAECE. Dentre essas ações, estão: a) aulas de reforço escolar pautadas no nivelamento dos alunos em termos de aprendizagem; b) uso de descritores e de simulados para familiarização dos alunos com as estruturas das avaliações externas e o alinhamento das avaliações externas com as avaliações internas na escola; c) adoção de metodologias e de práticas pedagógicas ativas em sala de aula na superação do ensino tradicional (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015).

A ênfase dada aos conteúdos abordados no SPAECE parece evidente nessas ações, a ponto de ser o “carro-chefe” das atividades desenvolvidas na escola. Sobre essa priorização, Esteban (2008) chama atenção para o fato de que, na busca para elevação dos níveis de escolarização, dissociam-se os resultados escolares das redes socioculturais em que se tecem as diferentes dimensões da vida.

Essa dissociação leva à fragilidade de políticas públicas no campo educacional, ao isentar os conteúdos e as práticas pedagógicas das marcas socioculturais dos sujeitos e seus contextos (ESTEBAN, 2008). Essas abordagens nem sempre resolvem os problemas escolares. Prova disso é que, embora as relações de cooperação estimuladas pelo Pen10 tenham sido avaliadas na pesquisa como bem-sucedidas por parte dos diretores das escolas pesquisadas, alguns problemas ainda persistem, tais como evasão escolar; falta de hábito e de interesse de dar continuidade às atividades escolares em suas residências; falta de infraestrutura; distorção idade-série; excesso de alunos em sala de aula (CALDERÓN; RAQUEL; CABRAL, 2015).

GESTORES EDUCACIONAIS E AVALIAÇÃO: DO DIAGNÓSTICO AO PRAGMATISMO

No município de Fortaleza, as instâncias administrativas que acompanham mais de perto o trabalho desenvolvido pelas escolas são os Distritos Educacionais. Há uma tentativa de monitoramento, por parte dos técnicos, da aprendizagem dos alunos do 2º ano, inclusive, com metas bem definidas que são pensadas junto aos gestores de cada escola.

De acordo com os respondentes, foi possível constatar duas estratégias usadas pelos profissionais que atuam nos Distritos Educacionais após a divulgação dos resultados do SPAECE-Alfa que impactam direta ou indiretamente no trabalho desenvolvido dentro das escolas. São elas: reuniões com os gestores das escolas e elaboração de simulados. A primeira acontece por escola e com todos os gestores de cada distrito.

Nas falas dos diretores, essa estratégia serve, principalmente, para o fortalecimento do coletivo. Essas reuniões contribuem também para a tomada de decisão dos diretores junto aos seus professores, uma vez que esses profissionais contam com o apoio dessa equipe para as decisões tomadas nas escolas. É interessante ressaltar que, na fala de uma das diretoras, essas reuniões são importantes para avaliar e melhorar o serviço prestado pela escola: “Acho que o resultado de qualquer avaliação vem a contribuir com o trabalho da escola, desde que a escola avalie para planejar, para se replanejar, buscar novos caminhos.” (Diretor 3).

Se, por um lado, essas reuniões fortalecem o coletivo, por outro, trazem frustrações. Tais sentimentos afiguram-se nos discursos como espécie de constrangimento, fracasso: “Todas as reuniões que tocam nesse assunto para mim não é pouco, porque a escola é sempre citada como uma das escolas que baixou a média do Distrito, então não tem sido muitas reuniões que nos tragam alegria, mas, sim, experiência” (Diretor 2).

A respeito desse constrangimento, Ball (2002, p. 10) afirma que “trabalhamos e agimos numa frustrante sucessão de números, de indicadores de desempenho, comparações e competições [...] estabilidade é cada vez ilusório [...] o valor próprio incerto”. Isso fica claro no discurso anterior. Portanto, a opinião dos diretores no que tange às reuniões parece contraditória. Desse modo, conclui-se que existem dois lados dessa exposição em reuniões que aparecem nos relatos desses gestores: de um lado, sentimento de orgulho e construção de uma cultura avaliativa; de outro, culpa, vergonha.

Os discursos dos respondentes permitem supor que um dos objetivos das reuniões é comparação de resultados. Segundo uma entrevistada em que a escola perdeu posição no *ranking* que é construído de acordo com o desempenho das crianças no SPAECE-Alfa, esse momento não foi agradável, apesar de rico para compreensão dela sobre avaliação. Sobre esse jogo de comparação e julgamento das escolas a partir dos resultados dessa avaliação, há possibilidade de as relações pessoais e sociais se tornarem vulneráveis nesse ambiente. Ball (2002) chama atenção para o fato de que, nesse contexto, as relações sociais podem vir a ser substituídas por “relações de julgamento” nas quais as pessoas são valorizadas apenas pela sua produtividade. É isso que é observado nesse relato.

Outro aspecto identificado nos discursos dos diretores é que, nessas reuniões, também são dadas orientações para escolas analisarem os resultados e o trabalho pedagógico desenvolvido dentro das escolas junto à sua equipe de coordenadores pedagógicos e professores das turmas avaliadas.

Quanto à produção de simulados, o objetivo principal é melhorar os índices de desempenho na próxima edição dessa avaliação. Cabe frisar que esses simulados não acontecem levando em consideração o aprendizado das crianças que participaram do SPAECE-Alfa na edição anterior, ou seja, 3º ano. Eles são produzidos, de fato, para preparar as crianças que ainda irão ser avaliadas.

Tal como acontece com o Distrito Educacional, as escolas realizam reuniões para divulgação dos resultados do SPAECE-Alfa. As reuniões têm públicos, ordem de prioridade e praticamente o mesmo objetivo, ou seja, são voltadas para informações sobre os resultados obtidos, portanto, de cunho mais gerencial que qualitativo e pedagógico. Com isso, constata-se que a escola, apesar de

disponibilizar um momento com a comunidade para repassar os resultados, não aproveita esse momento para autoavaliação e planejamento de ações para todos os alunos avaliados e não avaliados. Assim, não fazem com que esses sujeitos se sintam parte do processo, não tornando, dessa forma, esse momento mais produtivo e qualitativo. Outro ponto importante verificado nas escolas pesquisadas, a partir das entrevistas, diz respeito às ações estratégicas colocadas no Projeto Político-pedagógico (PPP). Foi percebido, nos discursos dos diretores, que tanto as estratégias das escolas como as ações são voltadas para bons resultados nas avaliações.

Assim, as ações do PPP e do SPAECE-Alfa se articulam e, no discurso desses gestores, essa articulação aparece como uma necessidade para que as escolas possam obter êxito na aprendizagem. A análise desses discursos evidencia a crença de que esses resultados são importantes para nortear o trabalho da escola. Tais preocupações levam as escolas a colocarem, em seus PPP, ações voltadas para as turmas também do 1º ano que serão futuros alunos avaliados. Porém, não são percebidas, nas falas dos pesquisados, ações específicas para turmas do 3º ano.

A terceira estratégia desenvolvida na escola diz respeito à gestão do ensino e à organização de turmas, que consiste em horas de reforço com docentes e troca de professor de turma, se for constatada “inapetência⁴²” para alfabetizar. “Inapetência”, nesse contexto, parece não se referir a “saber ou não alfabetizar”, mas, sim, “ter ou não domínio de sala”. Esse discurso abre espaço para refletir, dentre outros aspectos, sobre o que significa alfabetizar, uma vez que o processo de alfabetização não se restringe apenas à apropriação de um código alfabético.

As aulas de reforço são realizadas com professores, coordenadores e todos os profissionais que as escolas têm disponível fora de sala de aula: “[...] fazemos reforço uma hora a mais durante a semana, temos atendimento individual [...] em torno de mais de vinte pessoas trabalhando” (Diretor 2). Nunca é demais ressaltar que essas estratégias são realizadas após a realização do SPAECE-Alfa, porém são direcionadas para os alunos do atual 2º ano.

A partir das análises, fica claro que os diretores das escolas pesquisadas têm uma preocupação explícita com os professores do 2º ano. Há observação dos perfis desses profissionais. O perfil alfabetizador é nomeado por aptidão, logo o perfil não alfabetizador é considerado inapetência. Nesse caso específico, a professora foi transferida para o 3º ano. Aqui fica explícita a preocupação em colocar professor alfabetizador nas salas que participam do SPAECE-Alfa, e não há uma preocupação semelhante com os alunos que participaram da edição anterior e estão no 3º ano⁴³.

Evidencia-se, na pesquisa, que os diretores dessas escolas também são profissionais que se envolvem diretamente com o pedagógico, fazendo um acompanhamento individualizado do desempenho do aluno, inclusive, com domínios teóricos e práticos das estratégias de leitura e da psicogênese da escrita. Esse envolvimento, certamente, tem contribuído para a melhora nos índices de alfabetização no estado do Ceará. Essa preocupação dos gestores em desenvolver a leitura das crianças é um fator relevante para o aprendizado desses discentes. Entretanto, parece que há um deslocamento de finalidade dessa leitura, pois o objetivo principal é que elas possam obter um bom desempenho nessas avaliações.

Esteban (2008) chama atenção para a supervalorização das avaliações em detrimento de outros aspectos a serem ensinados na escola, em que o compromisso com a aprendizagem vai sendo deslocado para o interesse pelo desempenho. E, sobre a supervalorização da “pedagogia de

⁴² Na pesquisa, não foram passados os critérios de avaliação que constatarem a inapetência do professor. Esses critérios parecem consistir nas observações de sala de aula realizadas pelo grupo gestor associados aos resultados das avaliações externas.

⁴³ Dessa constatação se originou o trabalho *Eficiência e produtividade: dilemas docentes*, submetido ao I Congresso Cearense em Avaliação Educacional: desafios da Educação Básica ao Ensino Superior 2020, em que é problematizada a eficácia dessa estratégia para melhora dos indicadores educacionais, bem como, a importância da análise de seu impacto nas ações e subjetividades desses profissionais. As questões norteadoras do trabalho foram: transferir professor pedagogo de turmas avaliadas para os 3º ou 4º anos que não são avaliados seria a melhor das estratégias? Como essas mudanças impactam no trabalho desse profissional dentro da escola?

resultados”, Fischer (2010, p. 49) adverte que “a obsessão pelo resultado pode obscurecer a importância do processo”. A autora afirma, ainda, que cabe ao docente e ao gestor minimizar os efeitos decorrentes da relação de poder que poderá existir nas propostas de avaliação. Contudo, fica explícito que essas estratégias, embora sejam pensadas e executadas após a divulgação dos resultados do SPAECE-Alfa, são pensadas para as crianças que estão, atualmente, no 2º ano, em uma incessante busca de superar e/ou manter os resultados da edição anterior dessa avaliação.

Se, por um lado, os diretores dão importância aos resultados do SPAECE-Alfa, por outro, deixam transparecer fragilidades quanto à elaboração de estratégias específicas com professores do 3º ano referente aos resultados dessa avaliação: “[...] elas (professoras do 3º ano) não trabalham com ele (resultado), não se apropriaram dele, isso não é colocado na formação, e deveria ser colocado, então elas não têm acesso e não trabalham diretamente com essas informações e dados” (Diretor 2).

Esse discurso sinaliza que os resultados do SPAECE-Alfa, embora possam influenciar o trabalho docente, têm seu uso ainda restrito para os profissionais do 2º ano, pois nem os técnicos de educação do distrito, nem os gestores escolares os analisam junto aos professores do 3º ano.

RESULTADOS DO SPAECE-ALFA: O QUE DIZEM OS PROFESSORES E COORDENADORES PEDAGÓGICOS

A pesquisa com os docentes sobre as estratégias utilizadas por eles após o SPAECE-Alfa permitiu observar que um dos oito docentes do 3º ano das escolas pesquisadas usa os resultados para direcionar um ensino mais individualizado, embora isso não aconteça no início do ano letivo, devido ao atraso das divulgações oficiais⁴⁴ dos resultados.

Esse atraso impacta nas ações de alguns coordenadores pedagógicos das escolas pesquisadas, que seriam direcionadas aos alunos que saíram do 2º ano não alfabetizados: [...] “os dados do SPAECE-Alfa não foram abordados porque não tinham sido divulgados [...]” (Coordenador Pedagógico 1). Há, portanto, uma “espera”⁴⁵ por parte desses profissionais pelos resultados do SPAECE-Alfa, o que, entre outros efeitos, faz com que essas escolas priorizem, em seu primeiro encontro pedagógico, os informes, organização da rotina e organização do ambiente.

Essa priorização frente às ações que utilizassem alguns dados da referida avaliação ficou evidente no enunciado: “nós tínhamos coisas mais urgentes: a questão da rotina, a questão dos informes gerais da escola, algumas modificações de horário, o planejamento propriamente dito, que é o aspecto mais importante, e a organização das salas” (Coordenador Pedagógico 2). O discurso exposto revela a dificuldade que algumas escolas têm para definir estratégias e acompanhar o processo de aprendizagem das crianças com dificuldades na leitura e escrita do 3º ano sem esses dados. Mostra, também, as fragilidades e os limites da vinculação das ações pedagógicas ao resultado do SPAECE-Alfa.

No que diz respeito ao professor, ele reconhece que esses resultados auxiliam nas ações pedagógicas: “[...] já recebi os resultados individuais e consegui analisar [...] então muitas vezes eu concordo com a avaliação do segundo ano, e, quando eu não concordo, faço meus questionamentos particulares [...]” (Professor 1). Desse modo, os resultados servem para validar suas percepções em sala de aula, e, quando esses não condizem com o observado em sala, esse professor faz suas próprias avaliações.

As avaliações realizadas pela própria escola parecem guiar também os trabalhos dos coordenadores pedagógicos das duas escolas pesquisadas e que apresentam melhores desempenho no SPAECE-Alfa. Enquanto alguns ficam à espera dos resultados do SPAECE-Alfa para traçarem

⁴⁴ Esse atraso é problematizado no artigo “Sistema de avaliação da Educação Básica do Ceará: a importância do foco na aprendizagem”. Revista Exitus, 6(2), 159-179. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/26>.

⁴⁵ Essa temática é mais bem discutida no artigo citado na nota de rodapé 12.

estratégias para os alunos do 3º ano, foi possível observar que os coordenadores pedagógicos dessas instituições, durante o primeiro encontro pedagógico, se preocuparam em refletir sobre o processo de ensino-aprendizagem, inclusive, fazendo análises sobre os resultados do acompanhamento realizado com os alunos durante o ano letivo. Há, portanto, a ideia de que o trabalho deve ser contínuo: “[...] a gente pega esses índices durante todo o ano [...] e, no encontro pedagógico, a gente consolida toda a abordagem [...] para que os professores visualizem o trabalho, o que foi direcionado e o que foi feito durante todo o ano letivo” (Coordenador Pedagógico 3).

É possível perceber que o trabalho desempenhado por essas escolas focaliza o processo de ensino e aprendizagem do aluno ao longo do ano. Para isso, traçam suas estratégias e suas ações no primeiro encontro pedagógico, independente da divulgação dos resultados dessas avaliações. Há uma atenção dada por esses profissionais à sequência de aprendizagem da criança de um ano para outro que inicia desde a educação infantil. É justamente esse acompanhamento que produz bons resultados na aprendizagem e, conseqüentemente, nas avaliações em larga escala. A reflexão sobre o processo de aprendizagem dos alunos é realizada “não só com os professores do 2º ano, mas com os professores do 1º, do infantil e os professores do 3º ano após o SPAECE-Alfa [...]” (Coordenador Pedagógico 3).

A consciência da necessidade de estabelecer esse acompanhamento com foco na aprendizagem do aluno fica evidente: “[...] nós falamos sobre a aprendizagem dos alunos do 1º ao 5º ano no turno da manhã e, no turno da tarde, do 6º ao 9º ano” (Coordenador Pedagógico 4). Percebe-se aqui um trabalho de orientação, por parte do coordenador pedagógico, com relação às competências que seus alunos necessitam desenvolver em cada etapa de ensino do ensino fundamental.

Quanto ao desempenho obtido pelos alunos no SPAECE-Alfa, outro professor problematiza os resultados dessas avaliações e situações em que o aluno é avaliado e não considera esses resultados para orientar seus trabalhos em sala de aula:

O meu olhar de professor não é aquele de que o menino tem que estar verde-escuro. Isso é uma pressão na prática do professor no dia a dia, porque aquela criança não é uma cor, é um ser humano [...] Então, no dia da avaliação que vai titular a cor da criança, ela pode ter saído de casa com fome, pode ter visto o pai embriagado [...] muitas vezes esse aluno não se sai bem em uma avaliação [...] (Professor 3).

Essa fala explícita, de certa forma, a descrença nos resultados das avaliações em larga escala por não considerar o estado emocional da criança avaliada. Logo, quanto à contribuição do SPAECE-Alfa no fazer docente dos profissionais que atuam nas turmas do 3º ano, fica evidente que no dia a dia de sala de aula esses resultados não são utilizados para orientar sua prática, nem reorientar os trabalhos pedagógicos. Essa problematização também é feita por um dos coordenadores pedagógicos pesquisados: “[...] Um aluno de quinto ano foi verde-escuro e ficou reprovado em Português e em Matemática. Como esse aluno se saiu bem na avaliação externa? [...]” (Coordenador Pedagógico 4). Essas indagações revelam dois pontos importantes: primeiro, a preocupação em refletir acerca dos resultados em todos os anos; segundo, a escola é um espaço de contestação e construção dessas políticas, como se vê, por exemplo, os resultados serem questionados por divergirem com os do âmbito escolar.

Quanto à divulgação e ao acesso aos resultados dos alunos avaliados, todos professores reconhecem que, em algum momento, são repassados os resultados da escola; entretanto, os resultados individuais não são repassados para a maioria dos professores do 3º ano. Portanto, há uma generalização, e o resultado da escola sobrepõe o do aluno.

Outro aspecto relevante que comprova a ausência do uso dos resultados SPAECE-Alfa no trabalho desenvolvido por esse grupo de docentes é o desconhecimento da escala de proficiência que dá origem aos padrões de desempenhos: “[...] Eu escuto falar entre as professoras [...] eu nunca parei para perguntar o porquê das cores [...] eu mesma não tenho muita noção e domínio para explicar sobre” (Professor 4). Nota-se que, de certa forma, na fala da maioria dos professores e coordenadores é negada a relevância dos resultados dessa avaliação como determinantes nas ações pedagógicas nas turmas de 3º ano. Ao

que tudo indica, considerando “quando dizer é fazer” (AUSTIN, 1990), suas ações são desconectadas dos discursos dos próprios diretores sobre avaliação, causando rupturas e mudanças nos trabalhos desenvolvidos pela escola.

Esses recortes dos discursos levam a inferir que, para esse grupo, os dados individuais contidos nessas avaliações, após sua divulgação, pouco têm contribuído para o trabalho desses profissionais. E, nesse momento, a implementação das políticas de avaliação no contexto da prática mostra-se frágil, uma vez que os dados contidos nos resultados do SPAECE-Alfa não são utilizados para elaboração de ações pedagógicas que acompanhem, individualmente, as crianças que participaram dessas avaliações.

RESULTADOS DO SPAECE-ALFA: O QUE DIZEM OS REPRESENTANTES DO CONSELHO ESCOLAR?

Neste trabalho, parte-se do pressuposto de que a disseminação dos resultados das avaliações em larga escala exige análise e estudo de todos os segmentos e órgãos das unidades escolares e redes de ensino. Portanto, são também afetos à área de atuação dos Conselhos Escolares. Compreende-se que, ao investigar as estratégias que as escolas adotam para o acompanhamento dos alunos avaliados no contexto da prática, não se pode excluir os Conselhos Escolares que são um espaço de formação, engajamento cívico e participação ativa (WERLE, 2003).

O Conselho Escolar é, pois, uma possibilidade importante de gestão articulada dos assuntos da escola, dos recursos financeiros e de aspectos pedagógicos (WERLE, 2010). Portanto, é o espaço ideal para debater os índices alcançados pela escola, em uma perspectiva de melhoria da instituição e das ações pedagógicas, uma vez que permite vivenciar a democracia por meio da autonomia e participação. A participação⁴⁶, nesse contexto, pressupõe considerar todos os sujeitos envolvidos não como meros cumpridores de ordens, mas como sujeitos do processo e cocriadores, tanto dos resultados da avaliação, como dos projetos a serem seguidos dentro da escola. Desse modo, o indivíduo se percebe como cidadão e toma decisões sobre o agora, refletindo sobre os problemas que têm lugar em um tempo saturado de debates (ASSUMPCÃO, 2010).

De acordo com Werle (2003), o Conselho Escolar é, pois, um espaço aberto presente na escola no qual *nós* construímos alguma coisa em comum, sendo, por conseguinte, um campo de construção comunitária, porque nele é construído o *nosso*. É um espaço de *todos* para *todos*, viabilizando, dessa forma, uma formação democrática por meio da autonomia e da participação.

Diante do exposto, buscamos compreender como os resultados obtidos nas avaliações em larga escala, especificamente, o SPAECE-Alfa, têm sido considerados no trabalho do Conselho Escolar, tendo em vista a potencialização do processo de ensino-aprendizagem das crianças do 3º ano, bem como quais estratégias esses Conselhos utilizam para acompanharem os alunos avaliados.

No que diz respeito ao Conselho Escolar, que é o foco desta seção, até 2013, em cada escola pública municipal de Fortaleza existia um único, que além das funções específicas – consultiva, deliberativa, normativa, fiscalizadora, mobilizadora e pedagógica –, também assumia a natureza de Unidade Executora. Ou seja, também tinha a função de cuidar dos aspectos financeiros da escola. Logo, o Conselho Escolar tinha a incumbência de receber os recursos financeiros disponibilizados pelos entes federados, movimentar contas bancárias, prover as demandas de material, de equipamentos e de serviços, com vistas à manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como

⁴⁶ No município de Fortaleza, os atuais mecanismos de participação que buscam efetivar a gestão democrática, de acordo com a Lei Complementar nº 0169/14, publicado no seu Diário Oficial em 15 de setembro de 2014, são: I. Órgãos Colegiados: a) Conferência Municipal de Educação; b) Conselho Municipal de Educação de Fortaleza; c) Assembleia Geral Escolar; d) Conselho Escolar; e) Grêmios Estudantil; f) Unidade Executora dos Recursos Financeiros (UERF) das unidades escolares. II – Direção da Unidade Escolar.

prestar contas aos órgãos competentes (AGUIAR; ABREU, 2013). O presidente do Conselho Escolar tinha reduzida sua carga horária diária, sem prejuízo de sua remuneração, para dedicar-se às funções e demandas desse colegiado.

A partir de 2014, conforme a Lei Complementar nº 0169/14, o presidente do Conselho Escolar não conta com essa redução, nem é remunerado pela função, constituindo-se como serviço voluntário de grande relevância e de interesse público. A atual legislação em seu Art. 15 expõe, dentre outras atribuições do Conselho Escolar, a competência de “debater indicadores escolares de rendimento, evasão e repetência, e propor estratégias que assegurem aprendizagem significativa para todos”.

Embora esses debates constem nesse documento, as falas dos depoentes revelam o inverso quando perguntados se após a divulgação dos resultados haviam participado de alguma reunião para apresentação e reflexão desses resultados: *“Sobre os resultados do Spaece-Alfa, lembro-me de uma reunião, mas não só com o Conselho Escolar, mas com todas as professoras. Que eu saiba, nunca houve uma reunião só com o Conselho em particular para tratar desse assunto”* (Conselho 1).

Os discursos revelam algumas fragilidades que impactam de forma negativa no desempenho do Conselho Escolar dentro das escolas, principalmente, porque têm levado ao desconhecimento dos índices alcançados nas avaliações de larga escala e causado o distanciamento dos membros do Conselho Escolar no que diz respeito aos debates em torno dos resultados dos alunos.

Leva-se a crer que o citado distanciamento é resultado da ausência de iniciativa das instituições escolares de incluírem esses representantes em tais discussões. Portanto, há uma clara necessidade de que se valorize e incentive a participação desse colegiado nas decisões dentro da escola, principalmente, quanto aos aspectos pedagógicos.

Prova disso é que, embora todos confirmassem que conheciam o SPAECE-Alfa, ao serem questionados sobre os objetivos dessa avaliação, verificou-se que as respostas não apresentavam esse conhecimento. Um professor afirmou: *“não sei dizer”* (Conselho 2). Outros fizeram questão de ressaltar que o conhecimento que tinham do SPAECE-Alfa não eram como membros do Conselho Escolar: *“Enquanto membro do conselho não, conheço como professora”* (Conselho 1). Assim, verifica-se uma maneira de realçar a falta de clareza e envolvimento latentes desse colegiado perante tal avaliação. Cabe destacar que as observações pontuadas pelos representantes do Conselho Escolar, na pesquisa, decorrem da visão de docente, pois todos são professores, portanto, partem do lugar que eles ocupam.

As falas desses entrevistados trazem outra evidência: a de que os objetivos dessa avaliação não chegam a ser discutidos pelo Conselho Escolar. Esse desconhecimento, dentre outros aspectos, demonstra o quanto a escola ainda não se dispôs a fazer desse colegiado um parceiro para refletir sobre os resultados das avaliações e autoavaliar sua prática a partir dos índices alcançados para, enfim, traçar estratégias e ações de acompanhamento aos alunos avaliados.

Compreende-se que os resultados do SPAECE-Alfa podem ser utilizados para a melhoria das instituições. De acordo com Costa e Ventura (2005), avaliar para melhoria consiste num processo de autoavaliação, da iniciativa da própria instituição que se quer avaliar, com o compromisso e o envolvimento de todos. Ou seja, uma avaliação dos próprios para os próprios em ordem à melhoria do seu desempenho.

A autoavaliação também está prevista no Art. 15 como uma das atribuições do Conselho Escolar nas escolas municipais de Fortaleza: “promover, anualmente, a avaliação da escola nos aspectos técnicos, administrativos e pedagógicos”. Como se vê, o legislador pensou em um Conselho Escolar ativo, participativo, envolvido nas discussões referentes tanto nos índices de aprendizagem como na autoavaliação da escola. Dessa forma, ela surge nesse contexto como uma possibilidade de transformação, introdução de adequados e sustentados processos de mudança nas organizações, uma vez que pode contribuir de “forma decisiva para a galvanização dos diversos atores organizacionais em torno de um projeto educativo coerente. Para isso, há que envolvê-los desde a primeira hora para que se sintam atores e não meros objetos ou espectadores do processo” (COSTA; VENTURA, 2005).

Destarte, o Conselho Escolar como membro da comunidade local é conhecedor da realidade escolar, portanto, constitui um dos meios que a escola tem para refletir sobre os resultados alcançados pelos alunos com um olhar que vai além dos resultados e desvelando fatores não revelados pelos índices.

Meyer Junior e Lopes (2015), ao analisarem o dito popular “os números não mentem” afirmam que não é bem assim, pois, na vida, bem como nas organizações, esse dito não é necessariamente verdade, pois os números por si, nada revelam. Esses são apenas indicativos de determinada realidade, medida em determinado universo temporal. Logo, os índices precisam ser debatidos sem ser renegados à especificidade de cada escola.

Diante do exposto, acredita-se que excluir esses sujeitos dessas discussões é negar-lhes a oportunidades de colaborar com a gestão. Conforme Werle (2003), o Conselho Escolar propicia vivência de aprendizagens que levam a um crescimento para além das relações pessoais. É um espaço de desafio, gratuidade, inclusão, diferenciação e aprendizagem.

A coexistência de dois Conselhos pode ter gerado contradições no que diz respeito às suas competências, principalmente, em debater e propor estratégias para assegurar uma aprendizagem significativa para todos. Também tem refletido de forma negativa na credibilidade de sua importância junto aos próprios presidentes desse colegiado. Nas escolas em que foi realizada a pesquisa, observou-se claramente esse desvirtuamento de competências que causa uma certa frustração. Isso pode ser observado em um desses profissionais, quando questionado se havia influência dos resultados do SPAECE-Alfa no trabalho desenvolvido pelo Conselho Escolar numa perspectiva pedagógica, respondeu: “O Conselho Escolar[...] ficou somente com a parte financeira. Porque eu sei que o Conselho Escolar é muito importante para as escolas, em tudo o conselho escolar tem certo respaldo. Mas [...] não faz muito sentido o Conselho” (Conselho 1).

O grau de discrepância entre o respaldo legal contido na Lei Complementar que instituiu o Conselho Escolar e a situação real desse colegiado nas escolas pesquisadas, exposta na fala de um dos entrevistados, leva a afirmar que se torna imperativo refletir profundamente sobre o tema, principalmente, sobre o desvirtuamento de competências tão necessárias e de suma relevância para assegurar um ensino significativo a todas as crianças. É importante esclarecer que o Conselho Escolar é uma possibilidade de gestão articulada dos assuntos da escola, não só dos recursos financeiros, mas também de aspectos pedagógicos.

A respeito dessa participação, a pesquisa buscou verificar como acontecem as reuniões e diálogos entre os conselheiros após os resultados do SPAECE-Alfa: “São reuniões ordinárias e extraordinárias. A ordinária acontece sempre no fim do mês, e quando chega uma verba repentina, a gente faz uma reunião extraordinária” (Conselho 2). A partir desse discurso, fica visível que existem reuniões com o Conselho Escolar. No entanto, não são traçadas estratégias específicas após o SPAECE-Alfa. Essas reuniões têm, em suas pautas, as verbas e os problemas que surgem no âmbito escolar e que estão dissociados dos índices de aprendizagem.

Vale ressaltar que os depoentes são, concomitantemente, membros do Conselho Escolar e do Conselho Fiscal da escola. Portanto, participam de mais de uma reunião. Entretanto, mesmo com essas reuniões, há evidências de que não é trabalhado nem discutido o “refinamento” ou o desdobramento dos resultados obtidos pelos alunos nessa avaliação. Conforme alguns conselheiros, essas reuniões não tratam dessa avaliação especificamente: “Como eu estou em sala de aula, temos mensalmente esse diálogo. Não é porque eu sou do Conselho que vou ter esse diálogo. Eu tenho esse diálogo como professora, e não como membro do Conselho” (Conselho 3).

Os relatos indicam que as discussões coletivas sobre os resultados dessas avaliações junto ao Conselho Escolar estão profundamente prejudicadas. Destaca-se que os presidentes têm conhecimento dos dados da escola porque são professores, por isso, de toda forma, esses conselheiros são informados dos resultados dessa avaliação nas reuniões que a escola faz com os professores e os pais dos alunos avaliados, pois há grande mobilização em torno desses resultados.

Tal fato abre espaço para reflexão sobre como vem sendo implementada a gestão democrática nas escolas e qual é a importância dada aos resultados das avaliações nesse contexto, pois “o que vai determinar o perfil da participação dos sujeitos é o modelo de gestão que está sendo posto em prática” (ASSUMPÇÃO, 2010, p. 227). Consoante a autora, a participação é fundamental para garantir a gestão democrática. Logo, pressupõe o envolvimento de todos no processo educacional.

Diante do exposto, infere-se que não há estratégia específica da escola direcionada ao Conselho Escolar para discutirem os resultados do SPAECE-Alfa. Os dados permitem supor que a falta de diálogo sobre os resultados das avaliações e, conseqüentemente, sobre os alunos avaliados pode ser um indicativo de conceber a avaliação como um fim em si mesmo e, portanto, evidenciando uma descontinuidade dos programas de avaliação.

Dessa forma, ressalta-se que as condições de envolvimento nos debates e discussões sobre os índices de aprendizagem do Conselho Escolar, particularmente, das escolas pesquisadas dependem de ações concretas que produzam efeitos nas instituições onde esses conselheiros atuam. Torna-se, assim, imperativo que os gestores considerem e reestabeçam, nos contextos escolares, a credibilidade do Conselho Escolar junto à comunidade escolar, abrindo espaço para as discussões relacionadas aos índices de aprendizagem que, conforme evidências das pesquisas, não acontecem.

ANÁLISES DAS ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELAS ESCOLAS APÓS O SPAECE-ALFA: ALGUMAS LIMITAÇÕES

Com o objetivo de lançar um olhar para além dos anos avaliados pelo SPAECE-Alfa, procura-se dar sentido aos discursos dos respondentes, ao passo que se refletiu sobre a possibilidade de, a partir desses discursos, produzir sugestões para um sistema avaliativo, de fato, útil às escolas, aos seus atores e, principalmente, aos alunos avaliados.

Na pesquisa, dentre as demais perguntas, foi questionado aos gestores e professores sobre detalhamento do SPAECE-Alfa: objetivos, escala de proficiência e cálculo. Essas perguntas serviram para analisar a compreensão da estrutura dessa avaliação sob a ótica desses profissionais. A partir das análises das entrevistas, é possível apontar algumas fragilidades e possibilidades do uso dos resultados dessa avaliação no âmbito escolar, que serão expostas a seguir.

No que diz respeito à escala de proficiência, todos os diretores afirmaram ser de fácil compreensão, principalmente porque as avaliações internas no município de Fortaleza são realizadas dialogando com todas as características dessa escala, inclusive, com cada descritor. Essa mesma compreensão, no entanto, não acontece quanto ao cálculo da proficiência “[...] e o que nós ainda não conseguimos entender muito é a questão do cálculo e como ele é realizado” (Diretor 1) e “O que eu queria mesmo entender eram os cálculos” (Diretor 3).

Em relação à escala de proficiência, enquanto os diretores têm bastante segurança, os professores do 3º ano mostraram desconhecimento: “[...] Eu escuto falar entre as professoras [...] eu nunca parei para perguntar o porquê das cores [...]” (Professor 4). Outra fragilidade verificada nas entrevistas foi a falta de conhecimento detalhado dos objetivos do SPAECE-Alfa. Nesse aspecto, as respostas também permitem afirmar que os gestores mostram um maior conhecimento do SPAECE-Alfa como impulsionador na formulação de políticas educacionais: “[...] o principal objetivo é avaliar a qualidade do ensino e aprendizagem na escola, mais precisamente no 2º ano” (Diretor 1).

Enquanto os gestores relacionam o SPAECE-Alfa com as políticas educacionais, os professores direcionam suas respostas voltadas mais para a utilização em sala de aula, cercada de empirismo e intuição.

[...] nos ajuda em saber como agir com as particularidades de cada aluno, de acordo com os níveis e índices de escrita e leitura (Professor 1).

[...] é deixar a criança letrada e alfabetizada, que ela consiga fazer uma leitura de mundo, e não só a leitura dos livros da escola, mas que ela possa ir em um supermercado e ler, pegar um ônibus, ler placas, e que ela consiga interpretar o que ela lê também tanto em placas como em livros (Professor 3).

[...] melhorar e facilitar o trabalho das séries seguintes (Professor 6).

Esses discursos revelam muito mais aspiração que implementação dessa política. Fica claro que os professores veem nas avaliações em larga escala um subsídio a mais para auxiliá-los na aprendizagem dos alunos. De fato, essa avaliação também tem esse objetivo. Porém, com exceção de um professor, não fica explicitado, nas entrevistas, que os resultados do SPAECE-Alfa vêm sendo utilizados pelas escolas para esse fim. Há implicitamente uma vontade do professor de que eles sejam utilizados em prol da aprendizagem dos alunos em sala de aula. No entanto, não há concretização desse desejo na prática escolar.

O desconhecimento dos objetivos do SPAECE-Alfa também fica evidenciado nos discursos dos representantes do Conselho Escolar. Assim, a partir da pesquisa é possível constatar um conjunto de fragilidades no que tange à implementação dessa avaliação no contexto da prática escolar que se referem a desconhecimento sobre

- 1) os cálculos da proficiência do SPAECE-Alfa pelos diretores;
- 2) a escala de proficiência pelos professores de 3º ano;
- 3) os objetivos do SPAECE-Alfa pelos professores e representantes do conselho escolar.

Fica evidente que os atores escolares, principalmente os professores do 3º ano, desconhecem importantes componentes dessa política avaliativa. A maioria não compreende os objetivos dessa avaliação, principalmente, o objetivo quatro, que diz respeito à disponibilização de informações que possibilitem orientar as escolas quanto à construção da proposta pedagógica e da elaboração de seu planejamento. Isso pode implicar na falta de articulação dos resultados dessa avaliação no trabalho pedagógico após aplicação do SPAECE-Alfa.

Sob a ótica do uso das avaliações em larga escala de desempenho discente junto às diversas redes de ensino público, Silva, Gimenes e Moriconi (2013) sinalizam para uma tendência inequívoca de consolidação desse tipo de política educacional. Isso porque, na prática, as ações vinculadas às avaliações se restringem à divulgação dos resultados, ao conjunto da sociedade e/ou premiação de agentes escolares, tendo como um de seus critérios as notas obtidas por escolas.

Buscando romper com a cultura da avaliação “como um fim do processo”, por meio das análises das estratégias utilizadas pelas próprias escolas pesquisadas, verifica-se que muitas delas, em alguns, casos são direcionadas única e exclusivamente para os alunos do 2º ano, podem ser direcionadas não só para os alunos do 3º ano, mas também para todo alunado em outros anos e segmentos do ensino fundamental.

A seguir, são apresentadas essas estratégias com suas respectivas práticas, que podem ser aperfeiçoadas, com grandes possibilidades de serem direcionadas aos alunos do 3º ano.

- 1. Mostra dos resultados nos planejamentos:** *“Logo que o sistema libera para termos acesso a essas informações, imprimimos e, nos planejamentos com os professores, mostramos” (Coordenador 1).* As informações são colhidas pelos coordenadores e mostradas nos planejamentos aos professores. Diante desse domínio de informações, esses resultados, além de serem mostrados, podem ser discutidos e tomados como ponto de partida para os planejamentos dos professores do 3º ano.
- 2. Análise dos resultados por aluno:** *“analisamos o desempenho de cada aluno [...]” (Coordenador 1).* Novamente, os resultados em mãos dos profissionais da escola podem ser analisados e, a partir dessas análises, pensadas possíveis intervenções nas aprendizagens de cada aluno avaliado nos anos posteriores.
- 3. Diálogo com a família a partir dos resultados:** *“[...] tentamos trabalhar o que está ao nosso alcance, como conversar com as famílias a questão de falta de alunos no dia da prova [...] nós temos um trabalho no Conselho*

mais com a família” (Conselho 4). A expectativa da falta do aluno à avaliação tem concentrado esforços do presidente do Conselho Escolar para falar com a família dos alunos faltosos antes do SPAECE-Alfa. Essa é uma estratégia que pode ser ampliada para todos os anos, pois tanto o diálogo com a família, como presença da criança diariamente em sala é indispensável para um bom rendimento do alunado.

4. **Confecção de apostila para suprir a carência da aprendizagem e atividades diferenciadas:** “[...] procuramos elaborar a apostila. Porque assim, dentro da sala, o professor vai perceber os alunos que têm maior dificuldade [...]” (Coordenador 1). Essa também é uma estratégia direcionada para os alunos do 2º ano, uma vez que, pelo exposto anteriormente, também pode ser ampliada para todos os alunos da escola, inclusive, do 3º ano.
5. **Foco no processo e não no resultado:** “[...] temos como objetivo e meta mesmo a alfabetização das crianças, do infantil até o terceiro ano [...]” (Coordenador 3). Nesse discurso, ficou claro que o Coordenador 3 expôs uma estratégia da escola, que é alfabetizar as crianças independentemente de avaliação externa. Focar o processo indica uma atenção à aprendizagem mais que no desempenho. Isso quer dizer que essa atenção do professor e dos gestores aos alunos pode também abranger aos que estão em turmas não avaliadas pelo SPAECE.
6. **Trabalho contínuo ao longo do ano letivo:** “Pegamos esses índices durante todo o ano [...]” (Coordenador 3). Essa é uma estratégia que está relacionada ao acompanhamento feito a partir das avaliações internas realizadas pela Secretaria Municipal de Educação nas turmas de 1º e 2º anos. Tal estratégia também tem a possibilidade de aplicação no 3º ano, após a aplicação do SPAECE-Alfa, uma vez que essa avaliação também disponibiliza dados individuais similares.
7. **Acompanhamento com todos os professores:** “E não só os professores do segundo ano, mas os professores do primeiro e do infantil, e os professores do terceiro [...]” (Coordenador 3). Esse acompanhamento aos professores é importante estratégia que pode ser potencializada para reflexão e intervenções futuras aos alunos avaliados, principalmente, porque garante ações da escola compondo um todo articulado.
8. **Uso de instrumental de acompanhamento individual:** “[...] nós temos um instrumental onde anotamos o desenvolvimento de cada aluno, como é que eles estão, o que eles precisam melhorar [...]” (Coordenador 1). Nesse discurso, o coordenador 1 se refere ao instrumental produzido pela SME para acompanhamento dos resultados de cada aluno avaliado pelas avaliações internas. Todavia, essa estratégia pode ser aperfeiçoada e utilizada com os resultados do SPAECE-Alfa⁴⁷. Esse instrumento foi analisado e, a partir dessa análise, construído um instrumental amplo e genérico, espécie de protótipo, de cunho qualitativo que permite ao professor verificar a proficiência do aluno na avaliação SPAECE-Alfa, e a partir dos resultados, realizar intervenções na aprendizagem para que esse aluno avance em cada ciclo do SPAECE. Logo, é possível ampliar o uso desse instrumental não só para o 3º ano, como para as demais turmas.

Após essa exposição, pode-se afirmar que tais estratégias evidenciam que elas podem ser direcionadas para o uso dos resultados do SPAECE-Alfa no 3º ano. É importante destacar que as avaliações, além das características normais relacionadas a diversos tipos de validade (conteúdo, preditiva e de construto), devem ter validade consequencial⁴⁸ e, portanto, que opere de forma articulada com todos que constituem o sistema educacional.

⁴⁷ Esse instrumento constitui uma Ficha de Registro Individuais (FRI) do aluno avaliado pelo SPAECE-Alfa como sugestão de acompanhamento pedagógico por parte do professor e equipe pedagógica. É, portanto, uma tentativa de encaminhar os resultados do SPAECE-Alfa sob a ótica do efeito-escola e o desenho longitudinal (FRANCO, 2001) e pode ser verificada no artigo *Resultados das avaliações em larga escala: novas formas de pensar e agir*. Disponível em: <http://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquiseduca/article/view/868>.

⁴⁸ A validade consequencial não se refere a distinções, prêmios e/ou bônus, e muito menos a *rankings* e menos ainda a comparações. É fundamental que os resultados das avaliações cheguem aos alunos, aos pais, aos educadores e a toda a comunidade educacional, não devendo ficar restrita apenas aos *policy-makers* da

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises das estratégias adotadas pelos diversos atores de quatro escolas municipais da rede municipal de Fortaleza diante dos resultados do SPAECE-Alfa, foi possível chegar a algumas conclusões. Primeiro, as principais estratégias usadas pelos distritos educacionais e escolas consistem em reuniões e produção de simulados direcionados para os alunos que ainda serão avaliados. No entanto, não direcionam reflexão sobre o que fazer com os resultados e como acompanhar os alunos que participaram dessa avaliação. Portanto, perde-se a oportunidade de usá-los para fins pedagógicos no 3º ano.

Outra estratégia é a gestão do ensino e da organização de turmas do 2º ano. Tal gestão implica a observação do perfil do professor alfabetizador para lecionar nessas salas de aula e no suporte pedagógico aos alunos dessas turmas, e, dependendo do perfil, o professor pode ser remanejado para outro ano que não é avaliado.

No que diz respeito aos coordenadores pedagógicos, ficou claro que esses resultados não são catalizadores das ações pedagógicas. Alguns deles argumentam sobre o atraso das divulgações e, portanto, a impossibilidade do uso dos resultados para fins pedagógicos no início do ano letivo. Outros refletem sobre a possibilidade de os resultados não traduzirem o real aprendizado da criança, motivo pelo qual traçam suas estratégias e ações pedagógicas mesmo sem os resultados dessa avaliação. Logo, as análises sugerem que as escolas com melhores índices conseguiram esse sucesso por apresentarem como foco do trabalho pedagógico, independentemente dos resultados do SPAECE, o processo de ensino e aprendizagem.

Outra temática que precisa ser refletida é a “micro” implementação dessa política no contexto escolar. Os discursos revelam que alguns dos pesquisados desconhecem os objetivos, não fazem uso dos resultados dessa avaliação para orientar seu planejamento e têm dificuldades quanto ao cálculo de proficiência alcançado pelo alunado. Essas fragilidades permitem afirmar que, embora esse sistema avaliativo esteja implementado nas escolas pesquisadas, ainda caminha para uma consolidação da institucionalização, pois essa avaliação até o momento não foi incorporada à rotina e à prática de todos os profissionais que atuam no ensino fundamental.

Foi no grupo de pesquisados que compõem o conselho escolar, talvez, que mais se verificou discrepância entre as atribuições a ele inerente, principalmente, as pedagógicas. As análises indicam que é reduzido o papel desse colegiado no que se refere à discussão acerca dos resultados das avaliações em larga escala, chegando, inclusive, a ser inexistente e defasado quanto às possibilidades de colaboração na produção de estratégias alternativas que ensaiem consequências importantes e válidas para a qualificação da educação. Assim, esse coletivo abdica de desempenhar um relevante papel junto à escola.

Tais constatações levam a inferir que embora haja uma atenção especial por parte dos gestores educacionais para o SPAECE-Alfa, os objetivos (1) consolidar a cultura avaliativa no estado do Ceará e (2) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos, escolas e rede de ensino dessa avaliação, expostos no início deste trabalho, precisam ser empreendidos.

O estudo aponta que há uma crescente importância dada ao SPAECE-Alfa na rede municipal de Fortaleza, a qual modifica o monitoramento sobre o resultado dessas avaliações. Contudo, não se verifica atenção similar em relação ao acompanhamento do processo de ensino e aprendizagem dos alunos avaliados, caracterizando essa avaliação como fim do processo. Há, portanto, a necessidade de essa monitoração fazer sentido para escola e para alunos, principalmente, por meio do estudo

administração escolar. Os resultados das avaliações têm suas implicações, não podendo ser tratados, assim, como uma contabilidade educacional (VIANNA, 2003, p. 32).

longitudinal, uma vez que esse estudo, além de permitir captar o efeito-escola (FRANCO et al., 2003; FRANCO; 2001) contribui para uma visão em conjunto do sistema da avaliação básica no estado.

Finalizando, salienta-se a importância de iniciativas que aproximem as políticas avaliativas, especialmente, os seus resultados dos principais atores que as vivenciam e as reformulam no âmbito escolar.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, nº 13, pp. 13-29, 2009.

AGUIAR, Cefisa Maria Sabino; ABREU, Regina Stella Pereira do Nascimento. Fórum municipal de conselhos escolares de Fortaleza: tessituras reflexivas e a dinâmica para o fortalecimento da gestão democrática. In: VASCONCELOS, Francisco Herbert Lima. et al. (Orgs.). **Conselho Escolar: processos, mobilização, formação e tecnologia**. Fortaleza: Edições UFC, 2013.

ANDRIGUETTO JUNIOR, Haroldo. **A influência do gerencialismo e da performatividade na gestão das escolas de educação básica**. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020.

ASPINWALL, K. et al. A utilização dos critérios de sucesso. In: PREEDY, M. et al. **Gestão em Educação – Estratégia, qualidade e recursos**. Trad. Gisele Klein. Porto Alegre: Artmed, 2006.

ASSUMPTÃO, Eracilda de. Planejamento e avaliação- uma interlocução necessária. In WERLE, Flávia O.C. (Org.) **Avaliação em Larga Escala: foco na escola**. São Leopoldo: OIKOS; Brasília: Liber Livro, 2010.

AUSTIN, John L. **Quando dizer é fazer – palavras e Ação**. Trad. Danilo Marcondes de Souza Filho. 1. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

BAKHTIN, M. Os gêneros do discurso. In: **Estética da criação verbal**. Trad. Paulo Bezerra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BALL, S. Reformar Escolas/Reformar Professores e os Terrors da Performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, vol. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BONAMINO, Alicia; MOTA, Maria Océlia; MUYLEAERT, Naira da Costa. Avaliação nacional da educação básica e sistemas de ensino: quais as relações? In: SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima (Orgs.) **Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios**. SP: Edições Loyola, 2015.

BRANDÃO, Júlia Barbosa. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014, Rio de Janeiro 2014. 87f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro, 2014.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; RAQUEL, Betânia Maria Gomes; CABRAL, Eliane Spotto. O Prêmio Escola nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 517-540, abr./jun. 2015.

CASSETARI, Nathalia. **Estudo do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará – SPAECE: 1992 – 2002**. p. 1845-1870. Disponível em: <http://www4.fe.usp.br/pesquisa-arquivos/public2/cont/35.swf>. Acesso em: 02 mar. 2013.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v1, 2009, n. 3, pp 271- 296.

CEARÁ. Portaria 101/2000 – **Institucionalização do SPAECE**, Fortaleza, 2000.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará – IPECE. **Cartilha da cota parte do ICMS**. Fortaleza. 2009.

CEARÁ. **Lei nº 14.321, de 19 de junho de 2009**. Cria o prêmio escola nota dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar alfabetização (IDE-alfa) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/premio-escola-nota-10>. Acesso em: 16 ago. 2016.

CEARÁ. Secretaria da Educação Básica. **Série Histórica do SPAECE 2007 a 2012**. Encontro dos Coordenadores Jovens do Futuro. São Paulo, 2013.

CEARÁ. **Lei nº 15.923, de 15 de dezembro de 2015**. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nonos anos do Ensino Fundamental. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/106463698/doece-caderno-1-15-12-2015-pg-6>. Acesso em: 14 abr. 2016.

COSTA, J. A; VENTURA, A. Avaliação e Desenvolvimento Organizacional. **Infância e Educação – Investigação e Práticas**, n.º 7, pp. 148-161, 2005.

ESTEBAN, Maria Tereza. Silenciar a polissemia e invisibilizar os sujeitos: Indagações ao discurso sobre a qualidade da educação. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 21, nº 1, pp. 5-31, 2008.

FISCHER, Beatriz Terezinha Daudt Fischer. Avaliação da Aprendizagem: a obsessão pelo resultado pode obscurecer a importância do processo. In: WERLE, Flávia O.C. (Org.) **Avaliação em Larga Escala: foco na escola**. São Leopoldo: OIKOS; Brasília: Liber Livro, 2010.

FRANCO, Creso et al. O referencial teórico na construção dos questionários contextuais do SAEB 2001. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, p. 39-74, 2003.

FRANCO, Creso. O SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. **Rev. Bras. Educ.** [online]. 2001, n.17, pp. 127-133. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782001000200010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 05 out. 2015.

GATTI, Bernadete Angelina. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, v.9, n.9, p.7-17, maio/ago. 2009.

GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v.1, n.1, p.09-34, dez., 2011.

MEYER JUNIOR, Victor; LOPES, Maria Cecília Barbosa. Administrando o imensurável: uma crítica às associações acadêmicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, pág. 40-51, março de 2015. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 ago. 2016.

SILVA, V. G.; GIMENES, N. A. S.; MORICONI, G. M. Uso da Avaliação Externa por Equipes Gestoras e Profissionais Docentes: Um Estudo em Quatro Redes de Ensino Público. **Textos FCC**, vol. 38. São Paulo: FCC/SEP, 2013

VIANNA, H. Fundamentos de um programa de avaliação educacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. 28, p. 23-38, jul./dez. 2003.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. In: WERLE, Flávia O.C. (Org.) **Avaliação em Larga Escala: foco na escola**. São Leopoldo: OIKOS; Brasília: Liber Livro, 2010.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Conselhos Escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

CAPÍTULO VIII

**PROPOSTAS MUNICIPAIS DE AVALIAÇÃO
NO ESTADO DO CEARÁ:
A INFLUÊNCIA DO PAIC⁴⁹**

Antônia Bruna da Silva**INTRODUÇÃO**

A entrada das avaliações externas e em larga escala no contexto educacional brasileiro ocorreu no início da década de 1990, fato fortemente atrelado ao discurso preponderante da política educacional brasileira desse período, que apontava a necessidade de se obter informações sobre o ensino ofertado no âmbito dos sistemas de ensino com vistas a promover a “qualidade da educação”. Seguindo essa lógica, a avaliação externa e em larga escala passou a ser incluída no corpo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) como um instrumento útil tanto para a definição de prioridades quanto para a melhoria da qualidade da educação.

A partir das experiências desenvolvidas na década anterior, em 1990, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), havendo um claro aceno por parte do Ministério de Educação à lógica da gestão pautada em resultados. O que representou um marco para a educação brasileira, sendo uma política adotada até os dias de hoje, com repercussões de variadas ordens no plano educacional.

Nesse contexto, um dos desdobramentos mais contundente da criação de uma avaliação nacional da educação básica se constituiu no surgimento desse tipo de mecanismo do âmbito das unidades subnacionais, movimento iniciado ainda no decurso da década de 1990, primeiramente entre os estados e, mais tarde, entre os municípios. A partir desse período até a atualidade, os gestores estaduais e municipais têm recorrido a diferentes argumentos para justificar a implementação de uma avaliação própria, incluindo, na maioria das vezes, a preocupação com a qualidade da educação ofertada em sua rede de ensino.

Indícios da existência de experiências de avaliação externa nos anos 1990 foram obtidos nos estudos de Moreira (2004) e de Marques, Oliveira e Fonsêca (2010), que se reportam à criação dessas iniciativas pelos municípios de Três Lagoas (MS) e de São Gonçalo do Amarante (CE), em 1997 e em 1999, respectivamente. Enquanto, nesses anos, a existência de tais mecanismos no âmbito dos municípios era bastante rara, hoje a realidade é outra.

Com base nos resultados parciais da pesquisa *Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização de iniciativas em curso*⁵⁰, Bauer, Horta Neto e Sousa (2016) revelaram que, dos 4.309 municípios brasileiros participantes do referido levantamento, 1.573 já possuíam

⁴⁹ Capítulo elaborado a partir da tese de doutorado *Avaliações municipais no contexto educacional cearense: contornos, intenções e finalidades*, defendida na Universidade Federal do Ceará em 2019.

⁵⁰ Pesquisa conduzida pela Fundação Carlos Chagas (FCC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sob a coordenação dos pesquisadores Adriana Bauer e João Luiz Horta Neto, tendo Sandra Maria Zákia Lian Sousa como pesquisadora colaboradora.

avaliação própria, e 905 das redes de ensino manifestaram o propósito de implementar. Nesse sentido, a presença ou a intenção de desenvolver uma avaliação própria foram evidenciadas em mais da metade dos municípios. No estado do Ceará, dos 184 municípios, 113 participaram da referida pesquisa (61,4%). Dentre os participantes, 58 (51,3%) indicaram possuir uma avaliação própria.

Além da influência da política nacional de avaliação, no Ceará, a presença de iniciativas de avaliação nas redes municipais pode ser interpretada como um reflexo das políticas e práticas atreladas ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), aplicado anualmente em todo o estado. Ademais, nessa esfera administrativa, a proliferação de avaliações nas municipalidades também se deve à política de descentralização da gestão do ensino básico, que contribuiu para nelas gerar o sentimento de responsabilidade pela oferta tanto da educação infantil quanto do ensino fundamental.

Além do aparato legal concedido pela Constituição Federal de 1988 e pela clarificação proporcionada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, quando instituiu as responsabilidades dos diferentes entes federados, no estado do Ceará a municipalização do ensino fundamental, propriamente dita, foi acelerada pelo incentivo financeiro outorgado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), vigente de 1998 a 2006.

De fato, nesse estado da federação, o número de matrículas de ensino fundamental nas redes municipais, que, em 1996, já era superior à quantidade de matrículas da rede estadual, a partir de 1998 se avolumou ainda mais, como demonstrado por Vidal e Vieira (2011), quando analisaram o comportamento das matrículas do ensino fundamental nas redes públicas de ensino do Ceará de 1992 a 2010. Em consequência disso, de acordo com as referidas estudiosas, em 2010, os municípios cearenses já eram responsáveis por 92,1% da oferta do ensino fundamental público. Assim, dada a significativa adesão à municipalização do ensino fundamental ocorrida no estado em questão, a probabilidade de serem criadas avaliações próprias nos municípios acaba se tornando maior.

Nessa realidade, outro fator favorável à ascensão dessas iniciativas foi o trabalho desenvolvido por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Com isso, muitas das avaliações municipais propostas resultam do incentivo promovido pelo PAIC a partir do ano de 2005. De acordo com Marques, Ribeiro e Ciasca (2008) e Marques, Aguiar e Campos (2009), de início, dentre outros objetivos, o PAIC teve o intuito de estimular, auxiliar e habilitar os municípios do estado do Ceará a desenvolverem suas avaliações próprias.

Isso posto, convém destacar que o presente trabalho deriva de uma tese de doutorado que tomou as avaliações municipais como objeto de estudo, com os propósitos de “[...] elucidar os contornos assumidos por iniciativas próprias de avaliação implementadas em seis municípios do estado do Ceará, suas intenções e finalidades e, em especial, analisar os usos que as redes municipais de ensino pesquisadas fazem dos resultados dessas avaliações” (SILVA, 2019, p. 243). Este capítulo, em particular, se propõe a apresentar os achados obtidos nos municípios cearenses investigados (Banabuiú, Carnaubal, Jijoca de Jericoacoara, Martinópole, Reriutaba e Tauá) concernentes às contribuições e influência do PAIC no desenvolvimento das propostas próprias de avaliação organizadas por tais municipalidades.

A seleção dos municípios se beneficiou das informações da pesquisa *Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros*, promovida por Bauer, Horta Neto e Sousa (2016). Tendo como referência o quadro identificado pelo referido levantamento, no que tange à proposição de avaliações próprias por municípios do estado do Ceará, Silva (2019) restringiu a população do estudo a municípios cujos mecanismos foram implementados entre os anos de 2005 e 2010, período que compreende os cinco primeiros anos em que a avaliação nacional da educação básica passou a ter maior impacto nas redes de ensino, em decorrência da criação da Prova Brasil em 2005 e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007. Para a presente análise, o critério de seleção

aplicado também se revela importante, pois compreende tanto o ano de criação do PAIC, como os quatro primeiros anos das ações desse programa junto aos municípios cearenses.

No mais, de modo a diminuir o risco de selecionar municipalidades cujas avaliações tivessem sido desarticuladas – já que o *survey* coletou dados entre abril e setembro de 2014 (BAUER; HORTA NETO; SOUSA, 2016), enquanto a seleção dos municípios a serem estudados ocorreu em 2017 – além do ano de criação das avaliações, para a escolha definitiva dos municípios em que se realizaria a pesquisa de campo, Silva (2019) buscou indícios na internet (tanto no *Google*, como nas páginas da Secretarias Municipais de Educação disponíveis no *Facebook*) da promoção dessas avaliações por parte dos municípios, incluindo o nome atribuído a essas iniciativas. Como resultado dessa busca, obteve-se evidências da existência dessas iniciativas nas seguintes cidades: Banabuiú, Carnaubal, Itaitinga, Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis, Reriutaba e Tauá.

Em Itaitinga, particularmente, Silva (2019) constatou que a avaliação era promovida pela You Educ, plataforma de avaliação de ensino, que prestava assessoria à secretaria de educação do município. Para evitar prováveis dificuldades na recolha de dados, uma vez que a avaliação não era realizada por profissionais vinculados ao município, tal cidade foi excluída do estudo. Assim sendo, a coleta de dados foi realizada somente nos municípios de Banabuiú, Carnaubal, Jijoca de Jericoacoara, Martinópolis, Reriutaba e Tauá, que, de acordo com o que fora informado na pesquisa conduzida por Bauer, Horta Neto e Sousa (2016), criaram suas avaliações nos anos de 2008, 2009 e 2010.

O PAIC E O INCENTIVO À CRIAÇÃO DE MECANISMOS PRÓPRIOS DE AVALIAÇÃO NO PLANO DAS MUNICIPALIDADES CEARENSES

No Ceará, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) surgiu no ano de 2005, e sua origem se entrelaça com os esforços desenvolvidos pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE). Nesse estado, o estabelecimento de um comitê específico para o enfrentamento do analfabetismo escolar data de março de 2004, por iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE), a União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (UNDIME-CE), a Secretaria de Educação Básica do Ceará (SEDUC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com o apoio das principais universidades do estado do Ceará.

A constituição de tal comitê fez-se necessária diante dos dados do Censo Demográfico do IBGE, que, no ano 2000, evidenciou que 21,83% da população cearense entre 7 e 14 anos de idade não estava alfabetizada⁵¹, como também dos diagnósticos proporcionados pelo SAEB aplicado nos anos de 2001 e 2003. No SAEB 2001, no que diz respeito ao primeiro ciclo da segunda etapa da educação básica, o Ceará e o Rio Grande do Norte apareciam como os dois estados da federação com as mais baixas médias de proficiências em Língua Portuguesa. Na avaliação realizada em 2003, por sua vez, a cada 10 crianças cearenses que terminavam a 4ª série do ensino fundamental, sete apresentavam enormes dificuldades com a leitura, quando todas já deveriam ter pleno domínio dessa habilidade (AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2006; CEARÁ, 2012; SCIPIÃO; OLIVEIRA; MARQUES, 2008).

Esse conjunto de informações chamou atenção para a questão do analfabetismo escolar que ganhou destaque na agenda política do estado do Ceará, culminando na criação do Comitê Cearense

⁵¹ Ainda de acordo com o Relatório Final do CCEAE (AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2006, p. 24), pautado no Censo Demográfico de 2000, 58 dos 184 municípios cearenses, apresentavam taxas de analfabetismo escolar de 30,1% a 50,64%.

para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Conforme relatam Aguiar, Gomes e Campos (2006, p. 26), o referido comitê

[...] assumiu o compromisso político de mapear e diagnosticar o problema do analfabetismo escolar no Estado; traçar um perfil das condições físicas, materiais e pedagógicas em que se encontram atualmente as escolas nas redes municipais de ensino, e ainda avaliar os programas e instituições de formação de docentes para as séries iniciais do ensino fundamental.

Tendo isso em mente, entre os anos de 2004 e 2005, o Comitê realizou três pesquisas distintas, sobre determinados aspectos relativos à alfabetização de crianças em idade escolar, quais sejam: i) diagnóstico de leitura, escrita e compreensão de texto junto a cerca de 8 mil crianças matriculadas na 2ª série do ensino fundamental, vinculadas a 255 escolas públicas de 48 municípios cearenses; ii) análise dos currículos dos cursos de Pedagogia de cinco instituições de ensino superior do estado do Ceará, com foco na formação do professor alfabetizador; iii) exame da prática docente, da organização e das condições de trabalho de professores incumbidos pela alfabetização nas séries iniciais do ensino fundamental regular, realizado em 36 unidades de ensino de 15 municípios do estado (AGUIAR; GOMES; CAMPOS, 2006; CEARÁ, 2012; MARQUES; AGUIAR; CAMPOS, 2009).

A partir das informações obtidas por meio desses estudos, o Comitê se deparou com um cenário preocupante quanto ao processo de alfabetização de crianças matriculadas na 2ª série (atual 3º ano) do ensino fundamental. Mais precisamente, “[...] o diagnóstico indicou que 39% dos alunos não leram o texto; 15% leram muito mal, soletrando e sem compreender; 31% leram com dificuldade e compreenderam parcialmente; e 15% leram e compreenderam” (CEARÁ, 2012, p. 57). Tais achados levaram o Comitê a concluir que os baixos desempenhos do alunado do 5º ano do ensino fundamental nas avaliações aplicadas pelo SAEB em muito se relacionavam com fragilidades presentes no próprio processo de alfabetização dessas crianças.

Por sinal, no que se refere à formação inicial dos professores do estado para alfabetizar, de acordo com Marques, Aguiar e Campos (2009) e com o Relatório Final emitido pelo Comitê, evidenciou-se que os cursos de Pedagogia do estado do Ceará não possuíam proposta curricular suficientemente clara quanto à formação do professor alfabetizador. Para completar, uma das investigações verificou que, além da ausência de políticas voltadas à alfabetização e do insuficiente acompanhamento pedagógico por parte das secretarias municipais de educação, no âmbito escolar, o tempo e o espaço dedicados à alfabetização eram restritos, os materiais pedagógicos eram mal utilizados, enquanto a maioria dos docentes não adotava nenhum tipo de metodologia em suas práticas de alfabetização (CEARÁ, 2012).

Consoante se observa, ambas as pesquisas identificaram aspectos que atuam na produção de situações adversas aos processos de alfabetização e de letramento no âmbito das redes públicas de ensino. No geral, o cenário descortinado, sob os três prismas supracitados, reforçou a preocupação com a aprendizagem da leitura e da escrita nas séries iniciais do ensino fundamental, servindo ainda como argumento basilar para a criação do PAIC.

Consoante uma das principais publicações sobre o PAIC (CEARÁ, 2012), que o apresenta como uma política ancorada no modelo do regime de colaboração⁵², ele foi proposto pela APRECE e pela UNDIME-CE, com o apoio do UNICEF e de instituições da sociedade civil, tendo por objetivo: “[...] alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino do estado até os 7 anos de idade” (CEARÁ, 2012, p. 17). Assim, tal programa foi constituído por um conjunto de estratégias e de medidas, vistas como uma forma de apoiar as municipalidades cearenses na melhoria dos processos de ensino e de aprendizagem atinentes à leitura e à escrita nos anos iniciais do ensino fundamental, sobretudo no que vem sendo denominado como ciclo de alfabetização.

⁵² Como bem preconiza a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 211.

Segundo Marques, Ribeiro e Ciasca (2008), tal apoio foi então estruturado mediante cinco eixos estratégicos, quais sejam: avaliação da aprendizagem, gestão educacional, alfabetização, educação infantil e literatura infantil. Foi a partir de tais vertentes que o referido programa passou a interferir diretamente na dinâmica de trabalho das redes municipais de ensino, englobando, inicialmente, boa parte das cidades cearenses, visto que, conforme registram Marques, Aguiar e Campos (2009) e Scipião, Oliveira e Marques (2008), no ano de sua instituição, 2005, 60 prefeituras municipais firmaram compromisso com o PAIC. Em que pese a adesão desse quantitativo de municípios, em outra fonte consultada (CEARÁ, 2012), verifica-se que, na prática, a primeira fase do PAIC abrangeu 56 municípios cearenses. De toda forma, no ano de 2007, o Governo do Estado do Ceará assume a coordenação do PAIC e o programa é estendido para todos os 184 municípios do estado.

Quanto à estruturação do programa em cinco eixos de ação, cumpre salientar que tal *design* foi delineado com fulcro nos estudos realizados pelo CCEAE e na política de alfabetização de uma das cidades do estado, Sobral. A bem da verdade, antes mesmo de se repercutirem no PAIC, as medidas pensadas no âmbito desse município serviram de referência para o próprio comitê cearense de combate ao analfabetismo escolar, como fica patente em seu relatório final, que dedica dois capítulos para narrar as experiências do município de Sobral. Com efeito, em tal relatório confere-se significativo realce para a política de alfabetização desse município, traçada em 2001 a partir de um diagnóstico encabeçado pela própria secretaria municipal de educação no ano 2000.

Na política então implantada por Sobral, a avaliação externa ganha centralidade, estando associada a mecanismos de responsabilização forte, com a previsão de prêmios e bonificações para escolas e professores alfabetizadores, respectivamente. Nessa época, a avaliação organizada pelo referido município tinha por objetivo central avaliar a situação de aprendizagem da leitura e da escrita das crianças de seis e sete anos de idade, caracterizando-se, dentre outros aspectos, pelo uso do ditado e da gravação da leitura oral, de palavras, frases e/ou textos curtos. Conforme, se admite no referido relatório, foi tal iniciativa de avaliação que serviu de inspiração para o diagnóstico promovido pelo comitê em tela, como também referenciou a proposta de avaliação adotada pelo PAIC.

A propósito, para a presente análise é imprescindível recuperar que, no tocante à avaliação, uma das metas prioritárias do PAIC consistiu em “[...] ajudar os municípios participantes a implantar sistemas municipais de avaliação” (MARQUES; RIBEIRO; CIASCA, 2008, p. 438). Em consonância com Scipião, Oliveira e Marques (2008), com tal meta, a equipe do PAIC se propunha a conferir autonomia e habilidade técnica às secretarias municipais de educação para que pudessem avaliar o processo de alfabetização das crianças matriculadas em suas respectivas redes de ensino, bem como analisar os dados obtidos, vistos como valiosa fonte para o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria do quadro identificado.

Nessa perspectiva, no âmbito do PAIC, a implantação de avaliações municipais foi entendida como uma estratégia para combater o analfabetismo no estado. Para tanto, a proposta de avaliação do programa assumiu caráter diagnóstico e formativo, de modo que as dificuldades dos alunos fossem identificadas em tempo oportuno para o desenvolvimento da intervenção pedagógica (MARQUES; RIBEIRO; CIASCA, 2008). Esse movimento foi difundido entre todos os municípios cearenses através do trabalho conjunto entre as equipes municipais e a equipe especializada em avaliação do referido programa.

A partir do incentivo e apoio concedidos pelo PAIC no primeiro semestre do ano de 2006⁵³, Marques, Aguiar e Campos (2009) relatam que 55 municípios cearenses embarcaram nessa experiência, avaliando o nível de alfabetização dos alunos matriculados na 2ª série do ensino fundamental. Nessa oportunidade, foram avaliadas 42.039 crianças, 2.592 turmas e 1.983 escolas.

⁵³ De acordo com Marques, Aguiar e Campos (2009), no final desse ano, os municípios realizaram uma nova avaliação com as crianças avaliadas no primeiro semestre.

Na parceria estabelecida, conforme Marques, Aguiar e Campos (2009), a equipe do PAIC se responsabilizou pela idealização da avaliação e pelo repasse do protocolo de avaliação concebido aos municípios por meio de seminários. Os seminários foram desenvolvidos no sentido de propiciar formação técnica dos agentes educacionais atuantes na esfera municipal para conduzir esse tipo de iniciativa de modo autônomo. Também foram realizados seminários que trataram do uso pedagógico das informações, dessa vez conduzidos após a avaliação e com base nos resultados obtidos.

Além das evidências relatadas por Marques, Aguiar e Campos (2009), a indução exercida pelo PAIC quanto à criação de mecanismos próprios de avaliação por parte dos municípios também veio à tona no trabalho de Marques, Barroso e Sousa (2010), o qual tratou da avaliação implementada por Maracanaú, no Ceará. Conforme dão a entender tais autoras, a experiência teve sua gênese diretamente ligada com o trabalho já iniciado pelo PAIC. A iniciativa surgiu em 2008 com o escopo de avaliar o 1º ano do ensino fundamental e, nos anos posteriores, estendeu seu interesse para as demais séries dessa etapa da educação básica, evidenciando, portanto, uma continuidade e um alargamento da proposta apresentada pelo PAIC ao município.

Contribuições do PAIC nesse sentido também foram mencionadas por Dantas (2018) e Sousa (2019), com relação ao Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (SAEF) de Fortaleza (CE) e ao Sistema municipal de avaliação do ensino fundamental do município de Russas (SMAEF), respectivamente. Isso porque, de acordo com Dantas (2018, p. 23) em Fortaleza, a avaliação municipal supracitada foi criada “devido ao reconhecimento da importância do PAIC”, no mais, a autora salientou ainda que tal mecanismo de avaliação “[...] surgiu da iniciativa da equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, no ano de 2010, na época responsável pela implementação das ações do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), podendo ser considerado uma réplica do Sistema PAIC (SISPAIC)”.

Em Russas, por sua vez, também pode-se dizer que houve influência do PAIC sobre a concepção da avaliação do município, uma vez que, segundo Sousa (2019, p. 108), tal avaliação teve “[...] suas primeiras vivências com base nas experiências do PAIC a partir de 2004 e do SPAECE no ano de 2007”. O que é bem verdade, pois, conforme se localiza no livro *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará* (CEARÁ, 2012), Russas foi uma das 56 municipalidades cearenses que participaram da primeira fase do programa. Por sinal, a principal ação desse primeiro ciclo “[...] consistiu na realização de duas avaliações externas em leitura e em escrita dos alunos do 2º ano, de caráter censitário. O programa elaborava a prova, pré-testava os itens, consolidava a avaliação e formava os municípios para fazerem a aplicação” (CEARÁ, 2012, p. 56).

Além de Russas, algumas das cidades cearenses contempladas pela presente análise também fizeram parte do elenco de municipalidades que sofreram intervenções do PAIC nessa primeira edição, a saber: Jijoca de Jericoacoara, Reriutaba e Tauá. Com fulcro na discussão suscitada até esse ponto, pode-se considerar que, de alguma forma, as ações do referido programa pesaram na decisão das secretarias municipais de educação cearenses que propuseram avaliações próprias a partir desse período, isto é, a partir de 2005, ano da implementação do PAIC no contexto educacional cearense. Foi justamente em torno dessa questão que se delineou o tópico a seguir, incumbido de analisar contribuições e influências do PAIC na gênese e desenvolvimento das propostas próprias de avaliação de seis municípios do estado do Ceará. Afinal, até que ponto se reconhece, ou realmente houve, colaboração do PAIC para tanto no âmbito desses municípios?

ESTÍMULO E CONTRIBUIÇÃO DO PAIC JUNTO A SEIS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS DE AVALIAÇÃO CEARENSES: BAIXA OU ALTA INCIDÊNCIA?

Na pesquisa de doutorado de Silva (2019), embora o foco do estudo não tenha se debruçado sobre essa questão, na maioria dos municípios, a influência do PAIC sobre a avaliação local veio à

tona em algum momento das entrevistas realizadas com profissionais da educação diretamente envolvidos com a promoção da avaliação da rede municipal de ensino. Isso foi evidenciado tanto na concepção, quanto nos aspectos de cunho metodológico da avaliação.

Com relação a eventuais interferências da política do PAIC na decisão das municipalidades de Banabuiú, Carnaubal, Jijoca de Jericoacoara, Martinópole, Reriutaba e Tauá, tal contribuição foi evidenciada na maior parte dos municípios, tendo tal aspecto se descortinado de diferentes formas, senão vejamos.

Dentre as cidades da amostra, os únicos municípios que, prontamente, admitiram o trabalho do PAIC como fator de incentivo para a criação de suas avaliações próprias foram justamente as unidades federativas que participaram desde a primeira fase do PAIC, quais sejam: Jijoca de Jericoacoara, Reriutaba e Tauá. Uma diferença entre esses três casos é que as práticas avaliativas do município de Reriutaba se revelaram muito semelhantes ao modelo avaliativo do PAIC, enquanto Jijoca de Jericoacoara e Tauá investiram em diagnósticos distintos da avaliação pensada pelo programa.

Em Reriutaba e Tauá tal influência foi manifestada espontaneamente, antes de qualquer provocação que mencionasse o nome do PAIC, denotando que a absorção do referido programa nesses municípios foi expressiva, pelo menos no que tange à meta de implementação de mecanismos próprios de avaliação. Em Tauá, por exemplo, tal influência foi colocada nos seguintes termos:

O AMET⁵⁴, eu vou começar aqui com a base, com a fundamentação teórica, ele começou na gestão do Dr. Odilon. Na realidade, com a implantação do PAIC. [...]. Com a implantação do PAIC, [...] as políticas públicas dentro dos municípios começaram a entender o que era a educação na idade certa. E a necessidade de que isso deveria ser, isso deveria ser [...] prioridade de gestão pública [...]. E aí com a entrada do [...] Dr. Odilon Silvério, que foi o prefeito, ele começou a analisar que essas políticas, ela havia a necessidade de se conhecer a realidade do próprio município dentro dessas avaliações, uma coisa é quando a gente tem o conhecimento desse percentual de língua portuguesa e matemática assim de uma coisa tão grande como o SPAECE, como Prova Brasil, outra, é quando você tem isso dentro do seu município. Então, como seria essa forma de conhecer essa realidade, trabalhar essa realidade, intervir nessa realidade, preparar esses alunos para estas provas? Para estas avaliações? Então foi pensado em criar um projeto que nasceu o AMET, o sistema de avaliação do município de Tauá. [...].

Na referida realidade, a política estadual foi reforçada, quando, efetivamente, se perguntou se havia tido alguma influência do PAIC no processo de criação da AMET. Como uma extensão do sentimento gerado pelo PAIC, de acordo com a entrevistada, passou a ser interesse da gestão local, que não só, os alunos do 2º ano fossem “nota 10”, mas todos os alunos da rede, e que isso se refletisse no desempenho da rede nos sistemas de avaliação da educação básica. Nesse sentido, a avaliação própria foi pensada estrategicamente como meio de obter diagnósticos, além daqueles já fornecidos pelos sistemas de avaliação existentes, que subsidiariam os processos de planejamento e de intervenção pedagógica, por parte da Secretaria e, principalmente, das instituições de ensino. Assim, além dos resultados concernentes ao 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, obtidos com o SAEB e/ou com o SPAECE, também seria necessário “[...] partir de um diagnóstico referente ao 3º, 4º, 6º, 7º e 8º anos, não proporcionado por essas avaliações e que seria efetivado por meio da avaliação municipal” (SILVA, 2019, p. 213).

Em Reriutaba, por sua vez, as práticas de avaliação realizadas pela secretaria de educação foram, na verdade, iniciadas com o PAIC. Nesse contexto ficou patente que a decisão de investir em diagnósticos próprios de avaliação derivou do PAIC. A prova cabal disso foi que, tanto a Secretária de Educação correspondente a esse período, quanto a técnica da Secretaria de Educação responsável

⁵⁴ Avaliação Municipal da Educação de Tauá (AMET).

pela avaliação desde a sua criação, situaram a adoção da referida estratégia no âmbito da participação do município na primeira fase do PAIC, entre os anos de 2005 e 2006.

No mais, também é importante salientar que Reriutaba, em particular, buscou se referenciar, diretamente, na avaliação externa de Sobral⁵⁵. Para tanto, beneficiando-se inclusive da proximidade geográfica com esse município, foi integrada à equipe municipal de Reriutaba uma profissional da educação em exercício na rede de ensino sobralense que vinha acumulando experiência com a referida proposta de avaliação. Conforme declarou uma das entrevistadas, que, na época, ocupava o cargo de Secretária de Educação: “*eu trouxe ela justamente para isso, para implantar aqui no município*”.

Com relação ao PAIC, os relatos obtidos nessa municipalidade indicam que a intervenção do programa guiou as ações da secretaria reriutabense desde os primeiros anos da avaliação promovida pela gestão da educação municipal, indo do diagnóstico inerente ao PAIC para um conjunto de diagnósticos realizados autonomamente pela secretaria, como era propósito do programa. Como externou a profissional à frente da avaliação dessa municipalidade, “[...] *nós nos apropriamos do que o PAIC estimula*”.

Em Jijoca de Jericoacoara, similarmente, a implementação do PAIC no estado do Ceará foi o que, em partes, favoreceu o estabelecimento da avaliação interna do município. Tal aspecto foi ratificado pela técnica da Secretaria de Educação com relação à iniciativa que teve suas primeiras experiências realizadas a partir do ano de 2009. Segundo a entrevistada, com o advento do PAIC, o município começou a

[...] vivenciar mais a avaliação, antes não se pensava em avaliação, quase, SAEB, mas só que não era uma coisa... vinha a avaliação, avalia e saía o resultado, mas não se dava uma importância tão grande. O PAIC veio colocar isso mais próximo da gente, a partir do momento que você passa a vivenciar aquela situação, você começa a pensar diferente, começa a agir diferente, começa a inserir outras coisas.

Em outro momento da entrevista, a pesquisa também apresentou a iniciativa de realizar diagnósticos da aprendizagem dos estudantes da rede como uma tomada de decisão diante não só do PAIC, mas de outra política implementada no estado do Ceará: o Prêmio Escola Nota Dez⁵⁶. Em suas palavras,

2º ano surgiu em 2007, mas começou a despertar mesmo a partir de 2009, quando veio o Prêmio Escola Nota Dez, quando começou a ter uma divulgação maior dos resultados, que você acaba sendo exposto. O município acaba sendo exposto ali no ranking estadual, então com esse ranking começa a despertar, até mesmo para você não estar lá entre os últimos. Não dá para fazer de conta que você não está sendo avaliado (Técnica da Secretaria de Educação de Jijoca de Jericoacoara, 2018, grifos nossos).

Isso posto, cingida pela lógica e demandas inerentes a tais políticas, a avaliação desse município, consoante evidenciado por Silva (2019), nasceu como uma estratégia para que a rede de ensino pudesse angariar melhores resultados nos sistemas nacional e estadual de avaliação da educação básica. A principal evidência disso foi que, de início, as práticas avaliativas desse município davam-se justamente em face de resultados insatisfatórios obtidos nessas avaliações. Tanto é que, nos

⁵⁵ Modelo que, como já ressaltado, também tinha servido como parâmetro para o protocolo de avaliação lançado pelo PAIC.

⁵⁶ O Prêmio Escola Nota Dez foi lançado, por meio da Lei nº 14.371 de 19 de junho de 2009 (CEARÁ, 2009), como uma política de incentivo e indução da melhoria dos resultados educacionais, com potencial impacto sobre as municipalidades cearenses. Tal prêmio é atualmente regido pela Lei nº 15.923, de 15 de dezembro de 2015 (CEARÁ, 2015), consistindo, basicamente, na bonificação de até 150 escolas com os melhores resultados em cada ano de escolaridade avaliado pelo SPAECE, as quais passam a apoiar, do ponto de vista técnico-pedagógico, o mesmo quantitativo de escolas com os mais baixos desempenhos no 5º e 9º ano do ensino fundamental, também beneficiadas com recursos financeiros.

três primeiros anos de realização, a avaliação municipal de Jijoca de Jericoacoara debruçou-se, exclusivamente, sobre o desempenho dos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental.

As três dimensões identificadas em Jijoca de Jericoacoara (e a interação entre elas) foram, de certa forma, as mesmas que pode-se constatar no município de Carnaubal, o que é útil para reforçar as descobertas provenientes da presente análise, na medida em que, nessa municipalidade, também nos deparamos com relatos que indicam, em maior ou em menor grau: a avaliação do PAIC, os baixos resultados do município nas avaliações externas, assim como o Prêmio Escola Nota Dez, como condicionantes que impulsionaram a proposição da avaliação própria desse município, então denominada de Provinha Carnaubal.

A bem da verdade, no tocante ao PAIC, diferentemente das demais localidades citadas, em Carnaubal não houve, por parte das entrevistadas, reconhecimento da influência do PAIC na decisão tomada pela gestão municipal. Entretanto, embora não se admita que a ideia de possuir uma avaliação própria, ou a criação dessa iniciativa em 2009, fora influenciada pelo programa cearense, foi curioso observar que a idealizadora da referida avaliação, nesse mesmo período, era membro da equipe do PAIC, e, sobretudo, que a concepção da avaliação ocorreu precisamente no ano em que a autora da proposta passou a compor tal equipe. O que leva a crer que a medida adotada pela Secretaria de Educação desse município, de fato, fora induzida pelo PAIC.

Por outro lado, isso, de certo modo, também veio à baila quando, além das motivações apontadas por Silva (2019), uma das pesquisadas, diretamente envolvida com a implantação da avaliação do município, destacou que o diagnóstico municipal começou a ser realizado como uma forma de verificar “[...] *se realmente aquele resultado da Provinha PAIC era confirmado na Provinha Carnaubal*”.

Em nossa análise, para além do ato em si de promover uma avaliação própria, o desenvolvimento desses mecanismos pelos municípios cearenses denota uma reorganização da gestão da educação municipal que, de uma forma ou de outra, se apropriou da filosofia do PAIC, a partir do momento em que o órgão responsável pelo setor educacional no âmbito de cada município passou a visualizar essas propostas como uma condição *sine qua non* à melhoria da aprendizagem dos estudantes da rede, o que seria, nessa lógica, alcançada por intermédio de avaliações e intervenções contínuas.

Ao que parece, nos casos citados anteriormente, os gestores municipais acabaram aderindo e reproduzindo o discurso enfatizado pelo PAIC, especialmente se considerarmos que uma das metas do programa, desde os primeiros anos de seu estabelecimento, consistiu em “[...] propiciar aos municípios autonomia técnica para que pudessem conduzir as **avaliações** de seu alunado com propriedade e propiciar **intervenções pedagógicas** imediatas e conseqüente avanço na alfabetização das crianças” (MARQUES; OLIVEIRA; FONSÊCA, 2010, p. 9, grifos nossos). Em igual direção, não é demais dizer que a proposta de avaliação do referido programa, então denominada de Prova PAIC, “[...] foi instituída com o objetivo de proporcionar um **diagnóstico** da alfabetização dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental para subsidiar o **planejamento das intervenções pedagógicas** pelos municípios e escolas” (CEARÁ, 2012, p. 114, grifos nossos). De igual modo, foi comum nas municipalidades investigadas a justificação da iniciativa de avaliação local sob esses dois pilares, sendo ela, uma das principais apostas efetivadas pelas redes para melhorar a situação de aprendizagem dos estudantes, em determinadas áreas do saber.

Em que pese a tendência delineada acima, no que concerne à influência do PAIC no processo de criação dessas avaliações, esse não foi um itinerário compartilhado por todos os municípios da amostra. Com efeito, de acordo com as declarações coletadas em Martinópole e, inegavelmente, em Banabuiú, a proposição da avaliação externa municipal não teve vinculação com o PAIC.

Banabuiú, de modo especial, à semelhança de outra municipalidade cearense, São Gonçalo do Amarante, que promoveu esse tipo de experiência já no final da década de 1990, criou o que mais tarde foi denominado de Sistema de Avaliação Municipal da Educação de Banabuiú (SAMEB) em 1998. Nesse ano, sem guardar logicamente qualquer relação com o PAIC, de acordo com Silva (2019,

p. 208), tal avaliação foi pensada “[...] como uma estratégia para padronizar o currículo escolar em toda a rede de ensino”.

Já Martinópolis, apesar de temporalmente existir a possibilidade de a avaliação ter sido resultante do estímulo efetivado pelo PAIC, dado que a avaliação foi criada em 2006, as informações coletadas nesse município indicaram que tal proposição ocorreu independentemente do incentivo dado pelo referido programa. Tal constatação encontra eco no fato desse município não ter integrado o rol de cidades cearenses contempladas pelo PAIC, em sua primeira fase (de 2005 a 2006), fato que pode ser utilizado para legitimar as declarações obtidas no âmbito do município, na medida em que, nesse período, o município ficou de fora das intervenções realizadas pelo programa.

Não obstante, embora não tenha havido a presença do PAIC no ano de criação, um dos técnicos da Secretaria de Educação de Martinópolis destacou que, no ano seguinte, 2007, o município se beneficiou do apoio ofertado pelo PAIC. Em síntese, Martinópolis não associou a criação da avaliação com o PAIC, mas reconheceu que houve contribuição do programa no aperfeiçoamento da proposta. Similar contributo também foi realçado por Banabuiú, embora nesse município o PAIC não tenha catalisado a criação da proposição avaliativa, mais tarde, quando a avaliação foi retomada pela gestão municipal, após nove anos de desativação, obteve-se evidências de aproveitamento do programa tanto no delineamento, como na dinâmica de trabalho do SAMEB, mais precisamente, nas avaliações do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, que passaram seguir o protocolo avaliativo do PAIC.

A interseção do PAIC com as avaliações dos municípios mencionada no parágrafo anterior também foi comum a maior parte das municipalidades pesquisadas⁵⁷, nos possibilitando afirmar que, nas definições metodológicas de suas avaliações, alguns dos municípios recorreram aos subsídios ofertados pelo PAIC, sendo isso marcante mais em umas do que em outras avaliações, é claro.

Nos municípios de Jijoca de Jericoacoara e Martinópolis, essa dimensão se descortinou na medida em que os entrevistados citaram as matrizes de referência da Prova PAIC⁵⁸ como um dos referenciais curriculares utilizados para a elaboração dos testes da avaliação municipal. No mais, em uma dessas realidades, Jijoca de Jericoacoara, essas matrizes também serviram como inspiração para a proposição das matrizes de referência da avaliação do município. Seguindo a lógica adotada pelo PAIC, quando da organização das matrizes vinculadas à sua proposta de avaliação, no referido ente federado, em consonância com Silva (2019), as matrizes do Sistema de Avaliação do Ensino Municipal em Jijoca de Jericoacoara (SAEMJJ) resultaram da combinação das matrizes do SAEB e do SPAECE, considerando o que havia de comum em ambas e/ou hierarquizando os descritores que as compunham.

Diferentemente dos municípios supracitados, cujos aproveitamentos dos recursos disponibilizados pelo PAIC foram mais pontuais, em Reriutaba, a apropriação efetivada foi de grande ordem, ao ponto de se reverberar na arquitetura assumida pela avaliação. Nesse município, em particular, verificou-se correspondência não só do foco (matemática, escrita, leitura e compreensão de texto), mas também dos instrumentos de avaliação que, ou eram os mesmos, ou em muito se assemelhavam às estratégias de avaliação selecionadas pelo PAIC.

⁵⁷ Apesar de não descartamos a possibilidade, o material coletado nos municípios de Carnaubal e Tauá não forneceu indicativos de que ambos se valeram do programa para organizar ou melhorar, metodologicamente, suas iniciativas de avaliação.

⁵⁸ Tais matrizes foram produzidas pela secretaria de educação do estado do Ceará por meio do aproveitamento de determinados descritores das matrizes de referência de matemática da Provinha Brasil, do SAEB e do SPAECE, assim como da matriz do 3º ano do ensino fundamental proposta pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Ceará, além dos fatores macrocontextuais, a análise da emergência de propostas de avaliação no âmbito dos municípios não pode ignorar o estímulo e contribuição do PAIC, que atuou como um catalizador da implementação dessas iniciativas no plano das municipalidades.

Grosso modo, o apoio concedido pelo PAIC foi bem-vindo em grande parte das secretarias municipais de educação pesquisadas, até mesmo para aquelas que já tinham iniciado suas experiências de avaliação própria. Por certo, em algumas das municipalidades cearenses, o programa não só induziu, como serviu de base para o desenvolvimento dessas iniciativas, dado que, sob o pretexto de tecnicamente habilitar a criação de mecanismos desse tipo por parte dos municípios, o programa ofereceu proposta e instrumentos de avaliação já prontos às equipes municipais. Não por acaso, portanto, que em algumas localidades, a avaliação municipal foi proposta por pessoas com algum grau de protagonismo ou responsabilidade no cronograma de trabalho do PAIC junto ao município.

Assim, com as ações do PAIC voltadas para esse fim, um dos municípios lançou sua avaliação pautada nas orientações difundidas e nas configurações da avaliação desenhada pelo referido programa, enquanto outros, ainda que tenham se servido de determinados subsídios ofertados pelo PAIC, compuseram mecanismos de avaliação com outras especificidades. Ademais, em muitos dos casos, também é possível que o programa tenha contribuído, ou até mesmo chamado atenção, para a questão da qualidade do trabalho desenvolvido pelas equipes municipais, cuja ações, muitas vezes, são permeadas por fragilidades do ponto de vista técnico e/ou pedagógico.

Não obstante, apesar do incentivo e da adoção de determinados subsídios provenientes do PAIC, tais iniciativas guardam vinculação não somente com tal programa, dado que também foram induzidas pelos sistemas nacional e estadual de avaliação da educação básica. Todavia, a despeito de por meio dessas propostas ser possível se pensar em uma avaliação da rede de ensino com caráter mais formativo, diferentemente das demais avaliações externas e em larga escala, há que se considerar que tais iniciativas não trazem nada de original, se configurando mais em um mosaico com diferentes peças aproveitadas de sistemáticas de avaliação já existentes.

Em todo caso, a avaliação externa da própria rede de ensino tem despontado como uma aliada da gestão do município para nortear os rumos da educação municipal. Especialmente porque tem servido para dar ciência do desempenho acadêmico dos estudantes em tempo hábil para uma utilização variada de tais resultados, que, implícita ou explicitamente, implica em processos de prestação de contas e de responsabilização da comunidade escolar. Por ser desenvolvida em nível local, aqueles que promovem a avaliação conhecem os profissionais da educação a quem tal diagnóstico é vinculado, podem estabelecer um canal direto com os atores escolares para discutir sobre os resultados obtidos e os desejados, bem como para cobrar mais elevados níveis de desempenho acadêmico.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Rui Rodrigues; GOMES, Ivo Ferreira; CAMPOS, Márcia Oliveira Cavalcante (Org.). **Relatório final do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismos Escolar**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2006.
- BAUER, Adriana; HORTA NETO, João Luiz; SOUSA, Sandra Zákia Lian. Avaliação e gestão educacional em municípios brasileiros: mapeamento e caracterização de iniciativas em curso. **Relatório Final: Resultados do Survey**. Fundação Carlos Chagas, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. São Paulo, 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996.

CEARÁ. Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009. Cria o prêmio escola nota dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar alfabetização (IDE-alfa), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza-CE, série 3, ano I, nº 111, Caderno 1/2, 19 jun. 2009.

CEARÁ. Lei nº 15. 923, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza-CE. Série 3. Ano VII. nº 234. 15 dez. 2015.

CEARÁ. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem:** o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012.

DANTAS, Marta Maria dos Santos. **Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (Saef) como política educacional da Secretaria Municipal de Educação (SME) do município de Fortaleza (CE).** 2018. 83 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

MARQUES, Cláudio de Albuquerque; AGUIAR, Rui Rodrigues; CAMPOS, Márcia Oliveira Cavalcante. Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 20, n. 43, maio/ago. 2009.

MARQUES, Cláudio de Albuquerque; RIBEIRO, Ana Paula de Medeiros; CIASCA, Maria Isabel Filgueiras Lima. Paic: o pioneirismo no processo de avaliação municipal com autonomia. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 19. n 41. set/dez, 2008.

MARQUES, Cláudio de Albuquerque; OLIVEIRA, Edivone Meire; FONSÊCA, Andréia Serra Azul da. Sistemas municipais de avaliação do estado do Ceará. *In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO*, 15., 2010, Belo Horizonte. **Anais[...]**. Belo Horizonte: UFMG, 2010. v. 1.

MARQUES, Maria do Carmo Pinheiro; BARROSO, Maria Cleide da Silva; SOUSA, Silvana Melo de. Política municipal de avaliação monitoramento e acompanhamento do rendimento escolar em Maracanaú. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL EM AVALIAÇÃO EDUCACIONAL*, 5., 2010, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: UFC, 2010, p. 2782-2789.

MOREIRA, Rozemeiry dos Santos Marques. **Avaliação externa como instrumento da gestão educacional:** a adesão e os impasses de sua realização. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2004.

SCIPIÃO; Lara Ronise de Negreiros Pinto; OLIVEIRA; Edivone Meire; MARQUES, Cláudio de Albuquerque. Programa alfabetização na idade certa: busca pela qualidade no aprendizado da leitura e escrita. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL EM AVALIAÇÃO EDUCACIONAL*, 4., 2008, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: UFC, 2010, p. 81-100.

SILVA, Antônia Bruna da. **Avaliações municipais no contexto educacional cearense: contornos, intenções e finalidades.** 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

SOUSA, D. F. **A avaliação no contexto das políticas educacionais:** análise do Sistema Municipal de Avaliação do Ensino Fundamental (SMAEF), no município de Russas-Ceará. 2019. 211 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, 2019.

VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011.

CAPÍTULO IX

**SENTIDOS E EFEITOS DA AVALIAÇÃO EXTERNA
DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO
NA IDADE CERTA (PAIC)
NAS FALAS DOS ATORES EDUCACIONAIS⁵⁹**

**Teresa Márcia Almeida da Silveira
Elione Maria Nogueira Diógenes**

AS TRANSFORMAÇÕES NA EDUCAÇÃO CEARENSE: O PAPEL DO PAIC

A avaliação tem muitas faces. Significa muitas coisas, se apresenta de muitos modos e busca cumprir distintas finalidades. Também oculta muitos significados. Não a podemos compreender simplesmente como instrumento ou mecanismo técnico. Ela produz sentidos, consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças, transforma (SOBRINHO, 2002, p. 137).

Sobrinho (2002) nos chama atenção para a complexidade do ciclo das políticas públicas que se completa com a avaliação. Esta não pode ser entendida como um mero instrumento burocrático de “mensuração de resultados”. De fato, como uma fase determinante no campo das políticas educacionais, a avaliação é o “carro-chefe” no que diz respeito à correção de rumos referente a uma dada política, assim como, no redimensionamento das estratégias e das ações adotadas.

A participação dos atores educativos, cuja função se configura em operacionalizar a política educacional, é fundamental quanto à democratização dos processos de gestão nas políticas educacionais. Salientamos que, ao considerar os sentidos e os efeitos que os agentes educacionais atribuem à implementação da política educacional, focamos no protagonismo desses agentes.

Abordar a singularidade do eixo de avaliação externa no PAIC implica compreender o processo de criação, no Brasil, do “Sistema de Avaliação Externa” anterior à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9394/96 (BRASÍLIA/MEC, 1996). Dessa forma, nos anos de 1990, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é introduzido pelo Ministério da Educação em todas as instâncias de educação básica do Brasil, justificando sua implantação na necessidade de produzir informações para subsidiar análises sobre os impactos das políticas educacionais adotadas em termos de eficiência e equidade (BONAMINO, 2002). Isso revela que a década de 1990 é um ponto histórico de inflexão no que diz respeito às políticas educacionais em cenário global, de forma específica, no Brasil. A promulgação da LDBEN instituiu, pois, as mudanças essenciais no campo da educação. Em se tratando dos seus princípios, no Art. 3º, destacamos: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; e, o IX - garantia de padrão de qualidade”. Esses dois princípios mobilizaram esforços comuns dos entes federados no sentido de pensar políticas educacionais para a garantia da qualidade com equidade.

⁵⁹ Capítulo produzido a partir da dissertação de mestrado *Sentidos e efeitos da avaliação externa do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) na Rede Municipal de Ensino Público de Fortaleza (CE)*, defendida na Universidade Federal do Ceará em 2015.

As políticas educacionais formuladas, implantadas e implementadas em tal período caracterizaram-se por ações de regulação, monitoramento e avaliação do processo de ensino e aprendizagem em seus diferentes níveis, como é o caso da

1. implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais: 1ª a 4ª séries (BRASÍLIA, 1997).
2. instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (BRASÍLIA, 1998).
3. implantação do Plano Nacional de Educação (BRASÍLIA, 2001).

Nessa perspectiva, o Governo Federal criou sistemas de avaliação externa em larga escala, cujas finalidades encontravam-se em: (1) avaliar as práticas pedagógicas dos docentes; (2) monitorar as condições de infraestrutura das escolas e (3) coletar elementos para compreender a realidade educacional, tendo em vista o interesse na formulação de políticas educacionais com foco na qualidade e equidade. Outro elemento importante foi a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, cujo foco está na efetividade do processo de ensino e aprendizagem, constituído pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

No estado do Ceará, a universalização, a qualidade e a equidade do ensino (em seus diferentes níveis) têm norteado os programas e os projetos implementados. Em meados da década de 1990, a Secretaria da Educação Básica (SEDUC) implantou a gestão democrática com base na LDBEN nº 9394/96 com foco na participação da comunidade escolar por meio dos órgãos colegiados (VIEIRA, 2002). Na esteira da gestão democrática, outros programas foram implementados com o apoio do Ministério da Educação (MEC).

Por meio da consecução dessas diretrizes com alicerce na Constituição Federal (CF) de 1988, tem-se a descentralização da gestão educacional tanto quanto a garantia de um padrão mínimo de qualidade da educação (artigos 3º e 4º). Importante sublinhar a formulação e a implantação do Plano Nacional de Educação (PNE, 2001), em que consta nos objetivos e nas prioridades: (1) melhoria da qualidade do ensino; (2) garantia do acesso e da permanência dos estudantes, com sucesso, na educação pública; (3) participação de professores, funcionários e comunidade escolar na elaboração do projeto pedagógico da escola (PPP) e (4) criação de órgãos colegiados.

Dos idos de 1990 até o momento em que escrevemos este texto, a SEDUC continua esse processo. Nisso, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) constituiu-se no objeto de estudo de nossa pesquisa⁶⁰ que tem impactado e influenciado em nível nacional as políticas educacionais⁶¹. Em 2007, a SEDUC implantou o PAIC, cujo objetivo é o de “alfabetizar todas as crianças da rede pública de ensino até sete anos de idade”, com foco em 5 (cinco) eixos articulados entre si e concomitantes: I) alfabetização; II) educação infantil; III) Literatura infantil; IV) gestão municipal e V) avaliação externa.

Em nosso caso, está em “questão” o eixo cinco, isto é, avaliação externa, na visão dos atores educacionais, tendo em vista que são os responsáveis operacionais pela política. Interessa-nos, aqui, a escuta dos atores educacionais envolvidos no PAIC, compreendendo que a avaliação educacional é imprescindível em qualquer programa que se pretenda ser transparente, eficaz e eficiente da forma que está prescrito no PNE (200 – 2010), visto que o sistema nacional de avaliação é compartilhado pelas esferas estaduais e municipais.

No próximo tópico, tratamos do contexto histórico e dos marcos normativos da temática em discussão, isto é, o PAIC.

⁶⁰ Realizada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

⁶¹ Em 2001 o município de Sobral diagnosticou, através da avaliação externa, que 60% dos alunos do 2º ano não sabiam ler. Esse diagnóstico desencadeou uma discussão política sobre o analfabetismo escolar no estado do Ceará. No ano de 2007, o PAIC tornou-se uma política pública e influencia o MEC, em 2012, a implementar o PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

PAIC: ASPECTOS HISTÓRICOS E LEGAIS

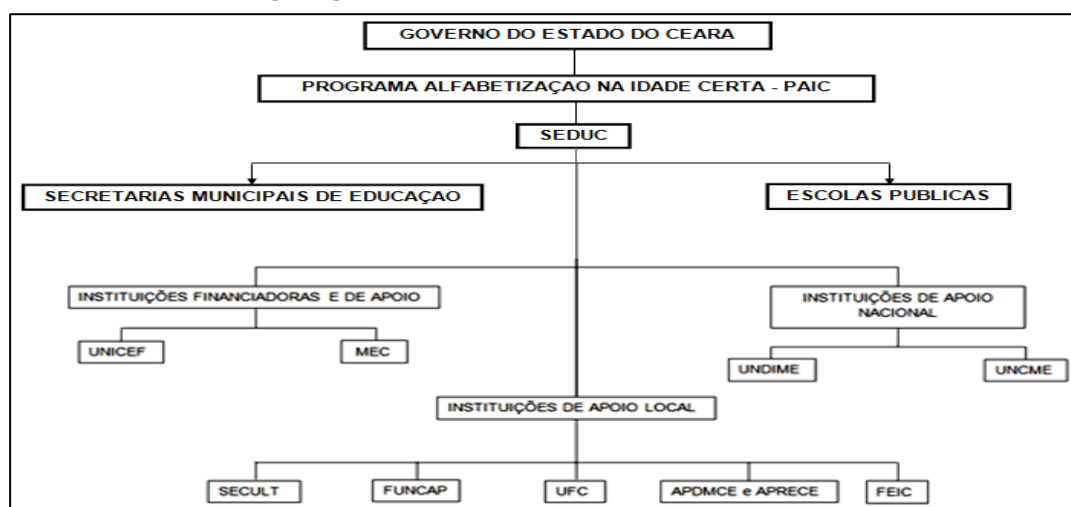
O PAIC concebe a avaliação externa como um instrumento de gestão fundamental para a intervenção pedagógica. É importante compreender que o termo *avaliação* não é novo no campo das políticas educacionais. Sua origem remonta aos anos 1930, quando o educador norte-americano Ralph Tyler passou a dedicar seus estudos à mensuração de um ensino considerado eficaz e eficiente.

A avaliação vai tomando formas no sentido de redimensionar o processo de ensino e de aprendizagem quando o ensino não se tornasse eficaz: “[...] é muito necessário cotejar cada instrumento de avaliação que for proposto com os objetivos que se têm em mira e ver se aquele utiliza situações capazes de evocar a espécie de comportamento que se deseja como objetivo educacional” (TYLER, 1981, p. 166). Hoffman (1999) demonstrou a influência do pensamento tyleriano na política de educação brasileira desde a década de 1960. Para ela, a teoria do educador norte-americano baseia-se em modelos comportamentais e se limita à verificação do desempenho final dos alunos. A vertente avaliação externa do PAIC, vai de encontro à visão de Tyler (1960), pois estabelece desempenho e objetivos educacionais básicos.

O PAIC está centrado no regime de colaboração entre estado e municípios, princípio previsto no Art. 211 da Constituição Federal de 1988. A partir do ano de 2007, no início da gestão do governo Cid Ferreira Gomes, foram criados vários dispositivos legais que incentivaram e deram suporte ao PAIC. O “Protocolo de Intenções” celebrado entre o Governo do Estado do Ceará e os 184 municípios cearenses foi o primeiro passo. Nesse Protocolo, o objetivo foi “a conjugação de esforços e meios para o desenvolvimento do Programa Alfabetização na Idade Certa” (CEARÁ, 2012). Esse documento constituiu-se em sete meses (maio de 2007) antes da criação da Lei do PAIC, no sentido de garantir e motivar a realização desse Programa. O Protocolo especificou as obrigações e as competências das partes envolvidas: SEDUC e Municípios. À SEDUC, coube organizar as estratégias e o organograma de apoio técnico, de monitoramento e de avaliação; os municípios ficaram responsáveis por fornecer os materiais necessários para a realização das atividades do PAIC e disponibilizar as equipes técnicas locais para a implementação das propostas.

Com isso, em 17 de dezembro de 2007, a Lei nº 14.026 cria o PAIC pela SEDUC, que se configurou em assessorar os municípios cearenses nos cinco eixos de ação do Programa: Gestão da Educação Municipal, Avaliação Externa, Alfabetização, Formação do Leitor e Educação Infantil. A Figura 1 mostra o desenho institucional do PAIC.

Organograma 1: Desenho institucional do PAIC



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

As universidades públicas e as instituições de fomento à pesquisa têm como atribuições: apoio técnico e pedagógico. Por sua vez, aos agentes envolvidos no PAIC, foi concedida uma bolsa de pesquisa e de extensão tecnológica pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico (FUNCAP), em que a intenção é a participação em ações de treinamento e capacitação, do modo que se prescreve no Art. 5º da referida Lei. A Lei que criou o PAIC (Lei nº 14.026/2007) foi alterada em dezembro de 2012, substituída pela Lei nº 15.276, que decompôs o Art. 5º e acrescentou outras regras concernentes à concessão de bolsas de pesquisa, que passaram a ser ofertadas pela SEDUC. Essas bolsas são destinadas aos gerentes municipais e aos assessores envolvidos no trabalho dos eixos do PAIC.

O PAIC se consolidou por meio da adesão dos municípios cearenses, em sua totalidade, sendo fomentada pela vinculação da distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), instituído por meio do Decreto nº 29.306/2008. O Estado distribuiu um quarto do total arrecadado com o ICMS (25%) com todos os municípios, a chamada cota-parte, com a qual se passou a priorizar um padrão de gerenciamento da educação por resultados, induzindo os municípios a implantarem uma política com base na melhoria dos indicadores sociais (CEARÁ, 2012).

Vale ressaltar que a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALEC) tomou conhecimento da situação de analfabetismo das crianças da rede pública de ensino, e, deste modo, instituiu, em 2004, o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Assim, realizou uma pesquisa criteriosa sobre a realidade do analfabetismo no Ceará. Os resultados levaram à criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) em 2006. Nesse ano, o PAIC teve a participação de 60 municípios e, em 2007, o Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria Estadual da Educação, resolveu oferecer as condições logísticas e financeiras necessárias para a implantação do programa em todos os municípios do Ceará.

O PAIC solidificou-se, ainda, com a promulgação da Lei nº 14.371/2009, cuja finalidade consistiu em premiar as escolas públicas com melhor resultado no índice de desempenho escolar em alfabetização (IDE-Alfa). Tal estratégia designou-se por *Prêmio Escola Nota 10*. O governo do Ceará continuou com a estratégia de fortalecer o PAIC, agora, através da Lei nº 15.052/2011 e do Decreto nº 30.797, que aperfeiçoou as normas do *Prêmio Escola Nota 10*, instituindo as seguintes mudanças: (1) duplicou o número de escolas premiadas e apoiadas (passou de 300 para 600), pois deu-se a inclusão do 5º ano do ensino fundamental; (2) aumentou-se o índice de participação para 90%; (3) elevou-se os resultados das escolas apoiadas para 7,0; (4) ampliou-se para dois anos o prazo de execução da parceria entre as escolas premiadas e apoiadas; (5) instituiu-se uma comissão para análise dos resultados e formalizou a revisão dos resultados das avaliações do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE).

A premiação e o auxílio financeiro às “escolas apoiadas” são realizadas por meio das unidades executoras (UEx) das escolas – Conselhos Escolares. As escolas têm o direito de conceder bônus aos agentes educacionais pelos resultados alcançados. Nisso, podem empregar até 30% de uma das parcelas recebidas; em relação aos recursos podem ser aplicados em formação e capacitação; excursões; acervo bibliográfico; cooperação técnico-pedagógica; materiais pedagógicos (dentre outros).

Com o intuito de agilizar e melhorar o processo de preparação dos planos de aplicação dos recursos, no ano de 2012, a SEDUC elaborou um manual de orientações para apoiar a elaboração, execução e prestações de contas, disponibilizado no *site* oficial do PAIC. No próximo tópico, abordamos o eixo “avaliação externa” compreendido pela lente dos agentes educacionais, cujas vozes representam uma determinada forma de conceber o PAIC.

AValiação EXTERNA: FALAS DOS ATORES EDUCACIONAIS

Desde 1992, a SEDUC vem implementando o SPAECE, cujo fim é o de avaliar as competências e as habilidades dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio nas disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática (cada avaliação realizada identifica o nível de proficiência e a evolução do desempenho dos alunos nessas disciplinas).

O SPAECE cumpriu um papel importante nas políticas de avaliação educacionais instauradas no segundo governo de Tasso Jereissati (1995 – 1998), implementadas pela SEDUC, no âmbito do *Projeto Educativo para o Ceará*, articulado à política *Todos pela Educação de Qualidade para Todos* (LIMA, 2006). Realizada de forma censitária e universal, a partir de 2007, essa avaliação abrange as escolas estaduais e municipais, utilizando-se testes, com itens elaborados pelos professores da rede pública.

Esses testes são organizados tendo como referência matrizes para avaliação em Língua Portuguesa e em Matemática respaldadas nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) do (MEC) e dos Referenciais Curriculares Básicos (RCB) da SEDUC. Os estudantes respondem a questionários contextuais, que coletam dados socioeconômicos e hábitos de estudo dos alunos, perfil e prática dos professores e diretores (MARQUES; RIBEIRO; CIASCA, 2008). Desse modo, essas avaliações têm a finalidade de subsidiar políticas de incentivo e redistribuição dos recursos financeiros entre os municípios e as escolas, acompanhando as tendências de qualidade da educação no país, na medida em que objetivam auxiliar na elaboração e no monitoramento das políticas educacionais do Estado.

Com dois sistemas de avaliação, o nacional (SAEB) e o estadual (SPAECE), a SEDUC passa a dispor de dados referentes aos estudantes que possibilitam o conhecimento do cotidiano escolar, do planejamento e das principais informações qualitativas sobre o sistema educacional cearense. Com a criação do PAIC, o estado do Ceará inclui uma nova avaliação no 2º ano do ensino fundamental e incentiva cada município a criar seu sistema próprio de avaliação, bem como realizar uma avaliação diagnóstica (conhecida como Provinha PAIC) no sentido de averiguar os níveis de aprendizagem em relação à leitura, à escrita e à compreensão textual dos alunos dos anos iniciais das redes municipais de ensino.

Observamos que os mecanismos associados à avaliação do PAIC são aplicados no início do ano, e seus resultados são compilados pelos municípios e discutidos com os professores, daí a importância de analisar como os agentes educacionais se posicionam em relação à avaliação externa do PAIC.

Pesquisar a percepção que os agentes educacionais da rede de ensino público do município de Fortaleza têm acerca do eixo da avaliação externa é importante para rever percursos e redimensionar o PAIC, caso necessário. Aqui, descrevemos o contexto das ações e das experiências dos atores envolvidos no Programa. É importante destacar as falas dos atores que compõem parte da pesquisa, ou seja, os atores que representam a operacionalização do PAIC nas escolas municipais, no Distrito de Educação da Secretaria Regional II e na Secretaria Municipal da Educação (SME).⁶²

O ponto de vista dos profissionais da rede municipal de ensino foi relevante para conhecer melhor os efeitos do programa no que toca à avaliação externa, no cotidiano escolar, no planejamento e na prática educacional. Sob essa ótica, aferir os impactos da implantação do PAIC no estado do Ceará, de maneira mais específica na avaliação externa inserida no cotidiano escolar e no planejamento, contribuiu para evidenciar suas fortalezas e suas debilidades.

A pesquisa trabalhou com duas questões basilares para atingir os objetivos propostos. (1) a primeira diz respeito à avaliação externa do PAIC, seus efeitos no planejamento, na aprendizagem e

⁶² A Secretaria Municipal da Educação (SME) administra o sistema municipal de educação de Fortaleza, coordenando a política municipal de educação, mediante a formulação de políticas públicas e diretrizes gerais. As seis Secretarias Regionais, executam as políticas educacionais e as ações educacionais, através dos seus Distritos de Educação e das escolas municipais.

na prática e (2) como as avaliações vêm influenciando o trabalho dos professores. A partir da percepção dos sujeitos entrevistados sobre os efeitos do PAIC nas aprendizagens dos alunos é possível construir uma avaliação em profundidade do programa e o recorte no eixo da avaliação externa, permitiu a compreensão e a reflexão junto aos atores educacionais envolvidos com a iniciativa.

Compartilhar as experiências e vivências desses atores por meio das observações, entrevistas abertas e a participação no cotidiano escolar e nas discussões que envolvem o PAIC no âmbito do Distrito de Educação da Regional II e da SME, nos faz pensar em Lejano (2012), quando diz que “o real desafia a análise” e que essa realidade exige um olhar que vai além das coisas que todo mundo vê de uma maneira generalizada.

Para tanto, mergulhar no entendimento do projeto oficial do PAIC no sentido de interpretar seu processo, desde a formulação até a implantação como política pública educacional nos municípios cearenses, exigiu fôlego e nos instigou a analisar os sentidos e efeitos do eixo da avaliação externa. Por meio da imersão no campo da prática é que encontramos as categorias empíricas de análise, que denominamos de contexto e texto do PAIC.

O contexto é onde se concretiza a ação dos eixos do PAIC, movimentando os atores da escola, destacando-se duas professoras, uma diretora e duas coordenadoras pedagógicas. O texto define-se como a estrutura que formata e molda o PAIC para ser inserido nas instituições de ensino. No texto estão envolvidas uma gerente de Célula da Educação Fundamental, uma técnica e uma superintendente do Distrito de Educação da Regional II, assim como, a gerente da Célula do Ensino Fundamental I e uma assessora técnica do eixo da avaliação externa da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza. A partir dessas duas categorias empíricas, provocamos um diálogo tridimensional com atores educacionais envolvidos na avaliação externa do PAIC.

À medida que adentramos o contexto escolar, percebemos a singularidade das percepções de cada ator educacional, acerca do entendimento e da finalidade da avaliação externa do PAIC. Isso ficou bem visível nas vozes de uma das professoras da escola⁶³, ao afirmar que

Essas avaliações do SAEF, ou PAIC, trazem o diagnóstico do nível da criança e vem registrada num relatório. E aí, esse relatório volta pra escola e a gente trabalha fazendo as interferências durante o ano letivo. Essa prova é aplicada três vezes ao ano. Acho muito válido esse tipo de prova, ajuda no trabalho da gente, ajuda a gente a trabalhar mais com os 22 descritores da matriz da avaliação. Os descritores estão dentro de todo o material pedagógico, a gente vê o ano todo! É pra gente saber o que a criança é capaz de fazer até o final do ano, que é o reconhecimento de letras, a forma de grafar. Os resultados das avaliações voltam para a gente em forma de relatório; nele a gente vê quais os descritores que tiveram mais erros e aí se faz as intervenções pedagógicas. A gente planeja em cima dos resultados. Até vir outra avaliação. (PE1).

A PE1, fala claramente, que as avaliações externas influenciam a sua percepção na fluência da leitura e escrita das crianças. A professora hesita se a prova é denominada SAEF⁶⁴ ou PAIC e afirma que os descritores da avaliação externa abrangem todo o currículo. Na visão da PE2, há um contraponto ao pensamento da PE1 em relação aos objetivos do PAIC, uma vez que

O PAIC é um programa muito bom! Porque ele contempla muitas áreas da criança, vendo a parte artística, a parte corporal e, a leitura e a escrita, que é o alvo. O PAIC foca também a idade, mas isso eu acho uma falha! Quando uma criança está com sete anos, mas já vem numa vida escolar, é maravilhoso! Mas se uma criança tem sete anos e nunca estudou, ela vem para sala do 2º ano. Esse ano eu tive dois casos de alunos que nunca tinham estudado; aí eu tive que trabalhar toda a coordenação motora, o reconhecimento da identificação de letras, a escrita do

⁶³ Utilizamos a Sigla PE (Professor Escola) numerada para garantir a preservação da identidade dos sujeitos pesquisados.

⁶⁴ SAEF é o Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental criado pela SME para alimentar os resultados das avaliações.

nome completo. Uma criança que começa o ano assim vai estar pronta para uma avaliação externa, contemplar todos os descritores? Não vai! Isso é uma falha! Mas uma criança que nunca estudou; que não desenvolveu os descritores. É complicado aprontar uma criança dessas para uma avaliação externa do SPAECE! (PE2).

No entendimento da PE2, o PAIC é um programa bom na sua totalidade, mas falha quando enquadra uma idade certa para alfabetizar as crianças da escola pública. Nessa pesquisa, os professores informaram que a formação inicial era insuficiente para o trabalho docente em contexto de profundas mudanças; daí que as formações continuadas eram importantes, pois os capacitavam para a melhoria de suas práticas docentes.

Os professores chegaram a concordar quanto aos resultados da avaliação externa do PAIC, argumentando que influenciavam no planejamento das aulas, assim como na condução do processo de ensino e aprendizagem.

Nas esferas administrativas da SME e do Distrito de Educação da Regional II, que representam o texto da política pública, são observadas as percepções e as concepções que os especialistas em educação têm sobre o eixo da avaliação externa do PAIC.

A assessora técnica da SME (ATS) manifesta que não considera a Prova PAIC totalmente externa. Em seguida, faz uma comparação da Prova PAIC com as avaliações internas da SME e enfatiza que a Prova PAIC é um ensaio para o SPAECE.

A Prova PAIC é considerada uma avaliação externa. Na verdade, ela não é totalmente externa porque é o professor que aplica, faz a correção e insere os dados no sistema. Mas o instrumental é totalmente externo e, muitas vezes, fora da realidade da escola. A Prova PAIC trabalha muito a questão da leitura e gera percentual de acertos e erros. As avaliações mensais, que nós chamamos de interna, elas trabalham leitura e escrita e não geram índice e nem percentual de acertos. São instrumentais diferentes. O protocolo PAIC vem com itens e com alternativas. A gente oportuniza à criança vivências de avaliações diferentes. Eu acho a prova PAIC válida para as intervenções pedagógicas. Ela ajuda muito no planejamento da escola. No dia da Prova PAIC a gente pede que as escolas fiquem em silêncio. Que todos os alunos façam a prova no mesmo dia. Isso tudo é pra gente ir ensaiando para a avaliação externa do SPAECE e SAEB. (ATS).

A gerente do Distrito do Distrito (GD) corrobora a fala da ATS quando explana sobre a avaliação interna mensal e a avaliação externa do PAIC. Destaca, ainda, a importância de se criar uma cultura avaliativa nas escolas para se efetivar um bom resultado na alfabetização das crianças.

Hoje, na gestão atual, centralizamos um olhar mais focado para o PAIC, principalmente no quesito avaliação externa. Vimos que a Prova PAIC somente não era suficiente. Era preciso mais avaliações para fazer o acompanhamento mensal. Há também o relatório que é inserido no SAEF, e daí a gente consolida os resultados e chama os diretores e coordenadores para conversarmos sobre as intervenções devidas. É preciso criar uma cultura avaliativa nas escolas, para se efetivar um bom resultado na alfabetização das crianças. Nessa gestão a gente encontra toda uma preparação para que isso ocorra efetivamente, toda escola se prepara e trabalha para isso. As escolas que ainda não se identificam e têm dificuldades em se inserir no Programa e nas avaliações externas, nós fazemos um acompanhamento in loco, para saber o que está acontecendo, porque os resultados estão abaixo do esperado. Buscamos sempre primar pela fidedignidade da avaliação. Os resultados da avaliação mensal, que nós chamamos de interna, nos permitem fazer uma comparabilidade com a Prova PAIC, isso já é uma preparação para o SPAECE. (GD)

Diante das falas dos atores educacionais envolvidos na avaliação externa do PAIC, construímos um quadro-síntese no qual sincronizamos suas vozes, estabelecendo uma interação do contexto e texto em um diálogo pautado interação texto/contexto (LEJANO, 2012). Isso fica mais bem explicitado no Quadro 1.

Quadro 1: Falas sincrônicas dos atores educacionais

Eixo	Contexto	Texto
Avaliação Externa	<ul style="list-style-type: none"> ● Confusão conceitual: Prova PAIC e SAEF. ● Treinamento e preparação em torno dos descritores da avaliação externa. ● Os resultados das avaliações externas influenciam o planejamento dos professores. ● Não há participação na construção da avaliação externa do PAIC. ● A Prova PAIC prepara o aluno para o SPAECE. ● Compreensão sobre avaliação externa e avaliação interna. ● Os resultados da Prova PAIC são utilizados como intervenção pedagógica. 	<ul style="list-style-type: none"> ● A avaliação externa do PAIC favorece uma reflexão em relação a avaliação interna. ● Cobrança por resultados na alfabetização das crianças. ● As crianças vivenciam diferentes avaliações. ● A Prova PAIC ajuda no planejamento. ● A Prova PAIC é válida para as intervenções pedagógicas. ● A gestão por resultados é estabelecida nas escolas. ● A atual gestão propõe a implementação de uma cultura de avaliação nas escolas e uma gestão por resultados. ● A Prova PAIC prepara para o SPAECE e SAEB.

Fonte: Elaboração das autoras, 2020.

As falas dos atores trazem evidências para uma análise do PAIC no eixo da avaliação externa, que nos permitiu perceber para além do que demonstra o texto oficial, os discursos dos gestores e técnicos da educação. Portanto, esse ponto de encontro do contexto com o texto possibilitou uma reflexão que vem iluminar a análise do eixo de avaliação externa do PAIC e, assim, trazer elementos para pensar e compreender junto aos educadores sobre as ações, o sentido e o efeito transformador dessa política educacional no âmbito do sistema de educação pública do município de Fortaleza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dar voz aos atores educacionais que operacionalizam o PAIC foi importante, pois permitiu a compreensão de como se desenvolve esse programa nas escolas. Tornou-se, por conseguinte, relevante analisar o eixo de avaliação externa, como parte constituinte do PAIC. Este estudo concentrou-se em investigar quais são os sentidos e os efeitos que os atores educacionais atribuíam ao referido eixo. No que diz respeito ao planejamento articulado à prática escolar dos professores evidenciou-se uma análise positiva.

Concluímos que os gestores estão aprovando o programa pelo fato de que os professores estão utilizando os resultados da avaliação externa do PAIC para as intervenções pedagógicas. Os entrevistados se referiram à Prova PAIC como um apoio para o professor na hora de diagnosticar o aluno no seu conhecimento, de modo que a mudança de postura junto à avaliação discente guarda similaridade com os modelos de avaliação externa em larga escala dos sistemas nacional e estadual de avaliação, especificamente do SAEB e do SPAECE-Alfa.

O eixo de avaliação externa do PAIC espraiou-se no cotidiano escolar, tanto que os professores incorporaram os descritores nas atividades realizadas em sala de aula. Desse modo, os professores passaram a ter uma ferramenta que ajuda e orienta no planejamento e, conseqüentemente, no alcance dos objetivos do PAIC.

As vozes sinalizam, também, que a Prova PAIC é um instrumento de preparação para as avaliações externas do âmbito estadual, o SPAECE, e do âmbito nacional, o SAEB. De acordo com os achados da pesquisa, a avaliação externa do PAIC faz a discussão em torno de se implantar uma cultura avaliativa nas escolas.

A partir dessas constatações, percebemos que o nível de comparabilidade e a busca pelos resultados ou produtos são pontos centrais no sistema educativo, de modo que vão ao encontro do que se vive nas relações sociais, culturais, políticas e econômicas do mundo contemporâneo. Ainda: o eixo avaliação externa do PAIC solidifica o sistema de monitoramento baseado em resultados de avaliações externas.

Esse domínio da gestão por resultados infiltra-se na cultura escolar, funcionando como uma “cultura segunda mão”, derivada e subordinada à função de mediação didática, constituída pelos programas ou políticas públicas educacionais.

Evidenciamos, ainda, que os atores escolares não incorporam os conceitos e a finalidade da avaliação educacional. Quando se deixa explicitado as confusões conceituais sobre a avaliação interna e externa e a necessidade de conhecer o sistema de avaliação interna municipal.

Por fim, há uma inquietação circundando o sistema educacional da rede municipal de Fortaleza no que diz respeito à participação na formulação e na construção da avaliação externa do PAIC. Os atores educacionais do PAIC, tanto os que se inserem na escola, quanto na SME e no Distrito de Educação, sentem-se como receptores de uma política pública educacional que já vem pronta e formatada, excluindo, assim, a possibilidade de uma interação que venha possibilitar a troca de ideias e saberes para constituir uma avaliação externa mais democrática e emancipatória.

REFERÊNCIAS

BONAMINO, Alicia Catalano de. **Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências.** Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BRASIL. **Constituição:** República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases.** Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria da Educação Fundamental, 1996.

BRASIL. **Parâmetros Curriculares Nacionais: 1ª a 4ª séries.** Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria da Educação Fundamental, 1997.

BRASIL. **Resolução CEB nº 2/98.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Brasília: Diário Oficial, 15 abr. (Seção 1, p. 31). 1998.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 10 jan. 2001.

CEARÁ. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará.** Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza/CE: SEDUC, 2012.

HOFFMANN, Jussara Maria Lerch. **Avaliação Mediadora: uma prática em construção da Pré-Escola à Universidade.** Porto Alegre: educação & realidade, 1999.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

LIMA, T. C. B. Avaliação de Aprendizagem em Ambientes Virtuais. In: McDONALD, Brendan Coleman (Org.). **Avaliação**: perspectivas em debate. 1a ed. V. 1, p. 189-20, RDS, Fortaleza, 2006.

MARQUES, C. de A.; RIBEIRO, A. P. de M.; CIASCA, I. F. L. PAIC: o pioneirismo no processo de avaliação municipal com autonomia. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 19, n. 41, set./dez. 2008.

SOBRINHO, J. D. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

TYLER, R. **Princípios básicos de currículo e ensino**. Porto Alegre: Globo, 1981.

VIEIRA, S. L. (Org.) **Gestão da escola**: desafios a enfrentar. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

A AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA QUALIDADE DA ALFABETIZAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PAIC)⁶⁵

Marly dos Santos Alves
Claudio Albuquerque Marques

INTRODUÇÃO

Por muitos anos, a concepção de alfabetização apresentava como pressuposto o ensino e a aprendizagem do sistema alfabético de escrita. A leitura significava decodificar os sinais gráficos para transformá-los em som, e a escrita, codificar os sons da fala transformando-os em sinais gráficos. A concepção tradicional de alfabetização centrada na metodologia de aprendizagem da escrita era tratada como um processo aditivo, em que o aluno era treinado inicialmente no desenvolvimento das capacidades motoras, depois aprendia as letras, depois as sílabas, geralmente os monossílabos, depois as frases que serviam para treinar as famílias silábicas já estudadas e, por fim, os textos.

Antes da divulgação das pesquisas que deram origem à psicogênese da língua escrita, os sistemas educacionais brasileiros não possuíam um método específico de alfabetização das crianças. Durante muitos anos as escolas brasileiras trabalharam com vários métodos de alfabetização, para alfabetizar crianças, jovens e adultos, tais como fônico, silábico, soletração, silabação.

A partir dos estudos de Emília Ferreiro, passou-se a investigar como a criança constrói o conhecimento acerca da escrita, e não simplesmente o método. Desde os momentos iniciais, a aprendizagem da escrita deve partir de situações comunicativas em que se considere o que o aluno já sabe. Posteriormente, com base nos estudos sobre a psicogênese da língua escrita, a concepção de alfabetização sofre uma mudança. O ensino na alfabetização passa a ser visto com outra perspectiva que enfatiza o aprendizado inicial da leitura e da escrita, da natureza e do funcionamento do sistema de escrita. Essa nova concepção de alfabetização traz para a sala de aula a contextualização de leituras significativas, representadas pelos mais variados gêneros textuais com o objetivo de facilitar a aprendizagem (BRASIL, 1997).

Conforme Oliveira (2004), a preocupação com a qualidade da educação e com a alfabetização de crianças, de jovens e de adultos se fazia presente nas pesquisas realizadas em 2003 pelo Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e por estudos realizados acerca do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (BRASIL, 2004). Os resultados indicavam que, no ano de 2002, somente 10% das crianças brasileiras matriculadas nas escolas públicas chegavam ao 1º ano alfabetizadas, e 80% destas crianças não tinham sequer as competências básicas que lhes

⁶⁵ Este capítulo é fruto da dissertação de mestrado intitulada *A avaliação como instrumento de melhoria da qualidade da alfabetização: uma análise da experiência do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)*, defendida em 2010, na Universidade Federal do Ceará.

permitiam ter êxito na alfabetização, conforme explicitam os Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 1997).

Dessa forma, fica evidente que um dos maiores problemas enfrentados pelo sistema educacional brasileiro era o fracasso escolar, revelado pelas dificuldades dos alunos em relação à leitura e à escrita. Esse fracasso ocorre com maior frequência no final do 1º e do 2º anos do ensino fundamental e está diretamente ligado à dificuldade pela qual passam escola e professores alfabetizadores para ensinar o aluno a ler e a escrever.

Com os estudos realizados pela Fundação Carlos Chagas, Fundação Cesgranrio, órgãos do Ministério da Educação (MEC), Secretarias de Educação estaduais e de profissionais da educação, foi realizado um diagnóstico da situação dos alunos que estavam no 1º e 2º ano do ensino fundamental para avaliar o fraco desempenho apresentado por eles na aquisição da leitura e escrita (BRASIL, 1997).

O instrumento utilizado para esse diagnóstico baseou-se na aplicação de avaliações que tinham por objetivo verificar o estágio de desenvolvimento de leitura e escrita em que se encontravam os alunos nos dois primeiros anos do ensino fundamental. A partir dos dados obtidos com os resultados das avaliações chegou-se à conclusão de que algumas crianças já chegavam à escola com um conhecimento prévio, e a maior parte dessas crianças era exatamente aquelas que tinham acesso a oportunidades de participação em atividades sociais mediadas pela escrita (BRASIL, 1997). Essa constatação ficou bem clara quando se procurou identificar o fraco desempenho das crianças que vinham de famílias menos favorecidas, exatamente por não terem acesso a atividades sociais mediadas pela escrita (BRASIL, 1997).

A análise de dados educacionais no Brasil vem demonstrando que a educação pública nos anos iniciais do ensino fundamental é marcada pelo fracasso escolar, apesar da ampliação do acesso de todas as crianças à escola. De acordo com Torres (2000, p. 38), “[...] em 1990 o Brasil ocupava a segunda posição no conjunto de quatro países, em relação à repetência no ensino fundamental. No desempenho dos alunos brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Estudante (PISA), constata-se a incapacidade do sistema público em promover uma aprendizagem satisfatória”.

O SAEB, que é promovido pelo MEC, realiza, a cada dois anos, uma avaliação com os alunos do ensino fundamental e médio, nas áreas de Língua Portuguesa e de Matemática. O desempenho apresentado pelos alunos tem se mostrado insatisfatório, informando a necessidade de uma mudança na qualidade da educação existente no sistema educacional público.

Preocupados com os resultados das avaliações externas realizadas em âmbito estadual e nacional, quando se constatou um estado crítico dos alunos do estado do Ceará na apropriação da leitura e da escrita, foi criado, em 2004, o Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar. Esse comitê realizou um diagnóstico do nível de alfabetização em que se encontravam os alunos matriculados na 2ª série (3º ano) do ensino fundamental, das escolas públicas do estado, tendo participado da amostra 7.915 alunos matriculados em 405 turmas do 2º ano do ensino fundamental, de 255 escolas oriundas de 48 municípios do Estado. De acordo com a proporção de alunos que participaram da amostra, o resultado revelou uma situação extremamente preocupante: 81% dos alunos não conseguiram ler com fluência, e somente 19% dos alunos conseguiram ler o texto fluentemente (MARQUES; AGUIAR; CAMPOS, 2008).

Com base nesses resultados, o Comitê propôs um elenco de recomendações para solucionar o problema da alfabetização das crianças na idade adequada. O resultado desse trabalho culminou com a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) em 2006, cujo objetivo principal era priorizar a alfabetização das crianças nas séries iniciais, tendo como foco a 2ª série (3º ano) do ensino fundamental (VIANA; RIBEIRO; CIASCA, 2008). Na avaliação realizada pelo PAIC, foram avaliadas três dimensões: leitura, compreensão e produção de texto. Os dados inicialmente coletados em 2006 referentes às competências de escrita revelaram que apenas 38% dos alunos que participou da avaliação conseguiu produzir um texto escrito (VIANA; RIBEIRO; CIASCA, 2008).

Somente em 2007, com a posse do governador Cid Gomes, o PAIC passou a fazer parte da política de educação do estado, tendo como meta alfabetizar todas as crianças da rede pública de ensino do Ceará até 7 anos de idade. Essa decisão resultou na mudança do alvo do programa do 3º para o 2º ano do ensino fundamental. Para tanto, o PAIC passou a apoiar um conjunto de ações, visando desenvolver, entre as equipes pedagógicas das secretarias de educação dos municípios, competência técnica no que se refere ao ensino da leitura e da escrita durante os dois primeiros anos do ensino fundamental (VIANA; RIBEIRO; CIASCA, 2008).

O PAIC tem suas ações focadas em cinco eixos: 1) avaliação educacional; 2) alfabetização; 3) educação infantil; 4) literatura infantil e 5) gestão municipal da educação. Hoje, todos os municípios do Ceará estão desenvolvendo ações nos eixos citados. Com relação ao eixo de avaliação, o PAIC vem buscando desenvolver competência técnica e autonomia para a realização de avaliações da aprendizagem dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. Dentre as ações desenvolvidas, destacam-se a elaboração de provas, a capacitação em avaliação das equipes das secretarias municipais de educação, a realização das avaliações municipais e a organização de seminários para a divulgação dos resultados.

Merece destaque a avaliação realizada pelos municípios dos alunos matriculados no 2º ano, considerando que o eixo de avaliação tem como propósito maior melhorar a qualidade do processo de aprendizagem dos alunos através da disponibilização de informações com vistas a orientar as intervenções pedagógicas (MARQUES, 2008). Após cada avaliação realizada, é emitido um relatório com os resultados por município, por escola, por turma e por alunos. Esses relatórios fornecem informações que visam corrigir falhas, reformular estratégias e planejamento, dando uma dimensão instrumental da avaliação da aprendizagem.

Decorridos três anos do PAIC, foi importante buscar indicadores a respeito das mudanças promovidas nos municípios. Dados preliminares indicavam ter havido uma melhoria no desempenho de vários municípios. Diante desses indicadores, fazia-se necessário investigar se a proposta de avaliação do PAIC estava contribuindo para a realização da meta de alfabetizar todas as crianças com idade até 7 anos nos dois anos iniciais do ensino fundamental.

O objetivo do trabalho foi verificar como as ações desenvolvidas pelo eixo de avaliação do Programa Alfabetização na Idade Certa contribuiu para a melhoria da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental. Os objetivos específicos que nortearam a elaboração do trabalho foram os seguintes: verificar como se deu o processo de implantação do PAIC nas escolas municipais; identificar o nível de conhecimento que os professores tinham sobre a concepção de avaliação promovida pelo PAIC; levantar junto aos professores qual a formação recebida para atuar no PAIC; verificar como os professores utilizam o material didático em sala de aula; identificar as mudanças na prática do professor alfabetizador proporcionadas pela divulgação dos resultados por aluno; buscar informações quanto ao acompanhamento da Secretaria de Educação nas ações desenvolvidas nas escolas pelo PAIC.

A relevância desse estudo está em trazer contribuições para a revisão das práticas avaliativas de um modo geral, tendo como foco principal a utilização de uma proposta de avaliação fortemente associada à prática pedagógica.

Para alcançar os objetivos desejados, foi utilizada a metodologia qualitativa, que possibilita ter o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento. Utilizou-se, para a coleta de dados, as técnicas mais exploradas na abordagem qualitativa, quais sejam entrevistas e análises documental e bibliográfica. O município de Ocara foi selecionado como *locus* da pesquisa em função de ele estar participando do PAIC desde 2006, e ter demonstrado, nos indicadores de alfabetização do 2º ano, grandes avanços.

MATERIAL E MÉTODOS

O município de Ocara foi escolhido por ter participado do PAIC desde a implantação da sistemática de avaliação da aprendizagem dos alunos do 2º ano em 2006 e por ter apresentado uma mudança expressiva no desempenho apresentado pelos alunos no período 2008 a 2009. O universo da pesquisa foi constituído por professores do 2º ano do ensino fundamental de todas as escolas da rede municipal e que participam do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Dessa forma, por se tratar de uma pesquisa com ênfase qualitativa, foi definida uma amostra desses sujeitos para participar da fase de coleta de dados, cujas características são apresentadas a seguir.

Ao se analisar os relatórios da avaliação do PAIC realizada no município de Ocara, no período 2006 a 2009, verificou-se haver uma mudança no desempenho das escolas a cada avaliação realizada. Na avaliação realizada em 2006.1, participaram 24 escolas; em 2007.2, participaram 17 escolas; em 2008.1, participaram 24 escolas e, em 2009.1, participaram 21 escolas que tinham turmas do 2º ano do ensino fundamental.

Com base em estudo realizado a partir dos resultados obtidos no PAIC pelas escolas nos meses de maio e novembro de 2008 e maio de 2009, foram escolhidas 4 escolas que apresentaram os melhores desempenhos; 4 escolas que apresentaram desempenho intermediário e 2 escolas que apresentaram desempenho ruim. Destaque-se que essa estratégia utilizada para selecionar os professores tem como objetivo envolver as escolas com diferentes desempenhos, não tendo, portanto, a intenção de gerar evidências a cada um dos três grupos.

Os sujeitos desse estudo são dez professores que lecionam em sala de aula regular do 2º ano do ensino fundamental distribuídos entre as escolas selecionadas de acordo com critério apresentado anteriormente. Como o PAIC atende a alunos do ensino público estadual e municipal, os professores da amostra trabalham na rede municipal de ensino de Ocara, não havendo entre eles nenhum que lecione na rede privada. Desses professores, dois possuem nível de formação superior em Pedagogia, dois em Letras, um em Ciências e cinco professores possuem formação em nível médio. A partir desse levantamento, observou-se que os professores regentes das turmas do 2º ano do ensino fundamental haviam participado de todas as avaliações e capacitações realizadas pelo PAIC.

Ao realizar o trabalho de pesquisa procurou-se considerar o contexto histórico no qual se encontra o objeto de estudo, tendo em vista torná-lo um instrumento de enriquecimento na prática do professor alfabetizador, e um elemento de reflexão para os profissionais da educação que tratam das questões da avaliação da aprendizagem das crianças em processo de alfabetização.

A pesquisa foi realizada conforme orientação qualitativa. De acordo com Bogdan e Biklen (1994), o objetivo dos investigadores qualitativos é o de melhor compreender o comportamento e experiência humana. Os pesquisadores tentam compreender o processo mediante o qual as pessoas constroem significados e descrever em que consistem esses significados. A técnica utilizada para a coleta de informações foi a entrevista semiestruturada. Para Ludke e André (2006), a entrevista, mais do que outros instrumentos, consiste em uma das principais técnicas de trabalho da pesquisa qualitativa, por favorecer uma interação entre pesquisador e sujeito pesquisado.

A entrevista semiestruturada utilizada na pesquisa teve como objetivo coletar uma variedade de informações acerca de como as ações desenvolvidas pelo eixo de avaliação do PAIC têm contribuído para a melhoria da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental no estado. Com vistas a alcançar esse objetivo, foi desenvolvido um roteiro para uma entrevista semiestruturada que tem por base os seguintes aspectos: analisar como se deu o processo de implantação do PAIC nas escolas municipais; identificar o nível de conhecimento que os professores tinham sobre a concepção de avaliação promovida pelo PAIC; levantar junto aos professores qual a formação recebida para atuar junto ao PAIC; verificar como os professores utilizam o material didático em sala de aula; identificar as mudanças na prática do professor alfabetizador proporcionadas

pela divulgação dos resultados da avaliação por aluno; buscar informações quanto ao acompanhamento da Secretaria de Educação às ações desenvolvidas nas escolas junto ao PAIC.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A coleta de dados ocorreu em outubro de 2009, por meio de visitas às escolas do município de Ocara. Foram visitadas dez escolas do município, sendo cinco localizadas na zona rural e cinco localizadas na zona urbana.

Os resultados da presente pesquisa, que visa verificar como as ações desenvolvidas pelo eixo de avaliação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) têm contribuído para a melhoria da qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental, estão organizados em sete categorias: o período anterior à implantação do PAIC; a implantação do PAIC; a concepção de avaliação; a formação dos professores; o material didático; os resultados da avaliação diagnóstica e o acompanhamento realizado pela Secretaria de Educação do município.

O PERÍODO ANTERIOR À IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

A análise foi feita inicialmente com os resultados apresentados pelos professores quanto à sistemática de avaliação que era utilizada por eles antes da chegada do PAIC nas escolas do município. Porém, é importante destacar que a prática avaliativa envolve concepções e conhecimentos subjacentes dos professores, e a transformação dessa prática demanda questionamentos que vão desde as condições de trabalho até suas próprias convicções (ESTEBAN, 2001; HOFFMANN, 2001; LUCKESI, 2001; VASCONCELOS, 1993).

A avaliação escolar é, antes de tudo, uma questão política, ou seja, está relacionada ao poder, aos objetivos, às finalidades, aos interesses que estão em jogo no trabalho educativo. Posicionar-se como neutro diante dos interesses conflitantes é estar a favor da classe dominante, que não quer que outros interesses prevaleçam sobre os seus (VASCONCELOS, 1993).

Segundo os dados resultantes da consulta realizada, pode-se constatar que, antes da implantação do Programa Alfabetização na Idade Certa, os professores não possuíam uma estratégia própria de avaliação. Em geral, eles faziam uso dos modelos tradicionais de avaliação, baseados na prova escrita, em que eram atribuídas notas de acordo com as respostas corretas. O resultado da prova servia para classificar o desempenho do aluno naquele momento específico e identificar os estudantes que tinham conseguido atingir o objetivo esperado pelo professor.

Alguns professores faziam uso de um conjunto variado de atividades complementares para auxiliar na avaliação dos alunos. As atividades que auxiliavam a prática avaliativa do professor envolviam: a participação do aluno nas atividades realizadas; a observação do comportamento e disciplina em sala de aula; os exercícios que exploravam a leitura e a escrita; além da realização de trabalhos em grupo.

Em relação à elaboração das atividades que compõem a avaliação, os professores informaram que estas eram elaboradas por eles mesmos. Apenas um professor disse que, em alguns momentos, houve a participação da coordenação pedagógica da escola na escolha dessas atividades.

Sobre a frequência com que o professor fazia a avaliação de seus alunos durante o ano letivo, foi constatado que todos os professores seguiam o calendário do sistema de ensino da Secretaria de Educação. A sistemática de avaliação do município era bimestral, porém, alguns professores preferiam fazer uso da avaliação mensal, não deixando de cumprir o calendário oficial.

No que se refere às dificuldades que o professor tinha para avaliar, destacou-se o fato de as crianças ainda não estarem alfabetizadas. Outras dificuldades foram citadas pelos professores, tais

como: algumas crianças estarem na escola pela primeira vez e ainda não terem contato com materiais de uso escolar; salas de aula com muitos alunos, dificultando um acompanhamento individual, e a falta de material pedagógico apropriado para desenvolver as atividades.

A forma como a avaliação utilizada pelos professores auxiliava o trabalho pedagógico visando à aprendizagem do aluno também foi investigada. De acordo com as respostas, os professores se dividiram em dois grupos. Para o primeiro grupo, a avaliação era suficiente e auxiliava o planejamento das aulas que eram elaboradas de acordo com as necessidades dos alunos. O segundo grupo de professores informou que a avaliação não era suficiente. Eles precisavam elaborar atividades complementares, tais como o acompanhamento individual e diário do aluno, e a condução de atividades extras para compor a avaliação.

Outra questão investigada diz respeito às competências básicas de leitura e de escrita dos alunos que concluíam o 1º ano antes da chegada do PAIC à escola. Pode-se perceber, por meio das respostas dadas, que a maioria dos alunos ainda não havia desenvolvido essas competências.

Diante do baixo nível de desenvolvimento dos alunos, os professores relataram diversas dificuldades enfrentadas pelas crianças, tais como: algumas delas estavam indo pela primeira vez à escola e não haviam tido nenhum contato com os materiais didáticos utilizados na escola; alunos com faixa etária diferentes, que atrapalhava muito o trabalho na sala de aula; ausência do acompanhamento da família nas atividades do aluno; falta de recursos materiais também foi mencionada pelos professores, que informaram sentir dificuldades em trabalhar sem esses materiais na sala de aula; necessidade de melhorar a prática pedagógica do professor alfabetizador.

Desse modo, verificamos que elementos oriundos dos exames e das provas ainda são vigentes na prática avaliativa, como é o caso da avaliação classificatória, reconhecida por classificar e comparar os alunos através da nota. Observa-se também, que a falta de recursos didáticos apropriados não favorece a prática do professor nem propicia uma aprendizagem satisfatória ao aluno.

A IMPLANTAÇÃO DO PAIC NO MUNICÍPIO

Apesar das dificuldades no contexto escolar, os professores reconhecem a necessidade de refletir sobre a prática e redimensioná-la para garantir que novas práticas possam servir aos objetivos de aprendizagem planejados. Observam-se esses posicionamentos nos sujeitos da pesquisa quando se faz referência à implantação do PAIC no município.

É importante destacar que, ao perguntar aos professores como eles tiveram conhecimento do PAIC, a resposta da maioria apontou para a participação da Secretaria de Educação do município. As informações sobre o PAIC inicialmente foram repassadas pela secretaria durante os encontros de planejamento de ensino da escola e depois passaram a fazer parte da rotina desses encontros. Alguns professores informaram, ainda, que já haviam tido a oportunidade de assistir na mídia televisiva propagandas sobre o programa.

Segundo os professores, a proposta de implantação de uma avaliação externa dos alunos não gerou entre eles nenhuma expectativa negativa. Ao contrário, todos acolheram a proposta e demonstraram interesse em participar do programa, utilizando a avaliação como mais um meio facilitador da aprendizagem do aluno. Na opinião dos professores, o PAIC veio para facilitar tanto o trabalho do professor quanto a aprendizagem do aluno, pois os alunos demonstravam, até então, muita dificuldade em aprender a ler e a escrever.

Para os professores consultados, a metodologia do PAIC, que orienta a prática pedagógica do professor, é muito boa, possibilitando que as crianças consigam adquirir com facilidade as competências básicas de leitura e de escrita ainda aos seis anos de idade. Observou-se que a implantação do PAIC possibilitou aos professores redescobrir as funções da avaliação da aprendizagem, através da utilização de procedimentos coerentes que vivenciem com a prática pedagógica, proporcionando uma melhoria na qualidade do ensino e na aprendizagem do aluno.

A CONCEPÇÃO DE AVALIAÇÃO DO PAIC

A compreensão do professor sobre a proposta de avaliação do PAIC está presente em grande parte dos discursos dos entrevistados. Segundo alguns professores, a proposta é excelente, pois a metodologia de avaliação auxilia no redirecionamento de suas atividades, o trabalho do professor tornou-se mais fácil, as aulas passaram a ser mais proveitosas, as dificuldades que as crianças apresentam em aprender a ler e a escrever diminuíram.

No PAIC, a nova forma de avaliar traz modificações no sistema tradicional de avaliação e busca desenvolver no aluno, desde cedo, a noção de leitura, nivelando a idade das crianças (7 anos) para que sejam alfabetizadas. Além disso, observou-se que a maioria dos professores utilizava o modelo das avaliações do PAIC em sala de aula como atividade de reforço e aprendizado dos alunos.

Não se pode deixar de destacar que os professores veem o material disponibilizado pelo PAIC como um facilitador da prática pedagógica, além de este apresentar métodos de trabalho que ajudam essa prática e proporcionam uma aprendizagem significativa e mais rápida ao aluno. Percebeu-se, ainda, que os professores utilizam a avaliação como um meio de fornecer informações sobre o processo de ensino-aprendizagem, servindo como instrumento para que ele conheça os resultados de sua ação pedagógica e a necessidade de reajustá-la, bem como analisar o desempenho do aluno.

Os relatos dos professores enfatizam os aspectos positivos da prática de avaliação do PAIC, o que demonstra haver uma mudança significativa em relação à avaliação tradicional utilizada até então. A proposta de avaliação do PAIC abriu, para os professores, um leque de oportunidades até então inexistentes, tais como: motivação, conhecimento, interesse, aprendizado e inovação. Verificou-se que todos os professores pesquisados assumem a intenção de mudar e utilizar a proposta de avaliação do PAIC como subsidiária do processo de ensino e aprendizagem dos alunos.

FORMAÇÃO DOS PROFESSORES ALFABETIZADORES

As mudanças necessárias na prática avaliativa do professor e que dizem respeito à sua formação e à ação docente não são facilmente incorporadas pelos sujeitos. Vários fatores podem contribuir para o entrave das mudanças, entre eles: a formação do docente, a fragmentação do trabalho pedagógico, a indisponibilidade de recursos para melhoria da aprendizagem, além da falta de condições adequadas de trabalho.

Para que o programa começasse a funcionar no município, os professores alfabetizadores participaram de um processo de formação. Assim, no contexto do surgimento de uma nova metodologia de ensino apresentada pelo PAIC, foram organizadas algumas atividades para promover a formação dos professores da rede municipal de ensino. Dentre essas atividades, destacam-se as capacitações organizadas pela Secretaria de Educação em parceria com a editora responsável pela elaboração do material didático utilizado. Os professores que lecionavam nas salas de aula do 2º ano informaram, em sua grande maioria, ter participado de todas as capacitações. Além das capacitações, a Secretaria promovia regularmente palestras e encontros pedagógicos para troca de ideias e aprofundamento de novas práticas pedagógicas.

Com relação à contribuição dessas capacitações para a formação, os professores indicaram que todas foram muito boas, pois, segundo eles, a capacitação favoreceu o trabalho com a nova metodologia que chegou à escola, proporcionando uma nova forma de ensinar e, conseqüentemente, melhoria da prática pedagógica. Eles informaram, ainda, que, durante os encontros, aconteciam momentos em que se podia trocar experiências e aprofundar técnicas a serem utilizadas em sala de aula para favorecer o aprendizado do aluno, tendo como foco a aquisição da leitura e da escrita pelo aluno.

Além do auxílio na mudança da prática pedagógica do professor e na forma de ver e fazer a avaliação do aluno, durante esses encontros foi possível aprender também como se dá a elaboração dos itens constantes da avaliação do PAIC e quais os critérios que devem ser focados durante o planejamento destes. Destacou-se, ainda, a participação da editora que esteve presente em todos os encontros, orientando os professores sobre a maneira correta de utilizar o novo material didático, desenvolvendo assim, as competências de leitura e escrita.

MATERIAL DIDÁTICO UTILIZADO

Tão importante quanto a formação dos professores é o conhecimento dos materiais didáticos que são utilizados por professores e alunos no decorrer do ano letivo. Por esse motivo, buscou-se investigar o conhecimento dos materiais disponibilizados pelo PAIC aos professores. Junto a eles, buscaram-se informações quanto ao material utilizado por eles na alfabetização das crianças, tendo sido indicados dois tipos de materiais didáticos. Um dos materiais utilizados, fornecido pelo PAIC foi elaborado pela Editora Base – a *Coleção Caminhos do Saber* é composta por um livro didático e vários recursos que favorecem a prática do professor alfabetizador e o aprendizado do aluno.

O outro material utilizado pelos professores em sala de aula, fornecido pela Secretaria de Educação do município, foi a *Coleção de Porta Aberta*, elaborada pela Editora Moderna. Além desses materiais, os professores utilizam diversos recursos didáticos na sala de aula, entre eles: livros paradidáticos, textos retirados do cotidiano do aluno, alfabeto móvel, jogos, gravuras, gibis, jornais e revistas.

Em relação ao uso de duas coleções diferentes, os professores informaram que dão prioridade ao uso em sala de aula do material disponibilizado pelo PAIC, a *Coleção Caminhos do Saber* e que a adotada pela Secretaria Municipal de Educação, a *Coleção de Porta Aberta*, é utilizada pelos professores como atividade complementar.

Ao tratar da organização do trabalho pedagógico, foi perguntado aos professores como eles conseguiam trabalhar com os dois materiais simultaneamente. Os professores consideram que os materiais apresentam uma concepção pedagógica semelhante e que um complementa o outro, não apresentando, portanto, dificuldade de utilização. Para eles, um dos fatores que contribuem para a utilização desses materiais está na organização que fazem da sua utilização, ou seja, na sala de aula, fazem uso do material disponibilizado pelo PAIC e, nas atividades que são encaminhadas para serem realizadas em casa, usam o material adotado pelo município.

Os professores consideram que o material fornecido pelo PAIC é muito rico e vem acompanhado de recursos que auxiliam o trabalho do professor e facilitam o aprendizado do aluno. Dentre estes recursos, eles destacaram: jogos, alfabeto móvel, cartazes, diversos textos que têm por objetivo levar os alunos a adquirirem mais rapidamente as competências de leitura e escrita inerentes ao processo de alfabetização. Além do conjunto de materiais disponibilizados pelo PAIC, convém destacar que as escolas do município trabalham constantemente com projetos de leitura os quais visam introduzir o aluno no mundo letrado.

Constata-se que os professores demonstram conhecimento e saberes acerca da utilização do material disponibilizado pelo PAIC, associando-o com o material disponibilizado pelo município, fazendo uso dos dois na sala de aula, junto aos alunos. Ao concluir o posicionamento dos professores quanto ao uso dos materiais, faz-se necessário apresentar como os professores tiveram acesso aos resultados dos alunos no processo avaliativo a partir da chegada do PAIC nas escolas do município.

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA

Um dos aspectos abordados na pesquisa refere-se à forma como o município divulgou os resultados da avaliação diagnóstica realizada em 2009, com os alunos do 2º ano do ensino fundamental. Os professores responderam que, inicialmente, o município realizou uma audiência pública para divulgação destes resultados. Posteriormente, as informações contidas nos relatórios com os resultados da avaliação do PAIC foram disponibilizadas ao grupo gestor de cada escola do município.

Por se tratar de uma avaliação diagnóstica, foi perguntado aos professores se eles haviam recebido o relatório com os resultados dos alunos da sua turma. Apenas quatro dos dez professores tiveram acesso ao relatório e, dessa forma, puderam replanejar seu trabalho pedagógico, organizando as intervenções necessárias para melhorar o aprendizado do aluno. Já os professores que não receberam o relatório destacaram que a direção da escola não disponibilizou os resultados obtidos pelos alunos. O desconhecimento dos dados contidos no relatório dificultou o trabalho do professor e a sua organização com vistas à aquisição das competências básicas de leitura e escrita dos alunos.

Com os dados contidos no relatório da avaliação realizada pelo PAIC, os professores que tiveram acesso ao relatório informaram ter sido possível identificar o nível de alfabetização em que os alunos se encontravam. Os dados revelaram que a maioria dos alunos que participaram da avaliação encontrava-se no nível alfabético, havendo desenvolvido as competências de leitura e escrita. Outros dados apontados no relatório indicavam os alunos que se encontravam no nível pré-silábico e silábico, necessitando de uma maior intervenção do professor.

Considerando os dados constantes do relatório da avaliação do PAIC, solicitou-se aos professores que descrevessem qual o tipo de informação por aluno esse relatório forneceu. De acordo com os professores que tiveram acesso ao relatório, ele contém gráficos que informam a quantidade de acertos e de erros que os alunos obtiveram na avaliação diagnóstica realizada. Segundo os professores, as informações serviam para se trabalhar a partir dos itens em que os alunos obtiveram mais erros, elaborando atividades no mesmo estilo das constantes na avaliação a serem desenvolvidas em sala de aula. Os professores informaram conhecer os descritores utilizados na elaboração da avaliação diagnóstica do PAIC.

Investigou-se também sobre a forma como os resultados por descritores foram utilizados em sala de aula, constatando-se o seguinte: os professores que tiveram acesso ao relatório organizaram suas aulas programando atividades com o objetivo de trabalhar os descritores em que os alunos apresentaram fraco desempenho. Houve, contudo, professores que não tiveram acesso ao relatório dos descritores, e que sentiram dificuldade em focar seu trabalho com vistas a favorecer a aprendizagem do aluno no desenvolvimento das habilidades esperadas nos descritores.

Após a divulgação dos resultados da avaliação do PAIC, e no esforço de melhorar o desempenho apresentado pelos alunos, as escolas procuraram organizar atividades que elevassem o índice obtido pelos alunos. Das atividades organizadas depois da divulgação dos resultados do PAIC, os professores destacaram a manutenção das capacitações realizadas pela Secretaria de Educação juntamente com a Editora Base. Dos dez professores pesquisados, apenas dois disseram ter participado de um curso sobre a elaboração de itens organizados pela Secretaria de Educação do Estado, em parceria com a Universidade Federal do Ceará (UFC). Além dessa atividade, a Secretaria organizou, junto às escolas, um trabalho com projetos de leitura, que tinham como objetivo reforçar as habilidades leitoras dos alunos e facilitar a leitura dos itens nas avaliações do PAIC.

Na consulta feita aos professores, observa-se que nem todos tiveram acesso ao relatório, o que dificultou o replanejamento de novas técnicas a serem utilizadas para favorecer a aprendizagem dos alunos. Destacou-se, ainda, o remanejamento de alunos de uma sala para outra, ou seja, os alunos que apresentaram baixo desempenho no relatório foram transferidos para a sala de outro professor cujos alunos conseguiram bom desempenho na avaliação promovida pelo PAIC.

Tão importante quanto o resultado da avaliação diagnóstica, é o acompanhamento feito pela Secretaria de Educação Municipal no desenvolvimento do programa, na perspectiva de otimizar o processo de aprendizagem em curso, assim, os professores foram consultados sobre como se dá esse acompanhamento.

ACOMPANHAMENTO REALIZADO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

O último aspecto investigado foi à forma como o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo professor na escola era realizada pelo município. Os professores relataram que a Secretaria de Educação disponibilizava, para cada quatro escolas, um técnico em educação para realizar mensalmente o acompanhamento. Nessas visitas, eram organizadas reuniões que tinham como um dos seus objetivos, favorecer a troca de informações acerca do desenvolvimento dos alunos. Nas reuniões eram discutidas as melhores estratégias a serem utilizadas para favorecer a aprendizagem do aluno e, também, eram destinados momentos para a contextualização de textos na área de educação.

Já na escola, esse acompanhamento era realizado diariamente pela coordenação pedagógica, que participou ativamente de todo o planejamento e da execução das atividades desenvolvidas pelo professor em sala de aula. Os professores informaram que a coordenação era uma fonte de apoio à sua prática educativa e que atuava como uma ponte entre a escola e a Secretaria de Educação, fornecendo as informações sobre os alunos.

Segundo os professores, as ações mais relevantes estavam centradas naquelas realizadas pela Secretaria de Educação com vistas a orientar os professores principalmente em relação ao PAIC. Havia, ainda, uma estreita relação na atuação da coordenação pedagógica, como elo entre a escola e a Secretaria de Educação.

Buscando avaliar a percepção dos professores quanto às ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação e pela coordenação da escola, indagou-se sobre a importância desse acompanhamento para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos alunos. Constatou-se, a partir das respostas da maioria dos professores, que o acompanhamento conduzido pela Secretaria de Educação do município fortalecia a prática pedagógica dos professores; motivava-os a superar os obstáculos que surgiam; favorecia inovações em sua prática pedagógica e ajudava a escola a organizar o trabalho didático do conjunto de professores de um mesmo ano. Contudo, dois professores acham que o acompanhamento da secretaria não tinha influência no processo de ensino-aprendizagem dos alunos, que o mais importante, segundo eles, estava na interação professor e aluno. Somente um professor disse que o acompanhamento da Secretaria de Educação não tinha nenhuma influência em seu trabalho junto aos alunos.

Observou-se pelas respostas dos professores que a implantação do PAIC no município proporcionou uma mudança significativa na atuação dos professores alfabetizadores. A metodologia utilizada pelo PAIC favorece a aprendizagem dos alunos, e possibilita ao professor fazer um acompanhamento mais específico de cada aluno, diagnosticando os momentos necessários para realizar intervenções com vistas a assegurar o progresso do aluno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se verificar como as ações desenvolvidas pelo PAIC nas áreas de avaliação e de formação têm contribuído para a melhoria da qualidade da educação nos níveis iniciais do ensino fundamental no estado do Ceará. Nessa proposta, é valorizada a avaliação diagnóstica e formativa. Como referência, o PAIC indica a avaliação com o objetivo de acompanhar o

desenvolvimento dos alunos para verificar os progressos obtidos ao longo de sua aprendizagem na aquisição das competências básica de leitura e escrita nessa etapa da escolaridade.

Dessa forma, foi possível verificar, através da coleta de dados, que a prática avaliativa exercida pelos professores antes da chegada do PAIC ao município sofreu alteração em relação à mudança na função que a avaliação exercia até então. Como concepção de avaliação, a proposta atende aos anseios dos professores, uma vez que possibilita ao aluno uma aprendizagem mais significativa, opondo-se à concepção da avaliação classificatória e seletiva, que tem como resultado a punição e a exclusão dos alunos.

Embora os professores manifestem, em seu discurso, conhecimentos sobre a concepção que norteia os pressupostos apresentados pelo PAIC, na prática, ainda há um distanciamento entre o falado e o real.

Os professores que participam do programa foram capacitados para fazer uso dos materiais e da metodologia trazida pelo PAIC, mas foi observado que alguns professores, ao serem instados a falar das concepções que norteiam o Programa, foram vagos em suas respostas, levando-nos a entender que a mudança ocorrida em sua prática foi para atender a uma necessidade do sistema. Na realidade eles concebem o PAIC como algo que veio para ajudar e facilitar seu trabalho junto aos alunos em processo de alfabetização e manifestam em suas falas influências da teoria construtivista, procurando demonstrar que se apropriam de aspectos ligados a avaliação defendida na proposta do PAIC. Segundo essa teoria, a avaliação deve verificar o todo da criança no seu dia a dia, como um processo global, incluindo professor e escola, e avaliar ainda as diversas dimensões da aprendizagem do aluno. Os professores também revelaram que há uma maior diversidade nas formas de avaliar, que a avaliação se tornou mais flexível e que o aluno passou a ter mais oportunidades. O tipo de prova utilizado passou a contemplar aspectos mais subjetivos, valorizando as respostas dos alunos, e apresentando questões contextualizadas.

No que concerne ao uso da metodologia de avaliação do PAIC, pode-se afirmar que a intenção de promover uma mudança nas concepções vigentes no município antes da implantação do Programa se efetivou na prática, como ficou claro nos resultados com o desempenho dos alunos nos relatórios do programa.

Um ponto consensual e uma das características mais destacadas como positivas no PAIC, segundo os professores, foi a organização das capacitações, possibilitando a realização de atividades que atendam as especificidades do programa. Esse aspecto evidencia a necessidade que programas dessa natureza incorporem em seu planejamento capacitações com vistas a transferir aos municípios mais especificações acerca da metodologia a ser utilizada.

Apesar desse aspecto favorável à aprendizagem, os professores reconheceram os limites de sua ação, apontando a necessidade de a escola oferecer mais recursos didáticos, e condições adequadas de trabalho. Em relação às carências, ficaram registradas a falta de recursos didáticos para a realização de atividades em sala de aula e a falta de acesso às informações contidas no relatório do PAIC com os resultados por aluno. Sabe-se que, para desempenhar bem o seu papel, o professor precisa de outros recursos além do livro didático para trabalhar junto com os alunos na sala de aula, diversificando suas atividades e auxiliando o aluno no desenvolvimento de suas competências. A falta desses recursos dificulta o trabalho do professor, portanto, é necessário que os municípios organizem e planejem antes do início do ano letivo a compra de materiais que subsidiarão a prática do professor.

Diante dessa constatação, é de extrema importância os processos de acompanhamento de programas educacionais atentem para a necessidade de fornecer recursos didáticos necessários à sua implementação, favorecendo o trabalho do professor e a aprendizagem dos alunos.

É fundamental que os professores cujos alunos participam do programa tenham acesso às informações contidas nos relatórios fornecidos pelo PAIC, pois é somente a partir dos dados contidos neles que os professores vão poder traçar um plano para favorecer a aprendizagem de seus alunos. Esse plano deve abordar alguns dos seguintes aspectos: indicar o que precisa ser mudado em

sua prática para atender às concepções do programa; identificar os alunos que precisam de interferências diferenciadas e buscar mecanismos que auxiliem a sua prática e favoreçam ao aluno, procurando efetivamente levar a criança a aprender a ler e a escrever. Isso nos remete à importância para o desenvolvimento de competências relativas ao processo avaliativo de tal forma que os professores possam utilizar de forma adequada os resultados da avaliação oferecida pelo programa.

Além disso, pode-se afirmar que a metodologia do PAIC contribuiu com a promoção de mudanças no sentido de elevar a aprendizagem dos alunos. Tal fato comprova que, a partir do PAIC, se registrou uma melhoria na qualidade do ensino e que os alunos passaram a obter melhores desempenhos, tanto que, na última avaliação, os resultados obtidos pelas escolas do município pesquisado, ficaram acima dos alcançados em anos anteriores. O trabalho realizado a partir da implantação do PAIC vem demonstrar que a metodologia utilizada no programa apresenta, em seu contexto, um diferencial em relação às práticas utilizadas até então pelos professores em sala de aula. Essa evidência demonstra que o programa deve continuar e que, além dos professores do 2º ano, todos os professores do ensino fundamental devem participar das capacitações, já que existe rotatividade de professores em alguns municípios do estado.

Destacou-se também a importância do papel do gestor da escola, da coordenação pedagógica e da Secretaria de Educação do município para a implantação de inovações na escola referentes ao PAIC. Nesse sentido, houve verdadeira compreensão e adesão da proposta e certo consenso entre os envolvidos, verificando-se maiores possibilidades de obtenção de sucesso e envolvimento dos diversos segmentos da escola.

Enfatizamos que as escolas participantes do programa devem buscar um trabalho educativo que não esteja centrado unicamente no papel do professor, procurando realizar atividades que envolvam todos os profissionais da educação e que o objetivo de todos seja a educação de qualidade em que todos são responsáveis pela aprendizagem dos alunos. Dessa forma o professor pode contar sempre com a participação de todos no acompanhamento do seu trabalho. Essa forma de organização do trabalho pedagógico do professor apresenta-se como um excelente auxílio a sua prática e deve fazer parte do cotidiano de todas as escolas.

Frente a esses resultados, permite-se recomendar que seja dada continuidade às capacitações, cujo foco se direcione para aperfeiçoamento e aprofundamento da metodologia do PAIC, com vistas à melhoria da qualidade da educação das crianças dos anos iniciais do ensino fundamental.

Acredita-se que os dados apresentados apontam aspectos para desencadear discussões a respeito do trabalho com a metodologia do PAIC, pelo fato de ter havido um grande salto na qualidade da educação nesse município e que as ações desenvolvidas pelo eixo de avaliação têm contribuído para fortalecer a prática do professor, e cumprido seu papel na alfabetização das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental.

Embora os resultados desse trabalho apontem para uma significativa mudança na prática do professor e na sistemática de avaliação, é importante que o município tenha atenção aos resultados dos alunos nas avaliações realizadas pelo PAIC, e disponibilize essas informações aos professores, para que sejam organizadas as intervenções necessárias. Considera-se pertinente, ainda, a realização de reuniões que tratem da divulgação dos resultados por alunos aos professores, permitindo-lhe promover as intervenções necessárias para atender a especificidade de cada criança.

Espera-se que esse trabalho possa contribuir para

- promover a autonomia e a competência técnica das equipes de avaliação e de alfabetização das secretarias municipais;
- promover uma proposta de avaliação que tenha caráter diagnóstico e formativo e que esteja em sintonia com a prática do professor;
- manter e, por que não, ampliar a cooperação entre os municípios, o estado e a universidade para além dos primeiros anos do ensino fundamental.

Enfim, cabe salientar que as contribuições ora sugeridas trariam uma mudança expressiva para a educação no estado para além dos anos iniciais do ensino fundamental, evidenciando a preocupação dos municípios em promover uma educação de qualidade, não só nos anos iniciais, mas ampliando o PAIC a todos os anos do ensino fundamental.

REFERÊNCIAS

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros curriculares nacionais: 1ª a 4ª séries**. Brasília: Secretaria de Educação Fundamental, 1997.

BRASIL. **Relatório síntese de divulgação dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) 2001**. Brasília, Ministério da Educação, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Resultados do SAEB 2001, 2002, 2003: Brasil e Ceará**. Brasília: INEP, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **Primeiros resultados: médias de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) 2005 em perspectiva comparada**. Brasília, 2007.

ESTEBAN, Teresa. (Org.). **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

FERREIRO, Emilia; TEBEROSKY, Ana. **Psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

HOFFMANN, J. M. L. **Avaliar para promover: as setas do caminho**. Porto Alegre: Mediação, 2001.

LUDKE, M; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo. EPU, 2006.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. São Paulo: Cortez, 2001.

MARQUES, C. A.; AGUIAR, R. R.; CAMPOS, M. O. C. Programa alfabetização na idade certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. In: Reunião da ABAVE: contribuição das avaliações para a qualidade do ensino básico e superior, 3., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, João Batista A. **Alfabetização de crianças e adultos: novos parâmetros**. Belo Horizonte: Alfa Educativa, 2004.

TORRES, R. M. **Repetência escolar: falha do aluno ou do sistema?** Pátio, Porto Alegre, ano 3, n. 11, p. 9-14, nov. 1999/jan. 2000.

VASCONCELOS, Celso S. **Avaliação:** concepção dialética do processo de avaliação escolar. São Paulo: Liberdade, 1993.

VIANA, Tania Vicente; RIBEIRO, Ana Paula; CIASCA, Maria Isabel (Org). **Avaliação educacional, sentidos e finalidades.** Programa alfabetização na idade certa: busca pela qualidade no aprendizado da leitura e escrita. Lara Ronise de Negreiros Pinto Scipião, Edivone Meire Oliveira, Cláudio de Albuquerque Marques. Fortaleza: RDS, 2008, p.15-31.

CAPÍTULO XI

**AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM:
DA CONSTITUIÇÃO AO USO DOS
RESULTADOS DA PROVA MAIS PAIC⁶⁶**

Lucas Melgaço da Silva
Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, a educação brasileira vem se configurando dentro de um contexto de responsabilização, tendo como base uma política de *accountability* que recorre, principalmente, a resultados de avaliações externas para se perpetuar. A justificativa mais comum para esse modelo é a busca de informações que possibilitem visualizar, identificar e intervir em problemas relacionados ao fracasso escolar, por meio da oferta, da estruturação e da reestruturação de políticas públicas de melhoria da educação. Durante todo o ano, os alunos passam por vários momentos avaliativos, ocasiões essas que geram grande expectativa nos atores educacionais quanto ao êxito – ou não – da aprendizagem do aluno, da prática pedagógica do professor e do trabalho desenvolvido pelos gestores e pelos demais profissionais (SILVA, 2016).

A exemplo do estado do Ceará, no que tange ao ensino fundamental, os sujeitos chegam a participar de repetidos momentos avaliativos. Nesse universo, diversos instrumentos são aplicados, direcionados à mensuração do nível de leitura, de escrita (língua portuguesa) e de matemática dos alunos, além da identificação do seu nível socioeconômico. Quanto aos professores e aos gestores, os instrumentos consideram, principalmente, fatores que interferem na oferta educacional.

Entre as avaliações desenvolvidas nesse estado destacam-se as provas aplicadas pelo Mais PAIC – anteriormente Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) – que possuem, dentre seus objetivos, fazer um diagnóstico do nível escolar em que se encontram os alunos, para promover mudanças no processo de ensino-aprendizagem, a partir da implementação de políticas que elevem a qualidade educacional, ante o auxílio aos gestores e professores no direcionamento das práticas pedagógicas.

Sabendo da importância comprovada⁶⁷ das ações desenvolvidas no âmbito do programa mencionado, a problemática desta pesquisa surgiu a partir de questionamentos acerca das estruturas que asseguram a construção e a efetivação de seus instrumentos avaliativos: Quais os objetivos para a aplicação das provas? Suas metodologias e estruturas são passíveis de apoiarem o acompanhamento sistemático e contínuo dos processos de ensino-aprendizagem dos alunos pelos professores? Que

⁶⁶ Este capítulo é baseado na dissertação de Mestrado intitulada *Avaliações em larga escala na alfabetização: contextos no ensino público de um município do estado do Ceará*, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Ceará (SILVA, 2016). Para este artigo, o texto original sofreu alterações em algumas passagens, uma vez que foi atualizado para o ano vigente.

⁶⁷ Vide histórico de resultados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará (SPAECE), que identificou, em 2019, que todos os municípios do estado estavam com o nível desejável em alfabetização, além da expressiva melhoria nas séries subsequentes. Dados disponíveis em: <https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>.

tipo de diálogo pode ser identificado entre os resultados das distintas séries a fim de que promovam a interdisciplinaridade dos conteúdos e das práticas docentes?

No sentido de responder aos questionamentos ora suscitados, este trabalho foi desenvolvido por meio do estudo de caso ante a observação participante e a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. Teve como objetivo apresentar e fazer uma análise das estruturas das avaliações do Programa Mais PAIC, considerando o exemplo de um município do Ceará, localizado na região metropolitana de Fortaleza. A ideia se justifica na importância de identificar se a forma como elas se estruturam possibilita o apoio e o acompanhamento sistemático e contínuo dos processos de ensino-aprendizagem dos alunos, corroborando para a efetivação das práticas pedagógicas ao longo dos anos e para a existência do diálogo, a partir dos resultados nas diferentes séries e/ou demais avaliações externas.

No texto, discute-se sobre a avaliação da aprendizagem escolar e sobre as políticas de avaliação no Brasil e no Ceará, adentrando em um breve histórico do Mais PAIC. Nos resultados e nas considerações, pontuam-se as características e as estruturas da sistemática avaliativa desse programa, ao tempo que realiza análises na observação do seu percurso metodológico, considerando a produção de indicadores que conduzam com eficiência e eficácia o processo educativo de crianças e de adolescentes.

REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM ESCOLAR

É sabido que, desde os primórdios, houve a necessidade de avaliar a aprendizagem escolar. No entanto, essa avaliação era algo inconsciente, livre de intencionalidade, sem ligação com a mudança de posicionamento ou com o aprimoramento do ser ou de algo. Ainda não se pensava a avaliação como objeto integrante do ambiente escolar, tampouco como parte do processo de ensino-aprendizagem.

Uma vez introduzida a avaliação no âmbito da aprendizagem escolar, por muito tempo, ela se caracterizou como seletiva, classificatória, sem ligação com a prática educativa, equiparando-se ao que hoje é conhecido como exame. Com os estudos de alguns pensadores – entre eles Stufflebeam (1971 *apud* VIANNA, 2000, p. 26) – influenciados pelas ideias de Scriven (1967 *apud* VIANNA, 2000, p. 26), sobre a avaliação como um levantamento de dados para análise e posterior julgamento de valor, pactua-se que a avaliação propõe a tomada de decisão. O trabalho do professor e da gestão, nesse cenário, torna-se bastante complexo, estando atrelados a diversos fatores, entre eles a formação inicial e continuada, os materiais pedagógicos disponíveis, o suporte e o acompanhamento pela gestão, o planejamento, a família e, de forma mais contundente, as cobranças por resultados positivos que influenciam e definem seus comportamentos frente às demandas educacionais.

No âmbito do sistema educacional brasileiro, o emprego da avaliação é cada vez mais presente, concentrando-se em uma perspectiva integrada a programas de eficácia e qualidade. Porém, atualmente, no contexto interno das instituições escolares, ainda se percebe sua associação apenas à mensuração do rendimento escolar (VIANNA, 2000), processo estritamente burocrático, sendo, ao que parece, a avaliação do professor para com o aluno, a única formalmente reconhecida (MEDIANO, 2014).

Esses programas de eficácia definem-se dentro de políticas de *accountability* que, de acordo com Schneider e Nardi (2012, p. 1), dizem respeito ao “discurso da descentralização, da desconcentração dos serviços públicos e da autonomia dos entes federados, ainda que com princípios distintos e consequências diversas”. De modo interpretativo, nada mais é que uma prestação de contas e responsabilização, que possui como base as avaliações de desempenho (COSTA; VIDAL, 2020).

Nesse contexto, entram em cena as políticas de avaliação externa, as quais possuem como prerrogativa a averiguação do desempenho escolar em larga escala. É externa porque é feita por

avaliadores fora do contexto a ser avaliado, com o intuito de não interferir ou influenciar no resultado final e, em larga escala, pois busca atingir um público considerável, além de abranger aspectos mais globalizantes a serem avaliados. Na maioria das vezes, os instrumentos avaliativos utilizados são compostos por testes com perguntas de múltipla escolha.

Nesse tipo de avaliação, estão considerados três objetivos básicos: [...] (a) a definição de subsídios para a formulação de políticas educacionais; (b) o acompanhamento ao longo do tempo da qualidade da educação e (c) a produção de informações capazes de desenvolver relações significativas entre as unidades escolares e os órgãos centrais ou distritais de secretarias, bem como iniciativas dentro das escolas (UFJF; CAED, 2009).

No âmbito escolar, a avaliação externa deverá proporcionar aos gestores uma visão geral e até mesmo individual de como está o sistema educacional, tendo como base o ensino e o aprendizado do aluno. Dessa forma, deverá obter subsídios para planejar e redirecionar ações e metas voltadas à regulação e à melhoria da oferta de ensino. Quanto à gestão de sistemas, o Estado, em posse do conhecimento da realidade avaliada, utilizar-se-á deste para elaborar e orientar ações e políticas públicas voltadas ao campo educacional (UFJF; CAED, 2009).

À vista do que se espera que aconteça, consoante Silva e Ciasca (2021), os resultados dessas avaliações e os indicadores por elas gerados são utilizados para identificar o nível em que se encontram os alunos, a escola, o município, o estado e o país num determinado período. Ao serem divulgados, comumente, os resultados são tratados como mercadoria política amplamente exposta. Abre-se, então, com esse furor, caminhos para que as instituições e os sujeitos diretamente envolvidos no processo educacional, no caso, a gestão escolar e os docentes, justifiquem a eficácia atingida ou não, com vistas, inclusive a possíveis punições (COSTA; VIDAL, 2020).

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO ESCOLAR EXTERNA NO BRASIL E NO CEARÁ

O termo *avaliação*, já conhecido, relaciona-se com a verificação da qualidade de um determinado objeto para posterior julgamento valorativo, seguido de tomada de decisão (LUCKESI, 2011). Assim, no decorrer do período letivo, são concebidas, pelos docentes, distintas condições e tipos de instrumentos avaliativos, para aferição dos resultados dos níveis de aprendizagens dos educandos, pontuando-se os objetivos anteriormente definidos e aqueles que já foram concretizados. Tomando por base a sala de aula, esses instrumentos variam entre provas, portfólios, trabalhos em grupo, pesquisas, apresentações orais, peças teatrais, entre outros. De tal modo, ao visualizar os objetivos da avaliação, tal como o sujeito a ser avaliado, é possível eleger os instrumentos adequadamente pertinentes ao processo.

No decorrer das últimas décadas foi possível observar um largo desenvolvimento de políticas avaliativas que, diferentemente daquelas aplicadas pelos docentes, passaram a ser produzidas e gerenciadas por órgãos externos às instituições escolares. Essas avaliações surgiram no âmbito das diferentes esferas administrativas – federal, estadual e mais recente na municipal – as quais objetivam acompanhar o desenvolvimento educacional dos alunos nas diferentes séries do ensino fundamental e ensino médio. Elas aspiram aferir, por meio do instrumento prova, o nível dos alunos em relação à efetivação do processo de aprendizagem, primordialmente, em língua portuguesa e em matemática.

Segundo Libâneo (2012), o início das pesquisas sobre avaliação no Brasil teve como marco o ano 1930, porém o começo das experiências de avaliação do rendimento escolar em larga escala foi marcado pelo desenvolvimento do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural (EDURURAL) no Nordeste do país, datado do início da década de 1980 (GATTI, 1993).

Como precursor, esse programa abalizou um estudo envolvendo coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos, que incluíam os testes de rendimento escolar para o acompanhamento de 603 escolas rurais, com 807 professores e cerca de 7.000 alunos de 2ª e 4ª séries e suas respectivas famílias (THERRIEN, 2014). Para Sousa (2005, p. 21), o programa foi

planejado para ser desenvolvido no período 1980 - 1985, em 250 municípios dos estados da região Nordeste do Brasil, tinha como objetivos centrais a ampliação do acesso à escola, da população em idade escolar; a maior eficiência dos processos de escolarização; e, melhor qualidade da educação, a ser traduzida, entre outros indicadores, em melhoria do rendimento escolar dos alunos atendidos pelo programa.

De forma bem clara, esses objetivos vinculam-se aos discursos sobre a democratização do acesso à educação no Brasil, visto no âmbito dos movimentos sociais, nos anos de 1970 e 1980, materializando-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e firmando-se por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Com isso, a educação, direito de todos e dever do Estado e da família (BRASIL, 1996), passa a considerar o ensino escolar como propulsor da aquisição de conhecimentos necessários ao exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho.

Viabilizando essa ideia, o artigo 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e o artigo 3º da LDB elencam, dentre outros princípios, a garantia de padrão de qualidade. Para que o disposto seja cumprido, a própria LDB assegura, em seu artigo 9º, inciso VI, que a União se responsabilizará por “assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996).

Dentre tantas experiências de avaliação em larga escala realizadas desde o EDURURAL, bem como o desenvolvimento legal para definir metas de melhorias da aprendizagem escolar, o Ministério da Educação, juntamente com diversas instituições de pesquisas educacionais, implementou, no ano de 1990, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o qual contou com uma amostra do rendimento escolar de estudantes de instituições públicas que ofertavam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental, e se desenhou como um “termômetro” que identifica como está a qualidade da educação básica ofertada no país, considerando a utilização de diversos instrumentos avaliativos.

A partir de então, no decorrer dos anos, o SAEB sofreu diversas mudanças que tinham o intuito de modernizar e assegurar um melhor e mais abrangente processo avaliativo. As maiores modificações ocorreram em 2005, quando este foi reestruturado pela Portaria Ministerial nº 931, passando a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil; em 2013, quando a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, passou a compô-lo; e, em 2019, quando todos os instrumentos passaram a se chamar apenas SAEB, incluiu instrumentos voltados à avaliação da oferta da educação infantil, instituiu a avaliação da alfabetização já no 2º ano, incluiu a área de ciências humanas e ciências da natureza para 9º ano, e passou a utilizar a BNCC na construção dos instrumentos utilizados na educação infantil, 2º ano e 9º ano.

Mesmo com todo esse aparato concedido pelo governo federal – exames, índices e indicadores com alcance nacional – desde a experiência do EDURURAL, perpassando pela LDB/1996 e a criação do SAEB, estados e municípios do Brasil têm dispensado esforços na promoção de políticas avaliativas para aferição do rendimento escolar por meio dos seus próprios sistemas (LIBÂNEO, 2012). Dentre esses, é possível citar o Sistema de Avaliação Periódica de Sergipe (SAPED), o Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso (SEAMS), o Sistema de Avaliação Baiano da Educação (SABE), o Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco (SAEPE) e, especificamente, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), criado em 1992, que possui forte influência no cenário nacional, visto o desenvolvimento de estudos e programas que se relacionam com práticas avaliativas voltadas à promoção da educação,

prioritariamente iniciada com o objetivo de erradicar o analfabetismo infantil (VIEIRA; SILVA; CIASCA, 2017).

Vale destacar que, ainda que essa inclusão da avaliação externa no Brasil se reporte à década de 1980, culminando com o desenvolvimento de diversos sistemas federais, estaduais de avaliação, inclusive o SPAECE nos primeiros anos da década de 1990, como já visto, de acordo com Costa e Vidal (2020), foi somente a partir do início dos anos 2000 que se observou a implementação de políticas de *accountability* nos estados e nos municípios brasileiros. Conforme os autores, a exemplo do Ceará, o processo de institucionalização da *accountability* possui como principal fator a colaboração entre estado e municípios, difundidas a partir da criação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), pois

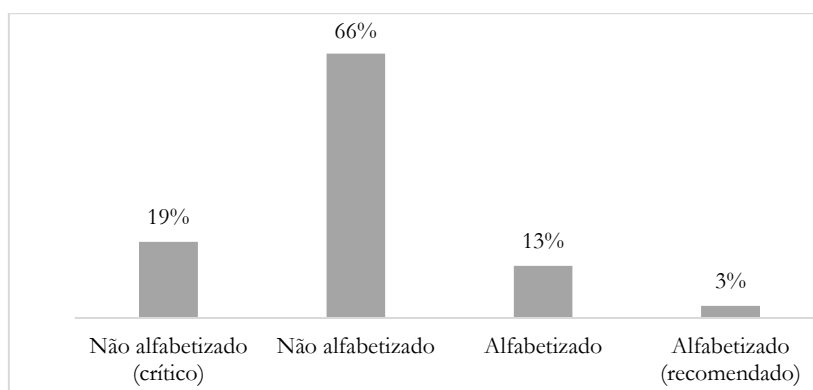
[...] tanto as formas de colaboração entre estado e municípios como o modelo de gestão por resultados adotado no âmbito da governança estadual são tributárias de condições históricas da política educacional que propiciaram a ambiência para implementação de mecanismos de responsabilização, numa clara mudança de paradigma da gestão pública e das relações intergovernamentais (p. 129).

O PAIC, atual Mais PAIC, desenvolve-se paralelamente ao SPAECE. Ele é uma política pública de cooperação entre o governo do estado e os municípios, que surgiu com a finalidade de apoiar e efetivar a alfabetização de crianças até o final do 2º ano do ensino fundamental, tendo se expandido nos anos seguintes para as demais séries desse mesmo nível. O programa se estrutura considerando alguns eixos, dentre eles, um de avaliação externa.

DO PAIC AO MAIS PAIC: BREVE HISTÓRICO

No ano de 2004, por ocasião da criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, constituído por diversos órgãos, entre eles o UNICEF, a APRECE, a UNDIME/CE, o INEP/MEC e diversas universidades cearenses, foram realizadas pesquisas sobre alfabetização de crianças nos municípios cearenses, cujos resultados levaram a dados preocupantes. Segundo o relatório divulgado, o estudo revelou uma situação preocupante de alfabetização, conforme mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1: Níveis de alfabetização na 2ª série do ensino fundamental no Ceará em 2004 (%)



Fonte: Relatório final do Comitê para Eliminação da Alfabetização Escolar (Adaptado) (2006).

Por meio dos resultados, pôde-se observar o quanto estava caótica a situação educacional no que diz respeito aos domínios de leitura e de escrita por parte das crianças das redes públicas cearenses. Assim, em 2006, UNDIME/CE e APRECE, com apoio do UNICEF, idealizaram e

criaram um programa de alfabetização por meio de um acordo de cooperação mútua entre estado e municípios: o Programa de Alfabetização na Idade certa (PAIC), que, inicialmente, contou com a adesão de 56 municípios. Mais tarde, em 2007, a execução do programa foi assumida oficialmente pelo Governo do Estado Ceará, tornando-se uma política pública, momento em que todos os municípios fizeram o pacto de adesão (CEARÁ, 2012).

Diante disso, por meio de um regime de cooperação, o programa foi organizado em cinco eixos, a saber: gestão da educação municipal, avaliação externa, alfabetização, formação do leitor e educação infantil. Assim sendo, adotou-se como principal objetivo alfabetizar todos os alunos das redes públicas de ensino do estado até os 7 anos de idade (CEARÁ, 2012). Nesse contexto, “a cooperação integra várias linhas de ação, com intervenções sistêmicas que objetivam potencializar a capacidade dos municípios de gerarem bons resultados na alfabetização de crianças” (CEARÁ, 2012, p. 29), subsidiados, inclusive, pela avaliação escolar.

Em 2011, com o objetivo de acompanhar as ações do PAIC, considerando o desenvolvimento educacional nas séries seguintes dessa primeira etapa do ensino fundamental, o programa foi expandido até o 5º ano e tornou-se PAIC +5. Em 2015, houve uma nova reformulação, momento que passou a se chamar Mais PAIC, ampliando o trabalho de acompanhamento educacional até o 9º ano. A iniciativa, de acordo com o próprio programa, foi de garantir o sucesso escolar dos alunos até o ingresso ao ensino médio. Atualmente, em sua estrutura, foi suprimido o eixo de alfabetização e incluídos os eixos de ensino fundamental I, ensino fundamental II e educação integral, totalizando seis.

A AVALIAÇÃO MAIS PAIC

A avaliação Mais PAIC surgiu em decorrência da implantação do PAIC, atualmente Mais PAIC. Esse instrumento faz parte do eixo de avaliação externa que, de acordo com a página do próprio programa na *internet*, possui como objetivos

- Difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, de modo que estes tenham uma equipe nas SME conscientes dos seguintes fatores: 1) importância de avaliar o processo de aprendizagem de seus alunos; 2) responsabilidade de conduzir o processo de avaliação de forma apropriada e responsável; 3) necessidade de utilizar os resultados das avaliações de forma apropriada, responsável e ética, sempre visando promover mudanças no processo de ensino e aprendizagem;
- Diagnosticar a situação de aprendizagem da leitura, da escrita e compreensão textual dos alunos das séries iniciais das redes municipais de ensino, comunicando os resultados da avaliação por município, por escola, por turma e por aluno;
- Oferecer subsídios para que as Secretarias de Educação desenvolvam uma gestão focada na aprendizagem dos alunos, fornecendo elementos para que, ao conhecer esta realidade, implemente políticas para elevar a qualidade do ensino ministrado nas séries iniciais;
- Fornecer indicadores para efetuar a reenturmação dos alunos da rede municipal de ensino (CEARÁ, 2020).

Portanto, essa sistemática avaliativa tem como foco o diagnóstico das aprendizagens dos alunos no ensino fundamental, os quais serão beneficiados pelas ações do Mais PAIC durante todo o ano letivo. Ademais, busca proporcionar aos professores, aos gestores escolares, às secretarias de educação e aos demais interessados, os indicadores de níveis de aprendizagem que se encontram os sujeitos. Esses indicadores servirão de base para a condução do trabalho docente, de modo a promover a regulação da aprendizagem, como propõem as ideias de Perrenoud (1998).

Além dos objetivos já destacados, o Mais PAIC também possui metas a serem alcançadas, das quais se destacam

- Realização de avaliações diagnósticas com as crianças matriculadas nas séries iniciais do ensino fundamental (2º ao 5º ano) por todos os municípios cearenses, pelo menos uma vez por ano;
- Disponibilização do sistema informatizado (SISPAIC) para digitação dos dados das avaliações externas realizadas pelos municípios;
- Divulgação dos resultados da avaliação, de forma apropriada, junto a diretores, supervisores e professores, objetivando melhorar a qualidade da educação nas séries iniciais do ensino fundamental;
- Apropriação dos resultados das avaliações pelas SME, através das equipes de gestão, avaliação, gestão pedagógica, educação infantil e literatura infantil, com o intuito de propor ações que visem a melhoria do processo de aprendizagem dos alunos;
- Utilização dos resultados da avaliação externa pelos municípios na definição de políticas educacionais locais;
- Estruturação de uma equipe de avaliação externa na Secretaria de Educação do Município (CEARÁ, 2020).

De posse dos resultados da aplicação da avaliação diagnóstica do Mais PAIC, no início do período letivo, espera-se que os envolvidos no processo educacional planejem e realizem ações tendo como foco a mudança qualitativa desses resultados ao longo do ano. Outrossim, no sentido de observar a concretização do trabalho dos professores, das escolas, dos municípios e do estado, ao final do período letivo, é aplicada uma avaliação de caráter externo, universal e censitária aos alunos participantes do programa. Essa avaliação mostrará o que foi concretizado por meio das ações planejadas e desenvolvidas durante o ano, no que se refere à aprendizagem; neste caso, ao SPAECE (COELHO, 2013, p. 27).

A exemplo desse cenário no Ceará, fica claro que, desde a garantia do direito à educação pela Constituição de 1988, passando pelo fortalecimento desse ideal pela LDB de 1996, observam-se diversas transformações no tratamento dos processos educativos, promovidos pela pesquisa científica e pela intensificação da cultura avaliativa, em especial, a de larga escala, para a melhoria da qualidade educacional por meio da promoção e da reestruturação de políticas públicas.

Considerando que essa cultura avaliativa perpassa a instância estadual, um estudo realizado pelo Núcleo de Avaliação Educacional, do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, no ano de 2010, atualizada em 2013, identificou a existência de sistemas próprios municipais de avaliação em diversos municípios do estado do Ceará⁶⁸. Assim, mesmo que ainda de forma tímida (VIEIRA; SILVA; CIASCA, 2017), é possível perceber o desenvolvimento de avaliações a nível nacional, estadual e municipal nesse estado.

METODOLOGIA

A pesquisa se desenhou na forma de estudo de caso em um município localizado no Ceará, na região metropolitana de Fortaleza. Possui cunho descritivo e abordagem qualitativa, feita por meio de observação participante, além da pesquisa bibliográfica e análise documental. Consoante a Gil

⁶⁸ O estudo foi citado por sua proponente, Professora Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca, que fez referência ao trabalho inicial de Oliveira, Marques e Ribeiro (2010) durante sua participação na mesa-redonda intitulada *Gestão educacional e sistemas municipais de avaliação*, no VI Congresso Internacional em Avaliação Educacional, ocorrido entre os dias 5, 6 e 7 de novembro de 2015, na cidade de Fortaleza/CE. Segundo a autora, os resultados serão inicialmente publicados em um trabalho de conclusão de curso em desenvolvimento no Curso de Pedagogia, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Ceará.

(2008), o estudo de caso versa sobre um aprofundamento de elementos, de modo a admitir extensivos detalhamentos. Por se tratar de análises de descrições, para uma melhor exposição e um entendimento dos resultados, foram elencadas cinco categorias, a saber: matriz de referência, elaboração, aplicação, publicação dos resultados, ações a partir dos resultados.

A tipologia descritiva possui como objetivos essenciais a descrição das características de determinada população ou acontecimento ou, ainda, o estabelecimento de afinidades entre variáveis (GIL, 2008). Ademais, de acordo com Rudio (2014, p. 71-72), ela preocupa-se em descobrir e observar acontecimentos, podendo aparecer em formas de pesquisa documental e estudo de caso, integrando-se, desse modo, na pesquisa ora apresentada, através da exposição das características da sistemática por vez analisada.

No que concerne à abordagem qualitativa, consoante Rossman e Rallis (1998 *apud* CRESWELL, 2007), é fundamentalmente interpretativa. O pesquisador pode “desenvolver um nível de detalhes sobre a pessoa ou sobre o local e estar altamente envolvido nas experiências reais dos participantes (p. 186)”, fator que nos leva imediatamente à utilização da pesquisa participante.

Como alguns dados e informações identificados no decorrer da construção do trabalho não conseguiram sustentar-se sob os documentos examinados, visto que não existia disponibilização nos ambientes consultados, foi necessária a busca por meios que pudessem ser utilizados para comprovação daquilo que seria exposto na pesquisa. Nesse caso, recorreu-se à técnica de observação participante, que foi empregada para descrever e analisar processos e contextos que não foram publicizados de forma externa pelas mídias das instâncias administrativas da sistemática analisada. Nesse caso, possibilitou

identificar e a obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento. Desempenha papel importante nos processos observacionais, no contexto da descoberta, e obriga o investigador a um contato mais direto com a realidade (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 191).

Nesse tipo de método, o pesquisador estuda e toma parte das atividades habituais do grupo fazendo com que os sujeitos entendam a importância e a necessidade da investigação, todavia, sem esconder o seu objetivo ou a sua missão quanto ao estudo (MARCONI; LAKATOS, 2003). Nesse contexto, essa etapa do trabalho careceu de específica atenção no envolvimento do pesquisador com o pesquisado no sentido de se efetivar o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Destarte, a observação realizou-se na conjuntura das atividades desenvolvidas no âmbito da secretaria de educação do município pesquisado.

Considerando os procedimentos técnicos, realizou-se um levantamento bibliográfico que possui como principal objetivo “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 183), sendo de essencial importância no “reforço paralelo nas análises de suas pesquisas ou manipulação de suas informações” (TRUJILLO, 1974, p. 230 *apud* MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 183).

Por fim, a pesquisa documental foi considerada na fortificação da fundamentação do trabalho e na aquisição de dados a partir de análises dos próprios instrumentos avaliativos e dos relatórios de gestão dos resultados da Provinha Mais PAIC. É importante ressaltar que esse tipo de pesquisa se caracteriza pelas fontes do levantamento de informações restringirem-se a documentos, escritos ou não, estabelecendo a ideia de fontes primárias (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Destarte, apresentar-se-ão, a seguir, os resultados obtidos a partir da investigação realizada. Inicialmente, pautar-se-á à forma como os resultados são observados pela gestão da Secretaria Municipal de Educação e disponibilizados às escolas após a aplicação dos instrumentos. Em seguida, tratar-se-á das categorias anteriormente elencadas.

DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

Tomando como base a observação participante, bem como documentos disponibilizados pelo setor responsável pelo desenvolvimento da Prova Mais PAIC, os resultados obtidos por meio da aplicação dos instrumentos são sistematizados em uma plataforma virtual disponibilizada pela Secretaria de Educação do estado do Ceará aos municípios. Logo, a partir das provas respondidas, a própria Secretaria Municipal de Educação faz o preenchimento desse ambiente.

Os resultados podem ser observados por meio de um relatório em que aparecem os erros e os acertos dos alunos em cada questão. Do mesmo modo, é possível verificar o percentual de acertos de cada aluno, turma e escola, como mostra a Figura 1.

Figura 1: Relatório de acertos e erros por aluno e turma na avaliação Mais PAIC

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
Governo do Estado do Ceará

Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC

Relatório das alternativas assinaladas corretamente pelos alunos

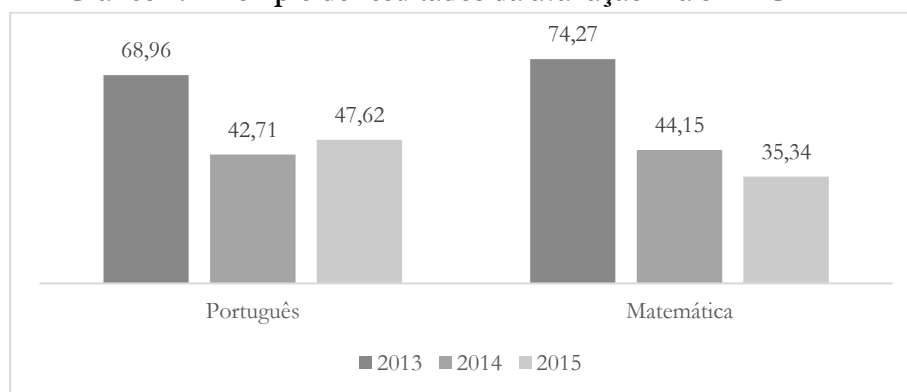
Município:
Turma: 2º ano | Ensino Fundamental | Regular | Manhã - A
Escola:
Avaliação: 2º ANO LINGUA PORTUGUESA
Ano da Avaliação: 2015

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	Percentual de Acertos
Lingua Portuguesa	3C	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	55,00
Lingua Portuguesa	3C	3C	3C	✓	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	20,00
Lingua Portuguesa	3C	3C	3C	✓	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	35,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	55,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	55,00
Lingua Portuguesa	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	45,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	50,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	85,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	45,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	70,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	90,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	85,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	3C	60,00
Lingua Portuguesa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	75,00

Fonte: Secretaria Municipal de Educação do Município Pesquisado – Cedido.

Não sendo possível observar a porcentagem de acertos por município, a própria Secretaria Municipal de Educação faz o somatório simples de acerto por unidade escolar e divide pelo total de escolas. Os resultados desses cálculos são divulgados internamente e disponibilizados aos gestores escolares por meio de reuniões posteriores. O Gráfico 2 é exemplo de resultados de aplicações anteriores e foi disponibilizada à pesquisa. Nele, é possível perceber a forma como esse procedimento é realizado.

Gráfico 2: Exemplo de resultados da avaliação Mais PAIC



Fonte: Secretaria Municipal de Educação do Município Pesquisado – Exemplo cedido (adaptado).

É possível considerar que a forma como os resultados são apresentados carece de reflexão e de interpretação mais aprofundada por parte dos responsáveis pelo processo educacional, pelo professor, pelo núcleo gestor e pelo Sistema Municipal de Educação; fato esse que é apenas orientado nas reuniões, porém não efetivamente acompanhado.

Essa interpretação deve partir das análises dos descritores observados nos itens que compõem a prova, até o planejamento em conjunto com todos os envolvidos, de ações que possibilitem intervenções diretas no processo de ensino-aprendizagem. Além disso, mesmo que essa avaliação se caracterize como sendo diagnóstica para orientar as ações de ensino-aprendizagem do professor, é evidente a necessidade de um retorno à sociedade de como anda a aprendizagem dos alunos no decorrer do processo escolar ao início do período letivo.

CARACTERÍSTICAS DAS AVALIAÇÕES MAIS PAIC NO MUNICÍPIO PESQUISADO

Nesta sessão, pontuam-se as características das avaliações do Mais PAIC a partir das categorias elencadas anteriormente, a saber: matriz de referência, elaboração, aplicação, publicação dos resultados e ações a partir dos resultados. Para melhor visualização e entendimento dos dados, elegeu-se, como meio de exposição, a construção de uma tabela geral contemplando todos os pontos definidos.

Metodologicamente, o levantamento dos dados das características dessa sistemática foi realizado, principalmente, por meio do acesso aos documentos disponibilizados pelo município através do setor responsável pela avaliação na Secretaria Municipal de Educação, e a partir da observação participante (Quadro 1). Vale ressaltar que, em muitos pontos, as evidências são aplicadas especificamente ao *locus* da pesquisa, não podendo ser afirmada sua projeção em contextos distintos.

Quadro 1: Características da avaliação Mais PAIC considerando as categorias da pesquisa

	Quem elabora?	Disciplinas avaliadas	Assuntos/Eixos	Quantidade de descritores	-
Matriz de referência	Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC)	Língua Portuguesa/ Matemática	LP: apropriação do sistema de escrita; leitura; escrita. MAT.: números e operações; espaço e forma; grandeza e medidas; tratamento da informação.	22 LP 22 MAT*	-
	Quem administra?	Quem elabora?	Teoria predominante	Tipos de itens	Quantidade de itens
Elaboração	Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC)	Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC)	Teoria de Resposta ao Item (TRI)**	Múltipla escolha e discursivos	22 LP 22 MAT*
	Quem gerencia a aplicação	Quem aplica	Período de aplicação	Quem corrige?	-
Aplicação	Secretaria Municipal de Educação	Pessoa indicada pela Secretaria Municipal de Educação***	Primeiro e segundo semestre	Secretaria Municipal de Educação	-
	Quem publica?	Quem pode visualizar?	Onde é publicado?	Como é publicado?	-

Publicação dos resultados	Não é publicado***	Secretaria Estadual de Educação; Secretaria Municipal de Educação; Escola; Professor da turma avaliada*	Não é publicado***	Não é publicado***	-
Ações a partir dos resultados	O que é feito por meio dos resultados?	-	-	-	-
	Orientações de planejamento e replanejamento da prática de ensino às escolas.***	-	-	-	-

*Dados referentes às análises do 1º, 2º e 3º ano do Ensino Fundamental no ano investigado.

**A TRI é utilizada na elaboração dos testes. Na análise dos resultados utiliza-se a Teoria Clássica dos Testes (TCT), por meio do percentual de erros e acertos.

***Exemplo do município pesquisado, podendo ter variações em outros sistemas.

Fonte: Da pesquisa.

A partir das análises dos resultados, é possível identificar que a definição ou a construção da matriz de referência fica a cargo de entes externos àqueles a serem avaliados. No que concerne às disciplinas, percebe-se a predominância da Língua Portuguesa e da Matemática. Quanto aos eixos abordados nessas disciplinas, verifica-se apego à alfabetização, considerando a aquisição do sistema de escrita e leitura, a utilização dos números e o tratamento de informações. Por fim, os descritores apresentam-se bem variados, chegando a vinte e dois em cada disciplina – a exemplo do 2º e 3º ano do ensino fundamental.

A elaboração da sistemática avaliativa é de responsabilidade de órgãos externos ao contexto avaliado, no caso, a SEDUC. Ela é responsável por conduzir todo o processo de criação das avaliações, desde a elaboração das matrizes de referência aos itens que comporão os testes avaliativos. A construção dos itens tem como base a Teoria de Reposta ao Item (TRI)⁶⁹, no entanto, a análise dos resultados utiliza-se da Teoria Clássica dos Testes (TCT), por meio do percentual de erros e acertos. Dependendo do ano avaliado, a quantidade total de itens varia, podendo serem encontrados, além dos de múltipla escolha, alguns para produção de texto.

Vale destacar que, mesmo não estando explicitamente definido, todo esse processo e essas características expostas até o momento se assemelham e ocorrem paralelamente às ações do SPAECE, que é gerenciado por meio de uma parceria entre a SEDUC e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Por se caracterizar como avaliação externa, assim como na elaboração, o gerenciamento e as aplicações dos instrumentos deveriam ser realizados por órgãos externos ao contexto avaliado. Todavia, no caso dessa sistemática, nesse meio pesquisado, não funciona dessa maneira: todo o processo fica a cargo da própria SME. Ela pode fazer a indicação de quem irá realizar esse trabalho, muitas vezes sendo delegados seus profissionais e até mesmo os próprios professores das turmas.

A aplicação dos instrumentos acontece no primeiro semestre com o intuito de diagnosticar a entrada dos alunos à série avaliada e, dependendo do desenvolvimento do processo, no segundo

⁶⁹ A TRI é uma teoria baseada em cálculos estatísticos utilizada na maioria das avaliações em larga escala existentes no Brasil, desde a construção do item que compõe o instrumento avaliativo até o modo de divulgação dos resultados.

semestre, também para diagnosticar e acompanhar a ampliação da aprendizagem. Para a sistematização dos resultados, é disponibilizada, pela instituição elaboradora, uma plataforma com data para início e finalização dos trabalhos.

Mesmo que isso aconteça no período mencionado, a demora no envio dos instrumentos pela SEDUC, que acontece, muitas vezes, depois da metade do semestre, além da logística de aplicação e tabulação dos dados pela SME corrobora para que tenha atraso no repasse dos resultados aos gestores municipais e escolares. Em alguns casos é ainda mais conflitante, uma vez que só se consegue concluir esse trabalho quando o semestre ou o ano já tenha virado, tempo esse em que, às vezes, os educandos já estão em séries mais avançadas, não sendo mais possível intervenções mais efetivas no processo de ensino-aprendizagem.

A divulgação dos resultados acontece com apoio na TCT, baseando-se apenas no percentual de acertos de cada sujeito, turma e escola. Entretanto, não existe publicação em nenhum meio de comunicação, nem mesmo como forma de retorno das ações desenvolvidas por meio de políticas públicas educacionais, para realização de pesquisa por meio da comunidade científica, para premiações específicas ou simplesmente para consultas. O acesso fica restrito apenas aos sistemas de ensino ou aos responsáveis diretos pela instituição educativa.

Por fim, quanto às ações a partir dos resultados obtidos, mesmo que os objetivos e metas explicitados pelo Mais PAIC apontem a implementação de políticas educacionais locais que promovam mudanças no processo de ensino e aprendizagem e elevação da qualidade da prática docente, isso, de modo geral, não é perceptível de forma concreta no município em questão. O que se observa são apenas orientações de planejamento e replanejamento da prática de ensino às escolas, restritas, muitas vezes, aos gestores escolares, deixando de fora o principal sujeito desse processo: o professor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo ora apresentado é parte de uma pesquisa de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Ceará e propôs apresentar e analisar as características da avaliação que compõe o eixo de avaliação externa do programa Mais PAIC.

Sabendo que o acompanhamento e a visualização sistemática do desenvolvimento da aprendizagem é, sem dúvida, imprescindível à prática pedagógica do professor que possui como objetivo final a efetivação dos objetivos educacionais, ante o cumprimento do papel social da escola, pode-se perceber, a partir dos resultados pontuados nesta pesquisa, que esse acompanhamento segue uma trajetória de fortalecimento por meio da inclusão de sistemáticas avaliativas externas em larga escala no meio educacional, tanto a nível nacional, estadual, como também municipal, que atrelam esse acompanhamento às políticas de responsabilização.

Se, por um lado, evidencia-se que a inclusão desse tipo de avaliação se tornou necessária para visualizar a real situação de como se encontra o nível de aprendizado dos alunos e propor melhorias em políticas educacionais, por outro, de acordo com o estudo exposto, percebe-se que a lógica como isso vem ocorrendo perpassa essa necessidade, deixando de ser um instrumento de auxílio à gestão e ao professor, para ser um instrumento de controle e regulação (LIBÂNEO, 2012), o que reduz os momentos destinados aos reais exercícios de diagnósticos de aprendizagem, corroborando, conseqüentemente, para a ineficiência das reflexões das práticas pedagógicas dos professores, visto, inclusive, na sistemática ora analisada que não cumpre efetivamente aquilo que dispõe seus objetivos.

De acordo com as características da sistemática de avaliação do Mais PAIC observadas no município pesquisado, pode-se identificar a existência de, pelo menos, dois momentos no decorrer do ano em que as elas são aplicadas com vistas a emitir diagnósticos da realidade, no entanto, sem

delineamento claro e concreto dos objetivos que pretendem atingir, bem como da efetivação de ações desencadeadas a partir da visualização dos resultados adquiridos no decorrer e ao final desse processo. Como afirma Luckesi (2011), alinhado às ideias de Andriola (2003) e Vianna (2000), o ato de avaliar deve ser visto como um modo de conhecer a realidade para julgamento e aprimoramento posterior, característica ainda frágil no contexto descrito. Isso pode ser observado, inclusive, já na organização estrutural dessa avaliação.

De todo modo, a existência de aplicações de instrumentos avaliativos em todos os anos da educação básica pelo Mais PAIC torna evidente o diálogo entre si e entre outras sistemáticas, a exemplo do SPAECE, considerando os descritores dos diferentes anos letivos progressivos, visto a partir da matriz de referência. Positivamente, isso proporciona, tanto aos sistemas educacionais como aos gestores, professores e alunos, o acompanhamento sistemático do desenvolvimento escolar dos sujeitos submetidos aos testes, o que contribui para a produção de diagnósticos de aprendizagem que não sejam tardios e para a reflexão efetiva das práticas pedagógicas do professorado (VIEIRA; SILVA; CIASCA, 2017).

Ressalta-se que as críticas levantadas por meio deste trabalho, embora se utilize de um estudo de caso, corrobora o que acontece nos municípios, visto que a organização e a promoção dessas sistemáticas estão arraigadas em programas maiores, estaduais e até nacionais, de avaliação educacional. Vistas algumas fragilidades observadas nas estruturas da avaliação aqui discutida, conclui-se ser necessário o aprofundamento de pesquisas como essas, que venham a relacionar os objetivos elencados por sistemáticas externas e políticas de *accountability*, com a consecução do uso de seus resultados para o acompanhamento pedagógico das ações docentes e para a real melhoria do ensino e da aprendizagem dos alunos.

REFERÊNCIAS

ANDRIOLA, W. B. Evasão discente na Universidade Federal do Ceará (UFC): proposta para identificar causas e implantar um Serviço de Orientação e Informação (SOI). **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 40, p. 332-347, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei de diretrizes e Bases da Educação n. 9.394 de 2020, de dezembro de 1996**.

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado. **Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**: Educação de qualidade começando pelo começo. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.

CEARÁ. Secretaria de Educação. **Eixo de Avaliação Externa**. MAIS PAIC. Disponível em:

<http://www.spaece.cae.dufjf.net/apresentacao-2/>. Acesso em: 20 out. 2020.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem**: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará/Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012.

- COELHO, M. I. C. A. **Rede de cooperação entre escolas**: uma ação no âmbito do programa alfabetização na idade certa – PAIC. 2006. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juíz de Fora, 2013.
- COSTA, A. G.; VIDAL, E. M. Accountability y regulación de la educación básica municipal en el estado de Ceará – Brasil. **Revista Iberoamericana de Educación**, v. 83, n. 1, p. 121-141, maio. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.35362/rie8313852>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- GATTI, B. A. O Rendimento escolar em distintos setores da sociedade. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 7, p. 95-112, jan./jun. 1993.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- LIBÂNEO, J. C. **Educação escolar**: políticas, estruturas e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- LUCKESI, C. C. **Avaliação da Aprendizagem**: componente do ato pedagógico. 1. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MEDIANO, Z. D. A avaliação da aprendizagem na escola de 1º grau. In: CANDAU (org.). **Rumo a uma nova didática**. 24. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p.152-164.
- PERRENOUD, P. **Avaliação**: da excelência à regularização das aprendizagens, entre duas lógicas. Porto Alegre: Artmed, 1998.
- RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. **Políticas de Accountability na Educação Básica**: repercussões em municípios catarinenses. ANPED. 2012. Disponível em: https://anped.org.br/sites/default/files/gt05-1408_int.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.
- SILVA, L. M. **Avaliações em larga escala na alfabetização**: contextos no ensino público de um município do estado do Ceará. 2016. 101f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza (CE), 2016. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15717/1/2016_dis_lmsilva.pdf. Acesso em: 28 dez. 2020.
- SILVA, L. M.; CIASCA, M. I. F. L. Avaliação em escolas de educação profissional integrada ao ensino médio. **Regae: Rev. Gest. Aval. Educ.**, Santa Maria, v. 10, n. 19, Pub. Contínua, p. 1-17, 2021. <http://dx.doi.org/10.5902/2318133853505>. Acesso em: jan. de 2021.

SOUSA, S. M. Z. L. 40 anos de contribuição à avaliação educacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 31, jan./jun. 2005. <https://doi.org/10.18222/ae163120052140>. Acesso em: 20 out. 2020.

THERRIEN, J. **Algumas lições da Avaliação do Programa EDURURAL/NE – 1981-1985**. Fortaleza (Ceará): UFC, 2014. Disponível em: <http://jacquestherrien.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Li%C3%A7%C3%B5es-da-Avalia%C3%A7%C3%A3o-do-EDURURAL-NE-1981-85.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019. Acesso em: 13 out. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAED). **Guia de elaboração de itens: matemática**. Juiz de Fora: CAED-UFJF, 2009.

VIANNA, H. M. **Avaliação educacional: teoria, planejamento e modelos**. São Paulo: Ibrasa, 2000.

VIEIRA, R. P. B.; SILVA, L. M.; CIASCA, M. I. F. L. Sistemas municipais de avaliação educacional em debate: caminhos a serem trilhados. *In*: SILVA, L. M.; CIASCA, M. I. F. L. (orgs.). **As voltas da avaliação educacional em múltiplos caminhos**. Fortaleza: Eduece; Imprece, 2017. p. 179-195.

DESDOBRAMENTO SOBRE ESCOLAS E REDES DE ENSINO

Parte III



CAPÍTULO XII**HÁ EFEITOS SISTÊMICOS DO PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ SOBRE OS RESULTADOS DO PAIC?⁷⁰**

**Erisson Viana Correa
Alicia Bonamino
Ignácio Cano**

INTRODUÇÃO

Os ciclos globais de reformas ocorridos na virada do século XX disseminaram pelo mundo uma nova forma de organização dos sistemas escolares baseada em descentralização, controle estatal do currículo e avaliação externa. Sob a justificativa de melhorar a prestação dos serviços públicos ao mesmo tempo em que flexibilizava a estrutura do Estado, esses novos arranjos propunham, entre outras medidas, que os estabelecimentos escolares fossem dotados de maior autonomia administrativa e pedagógica, ao passo que os sistemas escolares deveriam utilizar indicadores como forma de controle a distância e elemento estruturador de suas políticas educacionais.

Construídos a partir de resultados de avaliação em larga escala, esses indicadores possibilitariam, ainda, a definição de metas e a atribuição de incentivos (materiais e simbólicos) com os quais se buscava o alinhamento das ações entre os agentes escolares e as diretrizes emanadas pelos sistemas. A crescente adoção, por parte das redes, desse tipo de programa – as chamadas políticas de responsabilização educacional ou *school accountability* – tem despertado em pesquisadores de diversas áreas o interesse pela mensuração dos efeitos destas políticas sobre a eficácia e a equidade dos sistemas escolares.

Há na literatura internacional trabalhos que buscam consolidar uma grande quantidade de estudos de impactos deste tipo de programa, como o de Elliott e Hout (2011). Via de regra, os estudos internacionais se mostram quase sempre pouco ou nada conclusivos, com evidências de impactos tanto neutras, quanto negativas ou positivas. Boa parte dos estudos ainda não foram capazes de demonstrar se os incentivos voltados para professores induzem, de fato, a uma melhora no desempenho médio dos estudantes. Hanushek e Raymond (2005) e Carnoy e Loeb (2002), por exemplo, concluem que há ganhos para alguns grupos, porém os impactos são, de maneira geral, de curto alcance, com pouco ou nenhum efeito a médio e a longo prazo. Madaus, Russel e Higgins (2012), por outro lado, questionam a eficácia dessas políticas e chamam a atenção para o fato de que elas têm induzido os profissionais escolares a práticas pouco ou nada recomendáveis. Na tentativa de manipular os resultados, algumas escolas estariam investindo pesadamente na seleção interna e/ou externa de estudantes, restrição curricular – ensinando apenas aquilo que é avaliado – e treinamento dos alunos para a resolução de testes, sem contar dos casos de fraudes ou trapaças.

⁷⁰ Capítulo produzido a partir da tese de doutorado *Accountability na Educação: Impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará*, defendida na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2018.

Embora ainda incipiente, no Brasil já começam a despontar estudos que se utilizam dos mesmos resultados de avaliação para mensurar os impactos desse tipo de política sobre as escolas⁷¹. Algumas pesquisas se dedicaram a avaliar programas que alocaram recursos prioritariamente em escolas de acordo com seu desempenho nas avaliações⁷² (CARNEIRO; IRFFI, 2014; COSTA; CARNOY, 2014; LAVOR; ARRAES, 2014; TAVARES, 2014 A; SCORZAFAVE; FERREIRA; DORIGAN, 2015; ALVES et al., 2016; ROCHA, 2016; KASMIRSKI; GUSMÃO; RIBEIRO, 2017; KOSLINSKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017; CORREA, 2018). Outras se ocuparam em investigar especificamente os programas voltados para a bonificação dos professores (FERRAZ, 2009; FERRAZ; BRUNS, 2012; FOGUEL; GUERRA, 2012; BRESOLIN, 2014; TAVARES, 2014 B; DUARTE; SILVEIRA NETO, 2015; OSHIRO; SCORZAFAVE; DORIGAN, 2015; FURTADO; SOARES, 2017). Em menor número, estão os estudos que tentaram desenvolver avaliações comparativas entre redes, envolvendo diferentes desenhos de políticas⁷³ (BRESOLIN, 2014; SCORZAFAVE; FERREIRA; DORIGAN, 2015; OSHIRO; SCORZAFAVE; DORIGAN, 2015).

Embora ainda não seja conclusivo, parece haver alguma evidência de que as políticas que alocam recursos em escolas – entre elas as políticas focadas nas séries de alfabetização – se saem um pouco melhor, conquanto ainda não esteja claro se essas políticas conseguem extrapolar seus resultados para além da série avaliada⁷⁴ (COSTA; CARNOY, 2014; CARNEIRO; IRFFI, 2014; ROCHA, 2016; KOSLINSKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017).

Boa parte dos estudos elencados se dedicaram à mensuração dos efeitos dos programas sobre o desempenho médio das escolas beneficiadas. Alguns conseguem até mesmo estabelecer relações entre os incentivos oferecidos e os resultados alcançados, embora, mais uma vez, com impactos muito pequenos ou por vezes pouco consistentes (FERRAZ; BRUNS 2010, 2012; DUARTE; SILVEIRA NETO, 2015; ALVES et al., 2016; FURTADO; SOARES, 2017; TAVARES, 2014a; 2014b; CORREA, 2018).

Em menor número, estão os estudos que se dedicaram a investigar os impactos sistêmicos dos programas de *accountability*, isto é, que tentaram mensurar os efeitos desses programas sobre os indicadores das redes, em vez de considerar apenas as escolas beneficiadas. Essa abordagem parece alcançar algum êxito na mensuração dos impactos, com resultados um pouco mais significativos. São os casos dos trabalhos de LAVOR e Arraes (2014) Foguel e Guerra (2012), Scorzafave, Ferreira e Dorigan (2015). Foguel e Guerra (2012), por exemplo, observaram impactos positivos sobre as taxas de fluxo – promoção, evasão e repetência – no programa de bonificação de professores de Pernambuco, embora não tenham encontrado as mesmas evidências no programa de São Paulo. Por outro lado, o estudo comparativo realizado por Scorzafave, Ferreira e Dorigan (2015) envolvendo diversas redes identificou aumento da desigualdade, mesmo em redes que se preocuparam em incluir a melhoria da aprendizagem dos alunos com baixa proficiência como critério para seus programas de *accountability*.

Trabalhos como esses se tornam providenciais, pois, uma vez que a maioria dos programas de *accountability* não preveem, em seu desenho inicial, a avaliação de sua própria eficácia⁷⁵, esses

⁷¹ Os problemas que envolvem o uso das mesmas avaliações que as políticas se utilizam, será discutido mais a frente, na seção de resultados deste trabalho.

⁷² Algumas das políticas avaliadas incluem em seus desenhos bonificações aos professores, entretanto, esses programas têm como foco principal alocar a maior parte de seus recursos no estabelecimento escolar, visando o aperfeiçoamento do trabalho pedagógico.

⁷³ Que podem envolver bonificação de professores e/ou alocação de recursos nas escolas.

⁷⁴ Isto é, os efeitos alcançados no desempenho dos estudantes melhoram os resultados das séries posteriores, conforme ele avança em sua trajetória escolar

⁷⁵ Seja pela escassez de recursos, por interesses de agentes políticos ou pela própria falta de cultura avaliativa na elaboração de políticas e programas no Brasil.

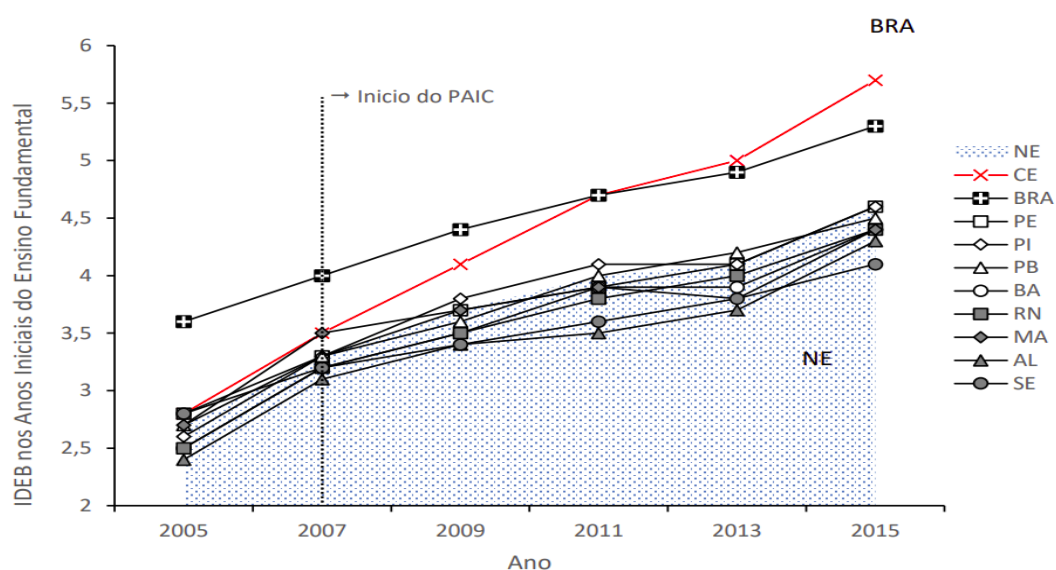
estudos acabam cumprindo o importante papel de prestar contas à sociedade sobre a eficiência e a eficácia deste tipo de programa⁷⁶.

Como se pode observar, ainda há na literatura uma enorme lacuna de estudos que indaguem se esses programas são, de fato, benéficos ou não para a educação. Apesar disso, as experiências de *accountability* continuam se espalhando pelas redes, e alguns gestores não tardam em reputá-las como responsáveis pela melhora de seus indicadores. Este trabalho vem se unir aos esforços que buscam, com os poucos recursos que tem, produzir evidências acerca da eficácia ou ineficácia desse tipo de programa, com o objetivo de subsidiar o debate sobre a conveniência ou não de sua adoção. Não por acaso, voltamos nosso olhar para o estado do Ceará, que tem sido apontado por diversos agentes políticos, pela imprensa e por demais atores da sociedade como um possível caso de sucesso na adoção desse tipo de programa.

O PAIC E O ESTADO DO CEARÁ

Apesar das dificuldades econômicas e sociais que enfrenta⁷⁷, o Ceará tem sido um dos poucos estados brasileiros a conjugar avanços importantes em seus indicadores educacionais com redução da repetência. Em pouco menos que uma década, esse estado conseguiu a importante façanha de alçar dezesseis posições no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), feito ainda não repetido por nenhum outro estado (Gráfico 1).

Gráfico 1: IDEB do 5º Ano do Ensino Fundamental - Estados do Nordeste entre 2005 e 2015



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do INEP

⁷⁶ Não que os estudos de impacto sobre os resultados das escolas não cumpram este papel, porém, como eles ficam restritos à um conjunto específico de escolas (beneficiadas sobre não beneficiadas) seu potencial em termos de prestação de contas acaba sendo menor.

⁷⁷ O Ceará é um de nove estados da região Nordeste do Brasil, possui um território de cerca de 150 mil km², subdividido em 184 municípios. Cerca de 86% de seu território está no semiárido brasileiro, o que faz dele o maior estado, em termos de extensão territorial, dentro dessa região que historicamente vem sendo atingida pela seca e pela pobreza. Dados do IBGE sobre a população do Ceará informam que, em 2017, o estado já superava nove milhões de habitantes, tendo a terceira maior população da região Nordeste e a oitava maior do país. Desse total, cerca de dois terços residiam em áreas urbanas, sendo metade dela concentrada na região metropolitana de Fortaleza. Atualmente, em torno de 44% de sua população vive no semiárido.

Em 2005, o Ceará ocupava a 21ª posição entre as 27 unidades federativas do Brasil, em um *ranking* criado a partir do IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental. Com 2,8 pontos, o estado distava cerca de 1 ponto da média nacional (3,6), estando praticamente empatado com a média de sua região (Nordeste, 2,7). Mais recentemente, em 2015, o Ceará alcançou um IDEB de 5,7, quatro décimos acima da média nacional (5,3) e cerca de um ponto acima do segundo melhor IDEB do Nordeste, Pernambuco, e da média de toda a região, 4,6. Essa evolução fez com que o Ceará figurasse entre os cinco estados do Brasil mais bem avaliados nos anos iniciais do ensino fundamental, lado a lado com estados mais ricos das regiões Sul e Sudeste. Gestores da educação cearense não titubeiam em apontar o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), como o grande responsável pelo salto de qualidade realizado pelo Ceará, em termos de resultados, a partir de 2007.

O PAIC, como é conhecido um conjunto de programas e estratégias implementados pelo sistema educacional do Ceará desde 2007, nasceu de um pacto celebrado entre o Governo do Ceará e as 184 prefeituras de seu território, com o objetivo de extinguir o analfabetismo infantil e melhorar os resultados educacionais de suas redes de ensino⁷⁸. Para atingir esse objetivo, o governo promoveu uma série de mudanças institucionais que visavam modificar o padrão de relações existentes entre as suas instâncias burocráticas, a SEDUC (Secretaria Estadual de Educação) e as instâncias burocráticas dos municípios, as SME (Secretarias Municipais de Educação).

Para tal, criou uma instância responsável pela cooperação com os municípios (COPEM) dentro da SEDUC, que passou a ser responsável pela intermediação da relação da SEDUC com as secretarias municipais, a fim de auxiliá-las nas mudanças institucionais e de seus processos burocráticos e pedagógicos. Essas mudanças tinham como norte implantar uma nova forma de cultura pesadamente baseada em avaliação, no qual os resultados passam a fundamentar boa parte das ações: desde a formação continuada dos professores (vinculadas aos materiais didático-pedagógicos e estes, por sua vez, também vinculados às avaliações) até mudanças no modelo de gestão, agora baseados em indicadores, com a substituição gradativa de seus sistemas clássicos de controle por novos sistemas informatizados, oferecidos e padronizados pela SEDUC.

Tratou-se, é claro, de plano ambicioso, que se utilizou de novos recursos e instrumentos⁷⁹ a fim de captar os interesses dos agentes políticos e dos gestores municipais com o objetivo de alinhá-los à visão política e educativa promovida pelo Governo do Estado. Do ponto de vista institucional, o plano buscou realocar o Governo do Estado no papel de principal coordenador e articulador das políticas educacionais, papel este que, inclusive, lhe foi reservado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.396/1996).

Apesar da importância do PAIC no cenário educacional brasileiro⁸⁰, ainda há poucos estudos que tentem mensurar seus efeitos nos recentes resultados obtidos pelo Ceará. Um dos primeiros estudos a tentar foi o de Lavor e Arraes (2014) que se utilizou de indicadores sintéticos para estimar qual a seria a nota o Ceará, caso o estado não tivesse implantado o PAIC em 2007. O contrafactual utilizado pelos autores foi construído a partir dos resultados apresentados por outros estados brasileiros entre 2005 e 2011 na Prova Brasil.

Com esse método, os pesquisadores constataram que as notas do Ceará, em língua portuguesa, cresceram o dobro do esperado, desde a celebração do PAIC. Naquele mesmo ano, 2014, Costa e Carnoy também avaliaram os impactos do PAIC sobre as escolas cearenses, utilizando, para isso, um grupo de controle formado por estudantes de estados fronteiriços que não foram afetados

⁷⁸ A realização deste pacto mobilizou diversos agentes e estruturas institucionais, como os poderes públicos legislativo e executivo do Estado e das prefeituras, Universidades e outras entidades públicas e/ou privadas, como o escritório de representação da UNICEF no Ceará.

⁷⁹ Um desses instrumentos é o Prêmio Escola Nota Dez, como veremos mais adiante.

⁸⁰ O PAIC serviu de inspiração para várias iniciativas implantadas Brasil afora, inclusive o PNAIC (Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa) implementado no Governo Dilma Roussef, do qual o ex-governador (e principal impulsionador o pacto cearense) Cid Gomes, chegou a ocupar o cargo de ministro da educação.

pelo PAIC. Com esse desenho, os pesquisadores identificaram que os impactos das diversas iniciativas sob o codinome de PAIC representaram cerca de 40% a 50% das diferenças em favor dos estudantes do Ceará nas notas de Língua Portuguesa e Matemática da Prova Brasil de 2011. Entre uma série de ações que os autores elencam como possíveis responsáveis pelos excelentes resultados, figurava o programa de *accountability* denominado Prêmio Escola Nota Dez.

O PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

O Prêmio Escola Nota Dez é o sistema de incentivos do PAIC voltado para os estabelecimentos escolares⁸¹. Criado em 2009, pelo Governo do estado do Ceará, ele foi desenhado com o intuito de alinhar as ações e os interesses dos profissionais da escola aos esforços do Governo para a melhoria dos resultados do estado. No que diz respeito ao seu desenho, ele difere de outras iniciativas do mesmo tipo por não focar na bonificação dos profissionais, mas, sim, em distribuir recursos para as escolas.

Entretanto, nem sempre ele foi assim. Seu atual formato é resultado de um longo processo de aprimoramento que começa em 2001, quando o estado do Ceará lançou, em parceria com o Banco Mundial, o Prêmio Escola do Novo Milênio. Nessa época, o programa se caracterizava por conceder bonificações em dinheiro para professores e pessoal técnico-administrativo das escolas com alunos da 8ª série do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio que tivessem alcançado um desempenho satisfatório nas avaliações do SPAECE (IETS, 2008). Extinto após três anos de duração (2004), esse programa cedeu lugar a um novo programa chamado Prêmio Escola Destaque. Com sua incorporação ao PAIC, o Prêmio passou a contar com mais recursos: uma vultosa dotação orçamentária de mais de 20 milhões de reais retirados do FECOP – Fundo de Combate à Pobreza (CEARÁ, 2015). Segundo os gestores, esse fortalecimento do Prêmio visava “potencializar as capacidades da SEDUC-CE de alcançar os objetivos do PAIC a partir de sua ação indutora sobre os gestores e professores para a melhoria dos resultados das escolas” (CORREA, 2018, p. 110).

No que diz respeito ao quadro geral das iniciativas de responsabilização implantadas no Brasil, o Prêmio Escola Nota Dez se firma entre a primeira e a segunda geração de políticas dessa natureza (BROOKE; CUNHA, 2011). A primeira geração de políticas de *accountability* educacional⁸² se caracterizava pelo ranqueamento das escolas e distribuição dos valores de acordo com o desempenho, sem ponderar questões mais complexas, como a origem dos estudantes ou o tamanho das escolas. Por esse motivo, geraram forte reação dos profissionais da educação e de especialistas que o criticavam pela indução à competição entre as escolas e pelos possíveis danos à equidade que poderia gerar dentro das redes. A segunda geração de políticas desse tipo, surgida ao final da década de 2000, tenta superar esse tipo de crítica incorporando elementos mais sofisticados em seus desenhos⁸³, como a utilização de indicadores sintéticos e de metas autorreferenciadas a partir do desempenho prévio de cada estabelecimento, visando não provocar competição entre escolas.

Apesar de contemporâneo àquelas iniciativas, o Prêmio Escola Nota 10 veio na contramão dessas inovações, mantendo a competição como principal fator de indução aos seus profissionais.

⁸¹ O PAIC dispõe, ainda, de outros dois sistemas de incentivos: a Lei de Repasse das Cotas Partes do ICMS, voltado para prefeitos e gestores das SME, e um programa de premiação com notebooks voltado para estudantes do Ensino Médio (Decreto nº 32.584 de 18/04/2018).

⁸² Que teria se iniciado em 2001, com o próprio Prêmio Escola do Novo Milênio (um dos precursores do Escola Nota Dez), do Ceará, e com os programas Nova Escola, do Estado do Rio de Janeiro, e o Sistema de Bônus Salarial, do Estado de São Paulo, além do Bônus Salarial para Professores Alfabetizadores, do Município de Sobral-CE.

⁸³ É o caso dos novos sistemas de incentivos coletivos dos estados de Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Rio de Janeiro. O programa do Espírito Santo incorpora ainda uma terceira geração de inovações que é a utilização de Indicadores que tentam captar o efeito “puro” da escola, isto é, o quanto a escola acrescentou de conhecimento, deduzido as diferenças sociais.

Entretanto, para responder às críticas e inibir comportamentos indesejados entre seus agentes públicos, seus formuladores incorporaram uma série de modificações que, ao longo dos anos, foram conferindo uma nova cara ao programa: como o fator de ajuste, que inclui no indicador da premiação uma preocupação com a equanimidade dos resultados entre estudantes, ou o apoio institucional e financeiro dado às escolas de pior desempenho, que dotou o programa de uma face compensatória e cooperativa não prevista em seus desenhos iniciais, além de uma série de condicionalidades que buscaram impedir, a todo custo, que as escolas agissem de maneira seletiva na tentativa de inflar seus resultados.

Outro fator que colocou o Prêmio Escola Nota 10 em sintonia com seus pares foi a utilização de um indicador sintético, no caso do Ceará, o IDE – Índice de Desempenho Escolar. No entanto, diferente dos demais programas, os formuladores cearenses optaram por não incluir uma taxa que representasse a dimensão de fluxo no cálculo do indicador. Essa dimensão tem sido uma constante nos indicadores propostos pelas redes desde a criação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – em 2007, que incluiu taxas de aprovação em seu cálculo, sob a justificativa de inibir as escolas a tentarem inflar seus resultados através da expulsão de seus piores alunos por intermédio do aumento da repetência e da evasão. Entretanto, isso não quer dizer que o Ceará descuidou dessa questão. Pelo contrário, ao invés de deixar exclusivamente a cargo dos estabelecimentos escolares, seus formuladores optaram por incluir essa dimensão no cálculo de um indicador voltado para os sistemas: o IQE – Índice de Qualidade Educacional dos Municípios – criado pelo Governo do Estado com o objetivo de vincular parte das receitas provenientes de repasses do ICMS aos resultados educacionais dos municípios, trazendo, assim, a preocupação com os indicadores de desempenho e aproveitamento escolar para a ordem do dia nas agendas de prefeitos e gestores preocupados em aumentar seus orçamentos.

O cálculo do IDE⁸⁴ utilizado pela SEDUC para definição do Prêmio Escola Nota 10 é feito da seguinte forma.

$$\text{IDE} = \text{Taxa de participação} \times \text{IDE Bruto Médio} \times \text{Fator de ajuste}$$

Onde a taxa de participação é a proporção entre o número de alunos presentes na avaliação e o número de alunos matriculados na turma, de acordo com o Censo Escolar. Essa taxa foi incluída com o objetivo de inibir a prática de seleção por parte das escolas que colocavam apenas os seus melhores alunos para realização da avaliação. O IDE Bruto Médio, por sua vez, é a média entre os indicadores dos IDE Brutos de língua portuguesa e matemática, calculado conforme a fórmula abaixo.

$$\text{IDE Bruto (L. Portuguesa ou Matemática)} = \left\{ \frac{(\text{proficiência média} - \text{limite inferior})}{(\text{limite superior} - \text{limite inferior})} \right\} \times 10$$

sendo os limites inferiores e superiores definidos em função da série e da disciplina avaliada pelo SPAECE, numa escala que vai de 0 a 500. No caso da 5ª série, por exemplo, os limites definidos para língua portuguesa vão 75 a 275, e para matemática, de 100 a 300.

O fator de ajuste ou “fator de ajuste para universalização do ensino”, como preferem definir os gestores da SEDUC, leva em conta o percentual de alunos distribuídos em níveis de aprendizagem de acordo com uma tabela referenciada pedagogicamente. Para a 5ª série, a classificação utilizada na época em que este estudo foi realizado é a seguinte:

$$\text{Fator de ajuste} = 0,25 \times \text{percentual de estudantes no nível muito crítico}$$

⁸⁴ IDE-Alfa, para 2ª série do fundamental; o IDE-5, para 5ª série do ensino fundamental; IDE-9, para 9º ano no ensino fundamental

- 0,5 x percentual de estudantes no nível crítico
- 0,75 x percentual de estudantes no nível intermediário
- 1 x percentual de estudantes no nível adequado

Assim, quanto maior o percentual de estudantes nos níveis mais altos da escala, maior o fator de multiplicação. Com a introdução desses parâmetros, a SEDUC esperava demover as escolas de assumirem estratégias de ensino que focassem apenas nos melhores alunos, com a finalidade de melhorar os resultados e maximizar suas chances de ganhar a premiação.

Com base nesses cálculos, a SEDUC gera um IDE para cada escola, que depois são ordenadas e classificadas em um *ranking* baseado nesse indicador. Após isso, e observadas algumas condicionalidades, o Governo do Estado concede um prêmio no valor de R\$ 2.000,00 por aluno matriculado na série avaliada⁸⁵ a cada uma das 150 escolas mais bem posicionadas neste *ranking*. Além disso, concede também uma ajuda financeira no valor de R\$ 1.000,00 por aluno matriculado na série avaliada, a título de apoio, às 150 escolas com os piores resultados no *ranking*. O dinheiro repassado às escolas só pode ser utilizado em materiais de capital ou de custeio, de acordo com percentuais pré-definidos pela SEDUC. No entanto, até 20% do total de recursos destinados às escolas premiadas podem ser revertidos em bonificação aos professores, ao núcleo gestor e aos servidores⁸⁶.

Porém, como dito, não basta que a escola esteja bem posicionada. Para receber a premiação, elas precisam cumprir as seguintes condicionalidades: a primeira, é que ela não pode ter participado na mesma condição, de escola premiada ou apoiada, no ano anterior; a segunda, é que precisa ter um mínimo 20 alunos matriculados em cada uma das turmas avaliadas, além de ter alcançado uma taxa de participação de 90% no dia de aplicação das provas. Por fim, as escolas premiadas precisam, ainda, ter alcançado um IDE mínimo de 8,5 pontos, além de fazer parte de uma rede no qual 70% dos alunos tenham, pelo menos, o nível desejável na escala de Alfabetização (CEARÁ 2012a). Essa condicionalidade visa fortalecer os objetivos do PAIC relativos à alfabetização de todos os alunos e, também, conforme entrevista com um dos coordenadores da SEDUC, impedir que as redes assumam estratégias de seletividade externa criando “ilhas de excelência”, onde uma ou mais escolas recebem maior atenção e recursos por parte da rede (algumas até podendo operar com seletividade), em meio a “um mar de baixos resultados” com as demais escolas precarizadas e/ou recebendo os alunos indesejados pelas primeiras.

Por fim, o programa prevê, ainda, que as 150 escolas mais bem posicionadas assumam o compromisso final de prestar colaboração técnica e pedagógica às 150 escolas mais mal posicionadas nesse mesmo *ranking*, durante os dois anos seguintes à edição em que ganhou o prêmio. Para que isso se torne possível, o Governo do Estado divide os repasses da premiação e da ajuda financeira dadas às essas escolas em duas parcelas. As escolas premiadas podem antecipar até 75% do valor na primeira parcela, ou seja R\$ 1.500,00 *per capita*, mediante a elaboração de um plano de aplicação a ser construído de acordo com as orientações da Secretaria de Educação. A segunda parcela, correspondente a 25% da premiação, ou 500 reais *per capita*, só é paga às escolas premiadas se elas conseguirem ajudar as escolas apoiadas a elevar seus índices acima de 5,0 pontos sem deixar cair os seus próprios, uma condição difícil, pois não depende apenas de si mesmas para cumprirem. Além disso, aumentar ou manter notas que já estão altas é difícil devido ao efeito-teto ou regressão à média. Para as escolas que recebem o apoio, o programa paga 50% do valor na primeira parcela, ou R\$ 500 *per capita*, mediante a elaboração do plano de aplicação. O recebimento da segunda parcela está condicionado à elevação do IDE para, no mínimo, 5,0 pontos, não dependendo dos resultados da escola premiada

⁸⁵ Há prêmios voltados para o 2º ano, o 5º ano e o 9º ano do ensino fundamental.

⁸⁶ As escolas que recebem apoio podem utilizar 20% para bonificação, mas apenas na segunda parcela, como trataremos mais adiante.

para alcançar o bônus. Nessa etapa, as escolas apoiadas também podem destinar até 20% do total dos recursos obtidos para a bonificação de seus profissionais.

Alguns estudos tentaram avaliar os impactos isolados do Prêmio Escola Nota Dez sobre o conjunto de escolas beneficiadas. Em 2014, Carneiro e Irfi publicaram um dos primeiros trabalhos a tentar mensurar especificamente os impactos do Prêmio Escola Nota Dez sobre o desempenho dos estudantes do 2º e 5º ano do ensino fundamental. Utilizando-se de resultados da Prova Brasil de 2007 a 2011, os autores observaram que esse programa era capaz de melhorar, em até 9 pontos, os resultados de Língua Portuguesa dos estudantes de 2º ano das escolas beneficiadas. Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017) também avaliaram os impactos do Prêmio Escola Nota Dez sobre o desempenho, as desigualdades de proficiência, o fluxo escolar, bem como as taxas de participação dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental nas três primeiras edições do Prêmio.

Os autores identificaram um impacto de aproximadamente 22 pontos no SPAECE-Alfa para escolas premiadas em relação ao grupo controle. Utilizando a Prova Brasil, verificaram um incremento menor, cerca de 7 a 10 pontos em Língua Portuguesa e em Matemática, respectivamente. Os resultados também evidenciaram redução das desigualdades intraescolares entre as escolas premiadas, com redução de cerca de 3 pontos no desvio padrão dessas escolas em relação a seus pares. Para as escolas mais mal colocadas, as que receberam apoio financeiro, o estudo não conseguiu apontar impactos significativos, tanto para desempenho, quanto para equidade.

Como dito, esses estudos tentam avaliar os impactos do Prêmio sobre o conjunto de escolas beneficiadas em relação às escolas não beneficiadas. Até o momento, não houve estudo que buscase identificar os efeitos isolados do Prêmio sobre o conjunto da rede. Sob essa perspectiva, as avaliações de impacto sistêmico até agora realizadas avaliaram apenas os efeitos do PAIC. Sabemos que os efeitos do Prêmio Escola Nota Dez devem estar embutidos nos efeitos sistêmicos do PAIC a partir de sua introdução, em 2011, porém não sabemos em que direção nem sua magnitude. Em outras palavras, não sabemos se o Prêmio foi capaz de modificar ou de acelerar a trajetória de crescimento imposta pelo PAIC, como acreditam alguns gestores. Faltam ainda estudos que busquem avaliar os efeitos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez *vis-à-vis* aos efeitos sistêmicos provocados pelo PAIC.

Neste texto realizaremos uma análise preliminar com objetivo de verificar possíveis alterações nas tendências dos resultados da rede pública do Ceará influenciadas pela introdução do Prêmio Escola Nota Dez em 2011. A dificuldade de construir uma série temporal com anos suficientes para uma análise ainda nos impede de mensurar os impactos devido à dificuldade de dar o devido tratamento estatístico à série histórica, mas não nos impede de vislumbrar possíveis alterações e mudanças tendenciais.

Tentaremos fazer isso a partir de um pequeno estudo de séries temporais realizado com resultados da Prova Brasil e do SPAECE que cobrem pouco mais que uma década, ou seja, dados de antes e depois da introdução do sistema de incentivos do PAIC. Para a realização deste trabalho, assumimos como pressuposto que as ações do PAIC após dez anos ininterruptos estão relativamente distribuídas pelas redes municipais e estadual do Ceará e que, portanto, seus efeitos também devem estar relativamente distribuídos pela rede.

MÉTODO

Inspirados na tradição quase-experimental iniciada por Campbell (1979), propomos este estudo com séries temporais com o objetivo de verificar possíveis efeitos do PAIC e do Prêmio Escola Nota Dez sobre os indicadores de eficácia e equidade do sistema público de ensino do Ceará. Para isso, utilizaremos os resultados de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática e os indicadores de dispersão, isto é, desvios padrão, retirados dos microdados do SAEB e da Prova Brasil de duas décadas, 1995 a 2015. A análise será realizada comparando as médias do Ceará com as médias

nacionais e da região Nordeste das escolas públicas estaduais e municipais⁸⁷, de acordo com o esquema a seguir.

$$O_{95} \quad O_{97} \quad O_{99} \quad O_{01} \quad O_{03} \quad O_{05} \quad X_1 \quad O_{07} \quad O_{09} \quad X_2 \quad O_{11} \quad O_{13} \quad O_{15}$$

onde O_n representa cada uma das avaliações realizadas pelo SAEB e Prova Brasil entre os anos de 1995 e 2015, indicados pelo índice n equivalente aos dois últimos dígitos do ano da avaliação. Os caracteres X_1 representam o início do PAIC na rede, e X_2 , a introdução do Prêmio Escola Nota Dez. Embora não dispuséssemos de avaliações suficientes para a realização de um tratamento estatístico eficiente para esse tipo de estudos, esperamos que a série histórica nos ofereça a possibilidade de perceber algumas tendências e mudanças ao longo do tempo.

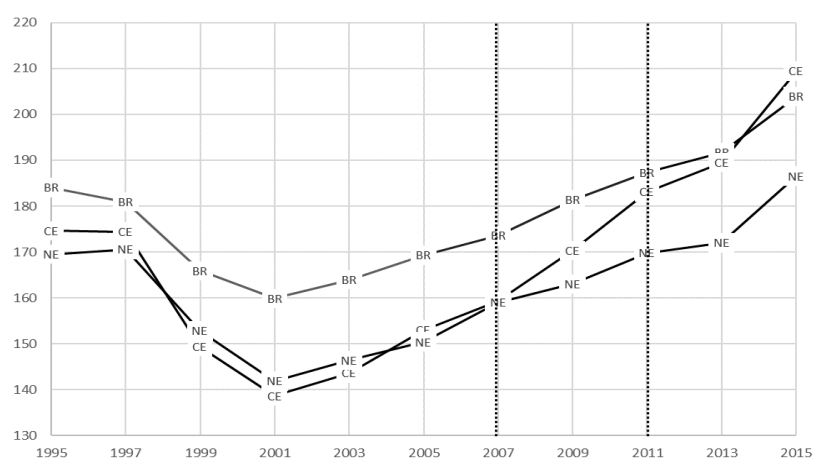
É possível também que precisemos recorrer aos resultados da avaliação estadual anual realizada pelo próprio estado do Ceará, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará, que tem como desvantagem o fato de ser o componente principal utilizado para o cálculo do indicador que atribui os incentivos do Prêmio, como nos alerta a literatura sobre os riscos de distorção causados pela vinculação de incentivos a medidas de desempenho (CAMPBELL, 1979). Em busca de uma possível solução para isso, utilizaremos os resultados da Prova Brasil como forma de controle dos vieses.

RESULTADOS

Nos gráficos apresentados a partir daqui, as linhas verticais identificam as duas principais intervenções ocorridas na educação cearense nos últimos dez anos: o PAIC, em 2007, e o Prêmio Escola Nota Dez, anunciado em 2010 e colocado em prática, para o 5º ano do ensino fundamental⁸⁸, a partir de 2011.

Como visto, no Gráfico 1, a introdução do PAIC representou o início de uma trajetória de crescimento dos resultados educacionais do sistema público de ensino do Ceará. Agora observaremos no gráfico 2, as possíveis alterações dessa trajetória antes e depois da introdução do Prêmio Escola Nota Dez do 5º ano em 2011.

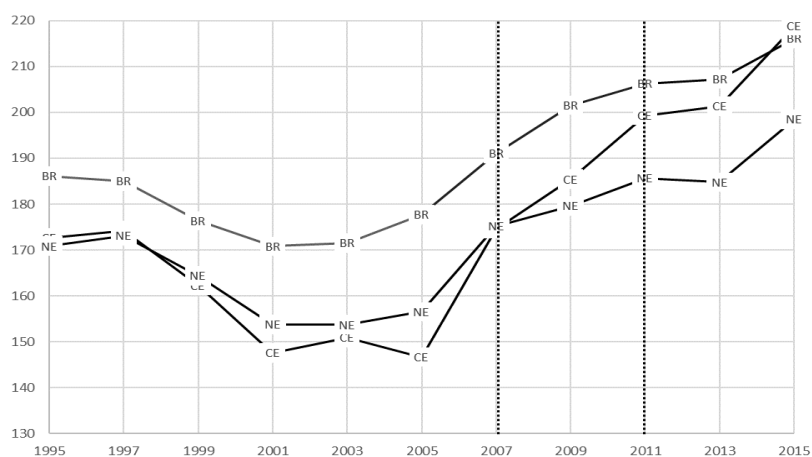
Gráfico 2: Proficiência média em Língua portuguesa e em Matemática dos estudantes das redes do Ceará, Região Nordeste e Brasil na série histórica do SAEB/Prova Brasil – 1995 a 2015



⁸⁷ Ou seja, apenas das escolas estaduais e municipais, excluídas as escolas públicas federais e as particulares.

⁸⁸ Este estudo focará nos resultados sistêmicos para o PAIC do 5º ano do fundamental.

MATEMÁTICA



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SAEB, INEP

Tanto em língua portuguesa quanto em matemática se observa que, após a entrada em vigor do PAIC (2007), ocorreu um progressivo deslocamento dos resultados do Ceará – que se encontram próximos da média da região Nordeste – em direção à trajetória da média brasileira. Observa-se também uma pequena desaceleração no biênio posterior à introdução do Prêmio Escola Nota Dez em 2013, com retomada no biênio posterior, 2015. Entretanto, esse comportamento está presente também nas médias Brasil e Nordeste, embora um pouco mais suaves, indicando que essa queda pode não ter relação com a introdução do Prêmio.

Outra questão relevante para esse estudo é se o crescimento observado vem sendo acompanhado do aumento das desigualdades internas do sistema. Isso pode ocorrer nos casos em que a melhora do desempenho geral tenha por base o desempenho maior de um pequeno grupo de escolas. Nesse caso elas se afastam das demais, deixando para trás todo o restante, que não consegue acompanhar esse crescimento. Nesse caso, a média geral aumenta, mas a desigualdade interna do sistema também: um resultado indesejado para um sistema público de educação. Os dados utilizados não permitem agregar os resultados no nível da escola devido ao fato de que, antes do advento da Prova Brasil censitária em 2005, os resultados do SAEB eram apenas amostrais. Todo caso, recorreremos a um indicador de dispersão dos resultados dos estudantes, a fim de verificar se o crescimento que ocorre no Ceará vem acompanhado do aumento, da manutenção ou da diminuição da dispersão das aprendizagens, como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3: Desvio padrão das proficiências em Língua Portuguesa e em Matemática dos estudantes das redes do Ceará, Região Nordeste e Brasil na série histórica do SAEB/Prova Brasil – 1995 a 2015

LÍNGUA PORTUGUESA



MATEMÁTICA



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SAEB, INEP

Nesses gráficos, reunimos os resultados de desvio padrão das proficiências dos estudantes do estado do Ceará, da região Nordeste e do Brasil. Nele se observa uma tendência muito parecida com a observada nos resultados de proficiência. Entre 1995 e 2007 os desvios padrão da rede cearense e da região Nordeste seguiam muito próximos, até que, após 2007, quando o PAIC entra em cena, os resultados do Ceará começam a se desgarrar dos resultados da região, evoluindo paulatinamente em direção à média nacional. Observa-se que ocorre uma queda brusca em 2015, porém essa tendência é acompanhada também pelas médias da região Nordeste e do Brasil, indicando, mais uma vez, que essas flutuações podem não ter relação direta com a introdução do Prêmio Escola Nota Dez na rede cearense.

De certa forma, o que a tendência geral desses conjuntos de gráficos nos mostra é que, de fato, os estudos que apostaram nos impactos positivos do PAIC sobre os resultados do Ceará, ainda

em 2014 (LAVOR; ARRAES, 2014; COSTA; CARNOY, 2014) acertaram. Porém, esses estudos não se dedicaram a observar os indicadores de desigualdade interna do sistema escolar cearense. Nossos dados mostram que esses indicadores também têm se modificado, tornando a desigualdade interna do sistema um pouco mais próxima da média nacional. Entretanto, esses resultados não são conclusivos. São necessários estudos que foquem especificamente nessa dimensão para que possamos entender quais são os impactos do PAIC sobre os indicadores de desigualdade interna do sistema⁸⁹.

Outra limitação clara de nossa observação é que, devido ao fato de a Prova Brasil ser bianual, há um número muito reduzido de avaliações entre o início do PAIC, a introdução do Prêmio Escola Nota Dez e o final da série. Isso dificulta a verificação dos possíveis efeitos do Prêmio sobre a tendência iniciada pelo PAIC, ainda em 2007. Dessa forma, precisaremos recorrer aos resultados do SPAECE (2008 a 2016) para obter um número maior de observações entre uma intervenção e outra, uma vez que ele é anual e está na mesma escala do SAEB/Prova Brasil, possibilitando, assim, melhor comparação. É importante lembrar que, se as previsões da literatura se confirmarem, é provável que os resultados do SPAECE se mostrem influenciados pela tentativa dos agentes de alcançarem os incentivos dados pelo Prêmio⁹⁰. Tendo em vista que não dispomos de melhores alternativas, utilizaremos esses resultados cotejando-os com os resultados Prova Brasil para controlar possíveis vieses.

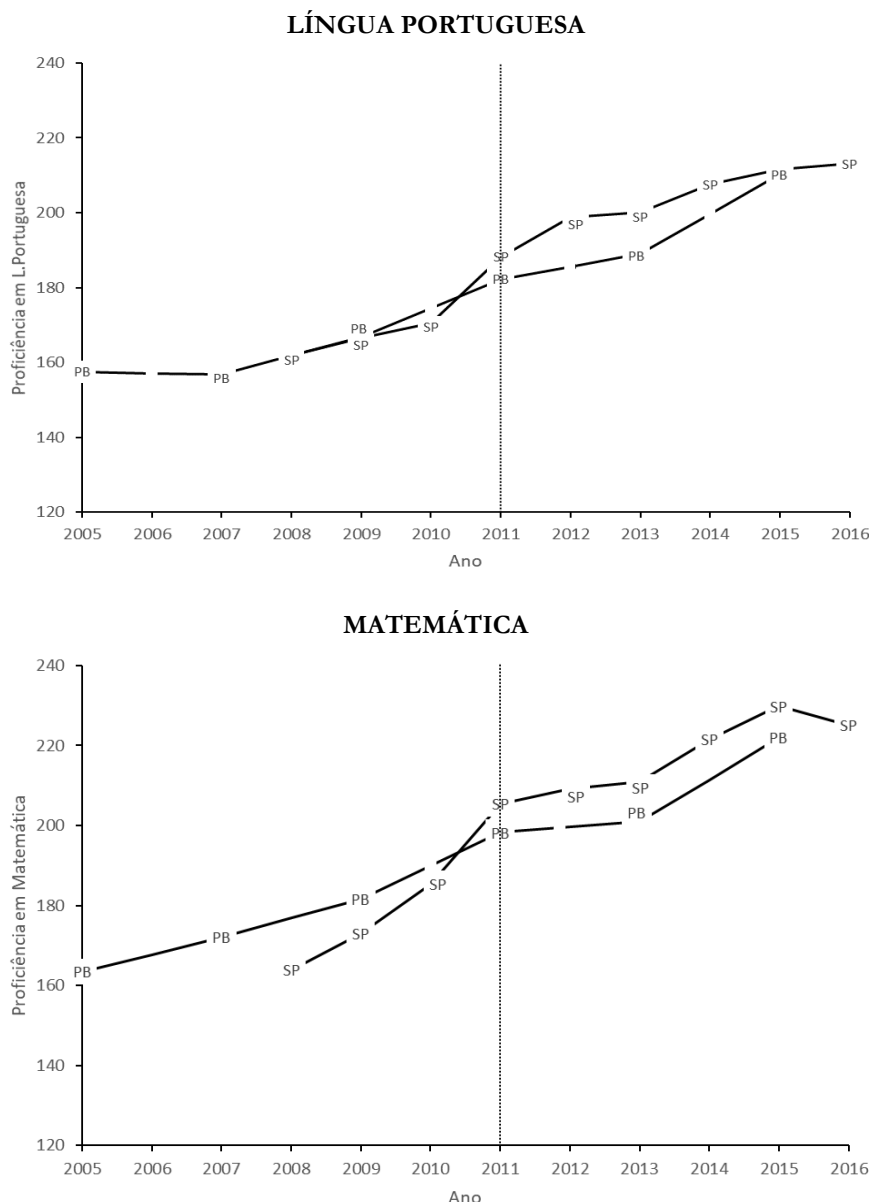
No Gráfico 4, os dados do SPAECE entre os anos 2008 e 2016 aparecem identificados pela sigla SP e estão agregados ao nível das escolas. Acrescentamos também os resultados da Prova Brasil entre 2005 e 2015⁹¹, representado pela sigla PB e agregados por escola. A ideia é verificar se os possíveis efeitos observados no SPAECE se repetem nas avaliações da Prova Brasil ou se estão circunscritos apenas ao SPAECE. Caso se confirme a primeira hipótese, estaríamos diante de um efeito real na aprendizagem dos estudantes, uma vez que se reproduz na avaliação influenciada pelos incentivos e se confirma na avaliação que nada tem a ver com eles. Caso se confirme a segunda hipótese, descartamos de antemão os efeitos, uma vez que podem estar contaminados pela interação existente entre os resultados da avaliação e os incentivos oferecidos pelo Prêmio.

⁸⁹ Karminski, Gusmão e Ribeiro (2017) são os únicos autores que, até o momento, buscaram avaliar os impactos do PAIC sobre a equidade. Porém são perspectivas diferentes. Enquanto buscamos a dispersão média dos resultados dos estudantes sem um referencial específico, os autores tentaram estimar a probabilidade de um aluno do 5º ano do fundamental atingir um desempenho considerado adequado nos exames. Nesse estudo as autoras constatam que o PAIC contribuiu em 6 pontos percentuais a proporção de alunos no nível adequado em língua portuguesa, especialmente em escolas com maioria de alunos pobres cujo impacto adicional fora de 2 a 6 pontos percentuais. Entretanto, os autores alertam que os resultados podem estar tendenciosamente enviesados para cima, uma vez que o estudo focou apenas na parcela dos alunos expostos ao PAIC em 2008 e que realizaram a Prova Brasil de 2011, logo, que não repetiram de ano ou que não evadiram da rede.

⁹⁰ Furtado e Soares (2017), por exemplo, alegam não ter encontrado inflação de notas no SAEPE (Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco) ao avaliarem os impactos do programa de bonificação de professores daquele estado, entre 2008 e 2012. Os autores destacam que efeitos analisados foram verificados tanto no SAEPE quanto na Prova Brasil.

⁹¹ Os resultados do SAEB anterior a esse período eram amostrais e, por esse motivo, não permitem a agregação dos resultados no nível das escolas. Para garantir a comparabilidade entre as duas séries, retiramos os resultados entre 1995 e 2003 correspondente ao período em que os resultados não podem ser agregados por escola.

Gráfico 4: Proficiência média das escolas em Língua Portuguesa e em Matemática na Prova Brasil e no SPAECE – 2005 a 2015



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do SPAECE, INEP e SEDUC-CE

Na análise anterior, foi possível confirmar que a introdução do PAIC representou uma alteração no patamar dos resultados do Ceará. O que se pretende saber nessa nova análise é o quanto o resultado do Prêmio Escola Nota Dez ajudou a alterar essa trajetória de crescimento: se potencializou, freou ou se teve efeito nulo em relação ao crescimento já observado a partir de 2007.

A primeira percepção que se tira desses gráficos é que os resultados do SPAECE, especificamente, aumentam já no primeiro ano (2011) de introdução do Prêmio na rede. Se, antes, eles ficavam abaixo ou próximos dos resultados da Prova Brasil, após a introdução do Prêmio eles ficam bem acima e seguem nesse patamar até 2016.

Os resultados da Prova Brasil, quando observados em perspectiva aos do SPAECE, parecem não reproduzir a mesma aceleração observada no SPAECE a partir de 2011, o ano de introdução do Prêmio. Pelo contrário, os resultados atravessam a linha que representa o início do Prêmio com pouca ou quase nenhuma alteração em relação à trajetória anterior. Isso indica uma possível interação dos

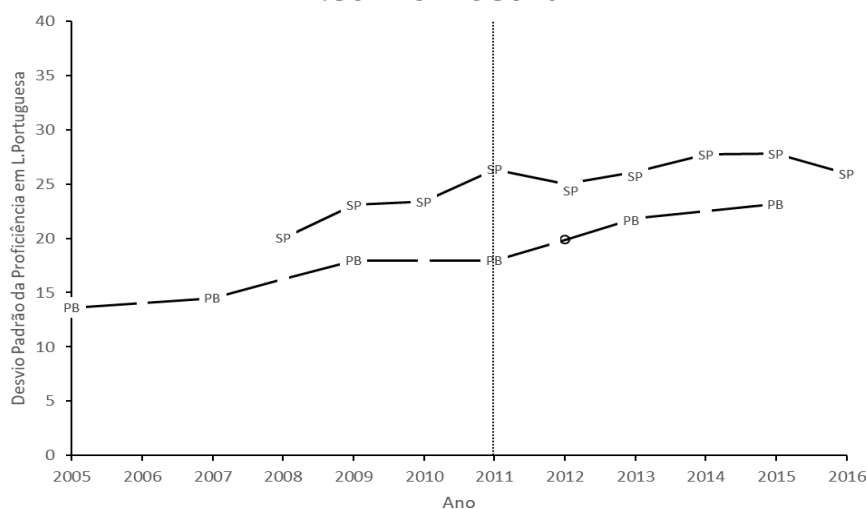
resultados específicos do SPAECE com os incentivos propostos pelo Prêmio Escola Nota Dez na rede.

Sabemos que esses resultados pouco ajudam a perceber as influências do Prêmio na trajetória de crescimento da rede, mas eles ainda são úteis para lançar uma série de hipóteses acerca de possíveis estratégias que os agentes podem ter adotado diante dos incentivos oferecidos pelo programa, como forma de ação que intente modificar os indicadores, mas sem modificar qualitativamente a dimensão avaliada⁹², isto é, a aprendizagem (COLEMAN, 2007). Como se pode observar, o aumento ocorrido é mais acentuado em língua portuguesa do que em matemática, e uma das possíveis explicações é que o foco dado pelo PAIC em ações dirigidas para a alfabetização⁹³, especialmente aquelas voltadas para a construção de habilidades de leitura e escrita, podem estar sendo mobilizadas pelos professores como forma de corresponder aos estímulos do Prêmio e melhorar os resultados da escola.

Outra crítica que recai sobre programas de *accountability* que envolvem competição entre escolas baseadas em *rankings*, como é o caso do Prêmio, é o risco de que a competição estimule uma espécie de corrida para o topo que só é capaz de estimular as escolas mais capazes, produzindo, nas demais escolas, um desestímulo por não conseguirem acompanhar o crescimento. Isso tem o potencial de tornar as desigualdades entre as escolas cada vez maiores e mais evidentes.

Tentaremos, a partir do Gráfico 5, verificar possíveis impactos do Prêmio sobre as desigualdades internas da rede cearense utilizando-se, para isso, dos resultados de desvio padrão entre as médias das escolas⁹⁴, tanto do SPAECE quanto da Prova Brasil.

Gráfico 5: Desvio padrão das médias das escolas em Língua Portuguesa e em Matemática na Prova Brasil e no SPAECE – 2005 a 2015
LÍNGUA PORTUGUESA

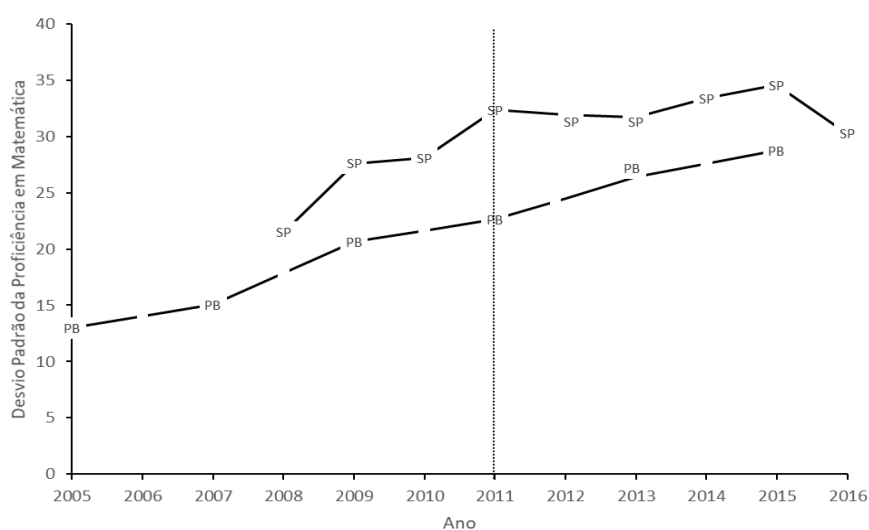


⁹² Embora esses dados não sejam suficientes para determinar as causas do fenômeno, a comprovação dessas afirmações, no entanto, dependeria de pesquisas de campo.

⁹³ Em estudo de campo realizado na rede, observou-se uma forte ênfase dos discursos e materiais apresentados (aqueles utilizados nas formações voltadas aos professores, diretores e demais profissionais das secretarias estadual e municipal de educação).

⁹⁴ Não foi possível realizar essa análise na série histórica anterior (que ia de 1995 a 2005) porque os resultados do SAEB anteriores a 2005 eram amostrais e, por esse motivo, não permitem a agregação dos resultados ao nível da escola.

MATEMÁTICA



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da Prova Brasil e do Spaece, INEP e SEDUC-CE

De maneira geral, esses gráficos apontam para uma certa tendência de crescimento geral do desvio padrão das proficiências de Língua Portuguesa e de Matemática, tanto no SPAECE quanto na Prova Brasil. No entanto, quando se observa mais atentamente os resultados do SPAECE, infere-se que houve um crescimento mais acelerado no período anterior à introdução do Prêmio e, após ele, um crescimento mais lento ou, mesmo, uma estabilização, se levarmos em conta o resultado de 2016, embora num patamar mais alto. Uma vez que os resultados da Prova Brasil seguem um padrão distinto dos resultados encontrados no SPAECE, podemos estar diante, mais uma vez, dos resultados da interação entre a avaliação e os estímulos do Prêmio. É possível que a série de condicionantes que foram acrescidos ao Prêmio tenham estimulado as escolas a tomarem decisões que frearam o crescimento da desigualdade entre as escolas no SPAECE, porém o mesmo efeito não se observou nos resultados da Prova Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise apresentada na seção anterior decorreu dos dados da série histórica do SAEB/Prova Brasil (1995 – 2015) e do SPAECE (2008 – 2016) e teve como intuito verificar os efeitos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez *vis-à-vis* aos efeitos do PAIC sobre os resultados de eficácia e de desigualdade escolar da rede pública do Ceará. Através da análise dessa série histórica chegamos as seguintes conclusões (provisórias).

- 1 As evidências corroboram com os estudos que dizem que o PAIC melhorou os resultados do Ceará. A partir de 2007, os resultados daquele estado se afastaram de maneira consistente das médias de sua região, que são relativamente baixas, e se aproximaram da média nacional.
- 2 Ainda não há evidências consistentes de que o PAIC tenha conseguido isso sem aumentar a desigualdade interna do sistema. Pelo contrário, os resultados da Prova Brasil parecem indicar que houve um aumento da desigualdade interna, tanto entre estudantes, quanto entre as escolas. Novos estudos que verifiquem os efeitos PAIC sobre a dinâmica da desigualdade escolar na rede cearense se fazem necessários.
- 3 Não parece claro, ainda, que o Prêmio Escola Nota Dez tenha interferido positiva ou negativamente na trajetória de crescimento já experimentada pelo Ceará desde o início do PAIC. Embora haja crescimento no SPAECE, os resultados da Prova Brasil não nos permitem dizer

que houve crescimento provocado pela introdução do Prêmio na rede cearense. Novos estudos com novos dados e métodos robustos se fazem necessários.

- 4 Por outro lado, é notório que o crescimento dos resultados observados no SPAECE, especialmente em Língua Portuguesa, não se reproduz na Prova Brasil. Isso pode estar ocorrendo porque o SPAECE, que é a prova interna da rede cearense, está intrinsecamente vinculado aos estímulos do Prêmio Escola Nota Dez, um efeito que já fora antecipado pela literatura.
- 5 Isso não quer dizer que devemos desprezar seus resultados; pelo contrário, eles devem ser lidos e analisados à luz da teoria disponível, pois denotam que os atores podem estar se mobilizando em resposta aos estímulos oferecidos. No entanto, o que quer que estejam fazendo não está redundando em melhora significativa na dimensão principal em que o programa promete intervir: a aprendizagem. Caso contrário, os impactos deveriam estar aparecendo com mesma intensidade tanto no SPAECE quanto na Prova Brasil (que se utilizam da mesma escala).
- 6 A literatura nacional e internacional sobre *accountability* educacional aponta para uma série de hipóteses sobre as possíveis ações que os agentes desenvolvem na tentativa de maximizar suas chances para obter os incentivos. Cabe agora a realização de estudos que demonstrem, empiricamente, quais ações os profissionais da educação cearense têm desempenhado na tentativa de obter o Prêmio, e como elas se desenrolam para que, no nível macro, ocorra um maior aumento dos resultados do SPAECE que da Prova Brasil.
- 7 Por fim, e não menos importante, reiteramos que a análise dos efeitos sistêmicos aqui apresentada foi realizada preliminarmente. Desde então, novos dados e novas avaliações em larga escala tem ocorrido. Recomenda-se a realização de novos estudos, com dados e metodologias mais robustas, que possibilitem mensurar os impactos sistêmicos do Prêmio Escola Nota Dez desassociados dos efeitos das diversas iniciativas que caracterizam o PAIC.

REFERÊNCIAS

ALVES, F.; ELACQUA, G.; MARTÍNEZ, M. & SANTOS, H. Efeitos do Plano de Desenvolvimento da Escola nos resultados escolares. **Estudos em Avaliação Educacional**, v.27, n.64, p. 128–159, jan./abr., 2016.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373–388, jun. 2012.

BRESOLIN, A. **Análise de Resultados Intermediários das Políticas de Bônus em Escolas Públicas Estaduais Brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). CMAPG/FGV, São Paulo, 2014.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, p. 17–80, 2011.

CAMPBELL, D. T.; STANLEY, J. C. **Delineamentos experimentais e quase-experimentais de pesquisa**. São Paulo: EPU, Edusp 1979.

CANO, I. **Introdução à Avaliação de Programas Sociais**. 1ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

- CARNEIRO, D.; IRFFI, G. Política de Incentivos a Escola melhora a proficiência no Ensino Fundamental? Uma avaliação do Prêmio Escola Nota Dez. X Encontro Economia do Ceará em Debate – **Anais**. Fortaleza: IPECE, 2014.
- CARNOY, M.; LOEB, S. Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 24, n. 4, p. 305–331, 2002.
- CEARÁ. **Prêmio Escola Nota Dez** – Lei 14.371, 19 de junho de 2009.
- CEARÁ. **Prêmio Escola Nota Dez** – Decreto 29.896, de 16 de setembro de 2009.
- CEARÁ. **Prêmio Escola Nota Dez** - Lei 14.580 de 21 de dezembro de 2009.
- CEARÁ. **Prêmio Escola Nota Dez** – Lei 15.052 de 6 de dezembro de 2011.
- CEARÁ. **Prêmio Escola Nota Dez** – Lei 14.949 de 27 de junho de 2011.
- CEARÁ. **Prêmio Escola Nota Dez** – Decreto 30.797 de 29 de dezembro 2011.
- CEARÁ. **Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem**: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Fortaleza: SEDUC/ UNICEF, 2012.
- CEARÁ. **Prêmio Escola Nota Dez** – Lei 15.923 de 15 de dezembro de 2015.
- COLEMAN, J. M. **Fundamentos da Teoria Social**. Madri: CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012.
- COSTA, L.; CARNOY, M. The effectiveness of an early grades literacy intervention on the cognitive achievement of Brazilian students. In: **IZA/World Bank Conference on Employment and Development**, n. 9, 2014.
- DUARTE, G. B. & SILVEIRA NETO, R. M. Estrutura de incentivo e desempenho escolar: uma avaliação do Programa Bônus de Desempenho Educacional do Estado de Pernambuco. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, n. 2, p. 85-99, abr.- jun., 2015.
- ELIOTT, S. W.; HOUT, M. **Incentives and test-based accountability in education**. Washington, D.C.: National Academies Press, 2011.
- FERRAZ, C. Sistemas Educacionais Baseados em Desempenho, Metas de Qualidade, e a Remuneração de Professores: Os Casos de Pernambuco e São Paulo. In: VELOSO, F. et al (Orgs.). **Educação no Brasil**: Construindo o País do Futuro. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009.
- FERRAZ, C.; BRUNS, B. Paying Teachers to Perform: The impact of bônus pay in Pernambuco, Brazil. Trabalho apresentado no **SREE Spring Conference**. 2012.
- FURTADO, C. S. V.; SOARES, T. M. Impacto da bonificação educacional em Pernambuco. **Estudos em Avaliação Educacional**, ahead of print, v. 28, n. 69, p. 1-29, jun. 2017.

GUERRA, S.; FOGUEL, M. An evaluation of the Teacher Performance-Pay reforms in São Paulo and Pernambuco: A synthetic control method approach. **Encontro da SBE**, 2012.

HANUSHEK, E. & RAYMOND, M. Does school accountability leads to improved student performance? **Journal of Policy Analysis and Management**, vol.24, n.2, p.297-327, 2005.

IETS. Avaliação de Impacto do Projeto Escola do Novo MilênioPENM Resumo Executivo e Relatório Final. Fortaleza: Consórcio IETS/ECOSTRAT, nov. 2008.

KASMIRSKI, P.; GUSMAO, J.; RIBEIRO, V. O PAIC e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. **Estudo em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 848–872, set/dez. 2017.

KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E.; OLIVEIRA, L. X. de. Indicadores educacionais e Responsabilização Escolar: Um estudo do “Prêmio Escola Nota Dez”. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 804–846, set/dez. 2017.

LAVOR, D. C.; ARRAES, R. A. Qualidade da Educação Básica e uma Avaliação de Política Educacional para o Ceará. In: **Encontro Economia do Ceará em Debate**, n.10, IPE CE, 2014.

LIMA, A. E. de M. **O efeito do desempenho educacional sobre o repasse da cota parte do ICMS para municípios cearenses**. 2012. 43 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

MADAUS, George; RUSSELL, Michael; HIGGINS, Jennifer. **The paradoxes of high stakes testing**: how they affect students, their parents, teachers, principals, schools, and society. Charlotte: Information Age, 2009.

OSHIRO, C. H.; SCORZAFAVE, L. G.; DORIGAN, T. A. Impacto sobre o Desempenho Escolar do Pagamento de Bônus aos Docentes do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Economia**, 11 jun. 2015.

ROCHA, D. C. C. DA. **Avaliação de Impacto de uma Política Pública em Educação**: Análise do programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no tempo certo no período – 2008/2012. 2016. 203f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

SCORZAFAVE, L. G.; FERREIRA, J. N. DE; DORIGAN, T. A. Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no ensino fundamental. 43º Encontro Nacional de Economia – **Anais**. Florianópolis: ANPEC, 2015.

TAVARES, P.A. (A) O impacto de práticas de gestão escolar sobre o aprendizado: evidências de escolas públicas estaduais de São Paulo. In: **Três ensaios em Economia da Educação**. 2014. 105 f. Tese (Doutorado em Economia) Escola de Economia de São Paulo, São Paulo. p.1 – 33

TAVARES, P.A. (B) Efeitos de políticas de remuneração a professores sobre a proficiência. In: **Três ensaios em Economia da Educação**. 2014. 105 f. Tese (Doutorado em Economia) Escola de Economia de São Paulo, São Paulo. p. 34-72.

CAPÍTULO XIII**POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO
ESCOLAR: EM EVIDÊNCIA O ESTADO
DO CEARÁ – PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ⁹⁵**

Luisa Xavier de Oliveira
Mariane Campelo Koslinski
Eduardo Ribeiro da Silva

INTRODUÇÃO

A política de responsabilização ou de *accountability* na área educacional traz a adoção de mecanismos de divulgação de informações sobre os resultados escolares, de estabelecimento de metas e de consequências e, dessa forma, considera os agentes escolares enquanto corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado por alunos de uma determinada instituição de ensino (BROOKE, 2006). Apesar das políticas de responsabilização escolar consistirem em um tema com diversos estudos no Brasil, é possível observar, na última década, que ainda contamos com poucos avanços investigativos sobre impacto diante dessa política.

Como implicação dessa exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares, países desenvolvidos têm encontrado respostas a partir da adoção de avaliações em larga escala. Inscrita no terreno das reformas, inovações, currículo, programas e projetos, a avaliação em larga escala vem exercendo um papel singular, constituindo como objetivo a promoção de melhoria na qualidade e eficácia da educação (BROOKE, 2008). Nessa direção, Dias Sobrinho (2003, p. 13) pontuam que a avaliação adquiriu dimensões de enorme importância “na agenda política dos governos, organismos e agências dedicadas à estruturação e à gestão do setor público e particularmente da educação”, nos sistemas educacionais em diversos contextos nacionais e subnacionais, em especial os que adotaram políticas de responsabilização escolar.

Estudos realizados por Bonamino e Sousa (2012) ao analisarem a política de avaliação em larga escala no Brasil sugerem três gerações, considerando que cada uma pode gerar consequências diferenciadas para o currículo escolar. O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) implantado no estado do Ceará em 1992, pode ser exemplo da terceira geração ao utilizar uma política de responsabilização forte (BONAMINO; SOUSA, 2012), contemplando bonificação em decorrência dos resultados do desempenho dos alunos e da escola determinando normas e estabelecendo mecanismo de remuneração aos atores escolares em função de metas estabelecidas.

O SPAECE-Alfa e o SPAECE-5, sistemas de avaliação em larga escala implementados em 2007 e 2011, respectivamente, são utilizados para a elaboração de indicadores de qualidade da educação nos anos iniciais do ensino fundamental adotados pelo estado do Ceará, para estabelecer

⁹⁵ Capítulo produzido a partir da tese de doutorado *Política de responsabilização como estratégia para promoção de desempenho escolar: um estudo sobre o Prêmio “Escola Nota Dez”*, defendida na Universidade Federal do Rio de Janeiro em 2016.

metas para o recebimento de um prêmio para a escola. Diferente da maioria das políticas de responsabilização escolar adotadas por outros estados brasileiros, o Prêmio Escola Nota Dez, destina às escolas que atingem a meta estabelecida pelo programa um montante de recursos que pode ser gasto com diversos tipos de despesas para a escola, sendo que parte pode ser destinado à bonificação dos professores e gestores (KOSLINSKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017). Ambos compreendem uma avaliação censitária externa que envolve alunos do 2º ano e 5º ano do ensino fundamental das escolas da rede pública de ensino. Tem como foco central a investigação o processo de alfabetização, bem como a verificação da eficácia das ações implementadas pelos municípios (CEARÁ, 2012).

Essa política pública do Ceará foi implementada em um contexto de colaboração acordado entre o estado e os municípios, cuja finalidade, é “formular e implementar políticas voltadas à garantia do direito de aprendizagem com prioridade a alfabetização” (CEARÁ, 2012, p. 16). Como tal, trata-se de uma política situada no marco do regime de colaboração, princípio previsto na Constituição de 1988, que coloca o estado do Ceará como experiência *sui generis* devido às diretrizes e pacto instituídos entre os entes estadual e municipais, bem como a unidade de ações e programas em parceria. A cooperação integra várias linhas “de ação, com intervenções sistêmicas que objetivam potencializar a capacidade dos municípios de gerarem bons resultados na aprendizagem dos alunos” (CEARÁ, 2012, p. 17).

Neste texto discutiremos, em sua primeira parte, a experiência de regime de colaboração do estado do Ceará com seus municípios no que se refere à implantação do sistema de avaliação externa e a distribuição de recursos financeiros através do Imposto Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Posteriormente, analisamos o desenho da política de responsabilização escolar adotada pelo estado do Ceará, a partir das suas singularidades: (i) estabelecimento de meta única; (ii) política estadual implementada pelos municípios nas escolas; (iii) existência de premiação e de apoio; (iv) consequência em forma de premiação e de recursos para a escola. Por fim, discutimos algumas evidências sobre o impacto marginal desse programa de responsabilização escolar adotado no estado do Ceará nos seus primeiros anos de vigência. O foco das análises são os impactos no desempenho, na equidade intraescolar e sobre a fluxo das escolas premiadas e apoiadas.

REGIME DE COLABORAÇÃO DO CEARÁ: IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR

As relações construídas ao longo do processo histórico e político entre os entes federados no Brasil, em grande parte, se baseavam em uma relação vertical e hierárquica. É a partir da adoção do regime de colaboração que se estabelece as relações democráticas tornando os entes federados iguais e autônomos, possibilitando criar entre eles uma estrutura horizontal e de cooperação (FERNANDES, 2013). É com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que essa possibilidade entre os entes federados se apresenta ao “estabelecer uma norma comum acerca das relações federativas no que tange à atuação intergovernamental na execução das competências comuns, de forma a estabelecer o chamado “regime de colaboração/cooperação” (CASSINI, 2010 *apud* FERNANDES, 2013, p. 163). Outro elemento que merece menção diz respeito ao fato relacionado à nomenclatura “Regime de Colaboração”, que somente foi utilizada no campo educacional, em especial, na LDB 9394/1996, que incorporou a ideia de distribuição de competências à União, aos estados e municípios, ainda que os demais setores tenham inserido no texto constitucional a previsão de maneiras colaborativas (FERNANDES, 2013).

O fortalecimento das relações entre estado e municípios do Ceará se configura em um dos grandes avanços, inclusive anterior a dispositivos legais como a nova LDB 9.394/96 e de financiamento na área educacional como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Essa característica é singular e motivada

pela necessidade crescente de demanda social por escolarização, imprimida pela população cearense na década de 1990. É nesse contexto específico de colaboração entre estado e municípios que são implementados o sistema de avaliação e a política de responsabilização escolar no estado do Ceará.

Em pesquisa realizada por Abrucio, Segatto e Silva (2012) sobre as experiências de regime de colaboração nos estados brasileiros, o Ceará é o pioneiro na construção do Regime de Colaboração, assim como o que, em sua experiência, vem se constituindo de forma contínua com diretrizes e políticas sólidas que se fazem presentes nos moldes atuais.

A trajetória de cooperação entre os municípios e o estado do Ceará ocorre desde 1970, tendo, nas últimas décadas, a presença da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no processo de formulação e implantação de políticas de colaboração – o que demonstra, segundo Abrucio (2012), importante articulação com entidades municipais e outras organizações sociais ou internacionais.

Esse regime de colaboração se faz presente em duas vertentes: a municipalização do ensino e o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). A municipalização do ensino fundamental por meio do incentivo à: criação de conselhos municipais; transferência da capacidade decisória e de ação aos municípios; criação e fortalecimento de estruturas municipais de educação; transferência progressiva de encargos e serviços relativos ao ensino fundamental e criação de mecanismo para fortalecer as ações municipais e ampliação do repasse de recursos financeiros (VIEIRA; VIDAL, 2013), ao mesmo passo, em que o estado se compromete com os municípios sob a forma de cooperação técnica e financeira presente no parágrafo primeiro do Art. 227 ao estabelecer que: “O Estado prestará assistência técnica e financeira aos municípios que mantenham o ensino fundamental, devendo decretar a medida de intervenção, ao verificar não haver sido aplicado o mínimo da receita municipal” (CEARÁ, 1989).

A despeito das dificuldades, a municipalização se constituiu no Ceará em um caminho sem volta. Ampliou-se a cooperação técnica, formação continuada aos professores e aos gestores estaduais e municipais com uso de recursos oriundos do Banco Mundial. Ao lado disso também foram efetuadas ampliação e melhoria da rede física dos municípios e ações com vistas à equidade do atendimento educacional dos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (VIEIRA; VIDAL, 2013).

Quanto ao Programa Alfabetização na Idade Certa implementado em 2006 como um projeto-piloto em 56 municípios, tinha como objetivo elevar a qualidade do ensino de leitura e escrita nas séries iniciais do ensino fundamental (CEARÁ, 2007). Em 2007, ocorre uma mudança no PAIC, de modo que são promovidas todas as condições logísticas e financeiras para sua execução, as quais anteriormente não estavam postas, resultando, assim, na adesão de todos os municípios cearenses ao programa.

Como um programa estadual, o PAIC tornou-se uma política pública do governo do Ceará realizada em regime de colaboração entre estado e municípios (CEARÁ, 2007). Foi idealizado por uma necessidade específica de alfabetização do estado do Ceará⁹⁶, havendo a preocupação em desenvolver um sistema de avaliação diferenciado dos que já existiam, como a Prova Brasil e o SPAECE para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio do Estado (CEARÁ, 2012).

O programa atua em cinco⁹⁷ eixos, dentre eles o de avaliação externa. Este eixo prevê a avaliação diagnóstica dos conhecimentos e habilidades já consolidados ou não pelo aluno em determinado ano, a fim de que aqueles conhecimentos que não foram ou que estão em processo de consolidação possam ser trabalhados desde o início do ano letivo para a efetiva consolidação ao final do ano.

⁹⁶ No ano de 2004, segundo Marques, Ribeiro e Ciasca (2008) o estado do Ceará revelou nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que ao final da 4ª série do ensino fundamental 55% das crianças apresentavam índices abaixo do nível desejado com relação à compreensão e à escrita de textos curtos.

⁹⁷ Gestão da educação municipal, avaliação externa, alfabetização, formação do leitor e educação infantil.

Para Vieira (2010), o Ceará tem um legado de colaboração educacional, o que contribuiu para que o PAIC se firmasse como uma política de cooperação, tendo em vista que os programas do regime de colaboração estão relacionados diretamente com ações de indução à descentralização e à municipalização da educação que foram conduzidas pelos governos federal e estadual desde os anos 1970 e se intensificaram nos anos 1990. Segatto (2015, p. 111) complementa afirmando que “de um lado, no Ceará, há uma trajetória de cooperação anterior às mudanças mais recentes. Desde 2006, as Secretarias Municipais e Estadual do Ceará implementam um programa estadual de alfabetização, que envolve uma relação mais entrelaçada entre as Secretarias do que nos demais estados”.

Atrelado ao PAIC, em específico ao eixo da avaliação da aprendizagem, há dois incentivos vinculados à avaliação: a cota-parte do Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), implementada em 2007, e o Prêmio Escola Nota Dez, criado em 2009. Os dois, ICMS e Prêmio Escola Nota Dez, fazem parte da política de responsabilização na área de educação do estado do Ceará. Ambos distribuem recursos tendo como base o critério de desempenho dos alunos, ou seja, não redistribui recursos tendo como base o critério de matrícula como o Fundo de Desenvolvimento e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) o faz.

A cota-parte do ICMS⁹⁸ é distribuída segundo os indicadores de educação, saúde e meio ambiente, porém o indicador de educação tem maior peso na distribuição prevista, em comparação aos indicadores de saúde e meio ambiente (CEARÁ, 2007). Assim, a distribuição dos recursos da cota-parte do ICMS do Ceará não considera o nível socioeconômico dos alunos, ou seja, não visa reduzir desigualdades educacionais entre os municípios. Apesar disso, a mudança na distribuição da cota-parte beneficiou a maior parte dos municípios, já que, antes disso, a distribuição era feita segundo o número de matrículas, o que beneficiava somente a capital Fortaleza (CEARÁ, 2007).

Ainda segundo o documento oficial, a mudança na distribuição da cota-parte do ICMS e a criação do Prêmio produziram outro resultado positivo: o perfil dos secretários municipais de educação mudou e passou a ser prioritário nas gestões municipais (CEARÁ, 2007). Aliado a esse contexto, o estado do Ceará criou uma regra de distribuição que não leva em conta somente cobertura, mas também considera a eficiência na oferta de determinados serviços.

Com o objetivo de fortalecer, valorizar e ampliar o trabalho que vinha sendo empreendido pelas escolas em relação aos resultados de alfabetização, o estado do Ceará instituiu, em junho de 2009, o Prêmio Escola Nota Dez⁹⁹ (CEARÁ, 2009). O prêmio é distribuído com base nos resultados das provas do SPAECE-Alfa e SPAECE+5 aplicado anualmente em todas as escolas estaduais e municipais do Ceará.

No ponto seguinte, iremos apresentar e identificar o desenho da política adotada pelo estado do Ceará, bem como suas singularidades, se comparada com desenhos adotados por outros estados do país.

POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO ESCOLAR: DESENHO E EXPERIÊNCIA DO CEARÁ

O termo "responsabilização" na literatura educacional é usado para traduzir o termo *accountability*. Porém, alguns autores (BROOKE, 2006; BROOKE; CUNHA, 2011; CARRASQUEIRA, 2013) ressaltam diferenças conceituais entre esses termos. Neste texto, consideraremos os termos relacionados, no âmbito educacional, como sinônimos, bem como as características presentes na política de responsabilização escolar, que, segundo Brooke (2006), baseia-se em *autoridade* quando os resultados das avaliações de desempenho são publicados por instâncias gestoras de políticas como forma de prestação de contas; em *informação*, quando as avaliações

⁹⁸Lei nº 14.023/07.

⁹⁹Lei 14.371, de 19 de junho de 2009.

fornecem dados por meio de testes e de procedimentos padronizados; em *padrões*, quando se estabelecem critérios para definir os desempenhos das escolas e, em *consequências*, quando se fixam critérios para punir ou premiar, como forma de incentivo, as escolas por seu desempenho.

Nas últimas décadas, verificamos um aumento e o peso cada vez mais expressivo atribuído aos sistemas de avaliação e à política de responsabilização escolar no Brasil protagonizados tanto no âmbito do Governo Federal, como em iniciativas de governos estaduais e municipais nos diferentes níveis de ensino da educação básica. As políticas de responsabilização presentes na educação se apresentam, na sua grande maioria, com desenhos diferentes, mas possuem uma singularidade comum relativa ao fato de, cada vez mais, focalizar e promover uma pressão sobre a escola e seus atores.

No estado do Ceará, o desenho da política adotada se comparada com desenhos adotados por outros estados do país, traz singularidades como: (i) estabelecimento de meta única; (ii) política estadual que premia/apoia escolas municipais; (iii) existência de premiação e apoio; (iv) consequência em forma de premiação/recursos para a escola. Em relação à premiação parte do recurso é destinado as despesas, aquisição de materiais pedagógicos, cursos de formação de professores e parte pode ser utilizado para bonificação aos seus atores servindo de instrumento de incentivo efetivo para a melhoria do desempenho dos alunos diferenciando a política de responsabilização do estado do Ceará diante dos demais estados brasileiros (KOSLINSKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2018; OLIVEIRA, 2016).

Também traz pioneirismo, tendo em vista que efetivou meta, padrão, critérios e consequências ainda em 2001 com a premiação *Escola do Novo Milênio*, voltada às escolas de ensino médio; implementou, em 2007, uma política de responsabilização escolar junto ao primeiro seguimento do ensino fundamental, estabelecendo uma meta única para todas as unidades escolares, independente do seu ponto de partida e instituiu uma política estadual que foi aceita e implementada pelos municípios junto às escolas (regime de colaboração).

Para efetivação dessa premiação, a política de responsabilização do Ceará, em 2009, realiza a distribuição do ICMS aos municípios, baseado em três índices: o Índice de Qualidade da Educação (IQE), que responde por 18% da composição do repasse; o Índice de Qualidade da Saúde (IQS), que responde por 5%; e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), com 2%. O Índice de Qualidade da Educação (IQE) é influenciado pela média geral que o município atinge e pelo percentual de alunos que são avaliados no SPAECE-Alfa e SPAECE+5, levando em conta o percentual de alunos no nível considerado “Não alfabetizado”, “Alfabetização incompleta” e “Desejável”, tendo em vista a melhoria de todos esses fatores em relação ao ano anterior (COAVE/SEDUC, 2015). Segundo documentos oficiais (COAVE/SEDUC, 2015), outro fator que influencia no IQE, diz respeito à melhoria efetiva do município em todos os itens, tendo em vista que o incentivo maior é reforçar junto ao município a necessidade em melhorar de forma mais equitativa.

Outra ação dessa política de responsabilização escolar do Ceará se apresenta no Prêmio Escola Nota Dez, criado em 2009, prevendo que ele seja destinado para até 150 escolas públicas que apresentarem os critérios de: (I) ter pelo menos vinte alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular; (II) ter o Indicador de Desempenho Escolar de Alfabetização/IDE-Alfa situado no intervalo entre 8,5 e 10,0. Além disso, garante contribuição financeira até 150 escolas com menores IDE-Alfa.

O cálculo do IDE-Alfa inicialmente baseava-se na proficiência média padronizada e taxa de participação dos alunos na avaliação, porém a partir do ano de 2011 (IDE-Alfa e IDE+5) houve uma alteração no cálculo, sendo inserida uma terceira dimensão, o “Fator de Ajuste Universalizado” que, conforme documento oficial, tem por finalidade estimular os municípios a incluírem um maior percentual de alunos nos níveis adequados (CEARÁ, 2012). Em 2011, o estado passou a premiar e apoiar escolas a partir de indicadores que levavam em conta o desempenho das escolas no 2º ano

(IDE-Alfa) e no 5º ano (IDE-5) do ensino fundamental, tendo uma característica importante no cálculo dos indicadores de desempenho adotado, que diferentemente do Índice de Desenvolvimento Educação Básica (IDEB) e de outros indicadores educacionais presentes no Brasil, o IDE-Alfa e IDE-5 não levam em conta para efeito de cálculo o fluxo escolar (SOUSA; KOSLINSKI, 2017; OLIVEIRA, 2016).

Com efeito, os critérios de elegibilidade ao prêmio, a partir de 2011, tornam-se mais rigorosos, pois passaram a considerar a distribuição dos alunos pelos padrões de desempenho em cada escola e o percentual de alunos no padrão desejável por município/Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE), buscando garantir a universalização do aprendizado (CEARÁ, 2011).

O repasse de recursos referente ao prêmio e o apoio do 2º e do 5º ano é outro ponto complexo nessa política de responsabilização escolar. Ela ocorre em duas parcelas: para as escolas premiadas, é repassado, na primeira, o equivalente a 75% do valor total devido à escola, enquanto a segunda corresponde a 25% e só será repassada mediante atendimento de algumas condições: (i) comprovação da execução da ação de cooperação técnico pedagógica com uma das 150 escolas que tenham obtido os menores resultados de alfabetização; (ii) manutenção ou elevação dos bons resultados obtidos pelas escolas, comprovados através do IDE-Alfa no ano seguinte; (iii) melhoria dos resultados da escola apoiada que deverá obter nota mínima de 7,0 no IDE-Alfa e 5,0 no IDE+5 (CEARÁ, 2011). As escolas apoiadas que também recebem o auxílio/contribuição em duas parcelas. A primeira referente a 50% do valor total devido à escola, e a segunda, os outros 50% que somente serão entregues após a escola melhorar os resultados no ano seguinte ao obter nota mínima de 7,0 no IDE-Alfa e 5,0 no IDE+5 (CEARÁ, 2011).

Quanto à aplicação dos recursos da primeira parcela às “escolas premiadas” tem como base o seguinte: até 20% destinado à bonificação de professores, núcleo gestor e servidores lotados nas unidades escolares do 2º e 5º anos do ensino fundamental. Para as “escolas apoiadas” até 90% em reforma, material permanente, material de consumo etc. (CEARÁ, 2011). Torna-se importante destacar que as “escolas apoiadas” na premiação só poderão bonificar seu quadro pessoal ao receber a segunda parcela do recurso financeiro adquirido com o prêmio.

Diante desse desenho, o Prêmio Escola Nota Dez traz características que parecem induzir relações contraditórias entre as escolas. Ao mesmo tempo que pode promover colaboração e parceria entre as escolas por meio do apadrinhamento de uma escola premiada a uma escola apoiada, também institui regras competitivas de um jogo de soma zero¹⁰⁰, ou seja, para que uma escola seja premiada pelo programa, outra necessariamente deixa de receber o prêmio. Isso porque ele estabelece um número limitado de escolas que podem ser apoiadas ou premiadas a cada ano. Assim, de um lado, pode promover maior colaboração e maior equidade entre as escolas; por outro lado, pode promover maior competição e aumento das desigualdades dentro do próprio sistema de ensino.

A seguir, trataremos do impacto marginal do Prêmio Escola Nota 10 nas escolas premiadas e apoiadas durante os primeiros anos de implementação.

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA PARA OBSERVAR OS EFEITOS PREVISTOS E NÃO PREVISTOS DO PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

Somente recentemente observamos um crescimento no número de estudos que buscaram estimar o impacto de políticas de responsabilização escolar no contexto brasileiro em diversos desfechos escolares, tais como o desempenho médio das escolas (OSHIRO; SCORZAFAZE; DORIGAN, 2015); equidade/redução de desigualdades intraescolares (OSHIRO; FERREIRA;

¹⁰⁰ Um jogo de soma zero se refere a jogos em que o ganho de um jogador representa necessariamente a perda para o outro jogador.

DORIGAN, 2015); práticas/dinâmicas escolares (BRESOLIN, 2015), entre outros. Entre esses esforços, encontram-se estudos que buscaram avaliar o impacto marginal (efeito nas escolas premiadas e/ou apoiadas) do programa Escola Nota Dez, do estado do Ceará. Por exemplo, o estudo de Carneiro (2015) observou o efeito do programa no desempenho na Prova Brasil do 5º ano das escolas premiadas pelos seus resultados no SPAECE-Alfa em 2009. Já Correa (2018) realizou um estudo mais detalhado com o objetivo de observar o impacto do programa no desempenho, proporção de alunos no nível adequado e equidade em escolas premiadas e apoiadas. O autor também observou se esses efeitos se sustentavam ao longo do tempo¹⁰¹. O presente estudo, de forma similar aos estudos mencionados, também buscou compreender o efeito marginal do programa Escola Nota Dez. No entanto, traz algumas especificidades em relação aos desfechos escolares, bem como aos grupos de controle considerados.

Optamos por analisar os primeiros anos do programa (2009, 2010 e 2011) que distribuiu prêmio e apoio às escolas com base nos seus resultados no IDE-Alfa de 2008, 2009 e 2010, respectivamente. Nesses anos, o Prêmio estava atrelado somente ao IDE-Alfa, ou seja, ao desempenho dos alunos do 2º ano do ensino fundamental. Esse período é metodologicamente interessante, uma vez que, a partir de 2011, a política passou também a destinar recursos a escolas com base nos resultados do 5º ano. Isso deixa as análises mais complexas e as inferências mais confusas de interpretar. Além disso, os valores dos recursos distribuídos para as escolas foram mais baixos a partir de 2011¹⁰².

A primeira questão foco das análises apresentadas nesta seção foi observar o efeito de receber o prêmio e/ou o apoio sobre o desempenho, porcentagem de alunos no nível suficiente e desejável e no fluxo/rendimento das escolas. Como tanto as escolas premiadas quanto as apoiadas recebiam um montante elevado de recursos, esperávamos que o uso dos recursos seria traduzido em uma maior elevação da proficiência dessas escolas, se comparadas com aquelas que não receberam o prêmio ou o apoio. Também partíamos da hipótese de que o impacto observado seria mais acentuado no desempenho das escolas premiadas do que para as escolas apoiadas. Isso porque as escolas premiadas recebiam uma quantia mais elevada de recursos e podiam, já com a primeira parcela do prêmio, bonificar professores e gestão da escola. Além disso, poderíamos esperar, além do efeito de contar com mais recursos, um efeito moral do prêmio como reconhecimento de um bom trabalho, que não seria observado entre as escolas que foram apoiadas em decorrência de seu baixo desempenho.

As análises realizadas também buscaram observar efeito diferencial dos incentivos trazidos pelo Prêmio no desempenho das escolas com características próximas às escolas premiadas, em especial no que diz respeito ao IDE-Alfa, mas que não receberam o prêmio. O desenho do programa previa a premiação somente das 150 escolas com maior desempenho e que apresentassem um IDE-Alfa maior ou igual a 8,5. Partimos do pressuposto de que as escolas mais próximas do ponto de corte estariam mais motivadas a “entrar no jogo” ou na competição pelo prêmio. Para as escolas com indicadores mais baixos, muito distantes da meta ou do ponto de corte, o incentivo poderia ser menor por julgarem não ser factível o alcance da meta.

Uma lógica similar à colocada anteriormente, mas com efeitos perversos ou não esperados, poderia ocorrer com escolas com indicadores próximos ao ponto de corte das escolas apoiadas. Ao compreender as regras do Prêmio, uma escola poderia optar por piorar seu desempenho no ano seguinte para receber o apoio destinado às escolas com piores resultados. No entanto, acreditávamos

¹⁰¹ O estudo de Correa (2018), a partir de uma definição mais ampla de *accountability* escolar, realizou extenso levantamento de estudos de impacto deste tipo de programa no contexto brasileiro. O autor observou uma predominância de estudos que observam o efeito marginal dos programas (sobre as escolas premiadas por atingirem suas metas e/ou sobre escolas de baixo desempenho que receberam recursos para melhorar seus resultados) e que focalizam o impacto no desempenho médio das escolas. Menos frequentemente, esses estudos focalizam alguma dimensão de equidade e, raramente, observam efeitos sobre fluxo ou práticas escolares.

¹⁰² Para mais detalhes sobre as modificações ocorridas no programa neste período consultar Oliveira (2016).

que essa seria uma hipótese menos plausível pelo ônus que implicaria tal decisão, em especial frente à possibilidade de uma rotulagem negativa e estigmatização de escolas, professores, gestão ou, mesmo, de seus alunos.

Além disso, uma vasta bibliografia sobre políticas de responsabilização escolar discute evidências sobre efeitos não esperados ou intencionados, gerados por práticas de *gaming* adotadas por escolas. As escolas aprenderiam as “regras do jogo” e adotariam medidas que não necessariamente promovem aprendizagem dos alunos, ou de todos os alunos, mas que surtiriam efeito rápidos nos indicadores foco da premiação ou punição. Essas práticas incluem a exclusão de alunos com baixo desempenho, reprovação de alunos para que não cheguem à série avaliada e/ou estratégias que focalizam alunos com resultados próximos à meta e negligência a alunos com desempenho mais baixo (KOSLINSKI; CUNHA; ANDRADE, 2014). As possibilidades e incentivos para as práticas de *gaming* dependeriam das brechas dos desenhos de responsabilização escolar em cada caso.

No que diz respeito ao desenho do programa Prêmio Escola Nota Dez, a exclusão de alunos no dia da avaliação não seria uma estratégia efetiva, uma vez que exerceria grande impacto negativo no cálculo do IDE-Alfa da escola. Estudo anterior observou, ou contrário, uma grande elevação da taxa de participação dos alunos após a implementação do programa (KOSLINSKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017; OLIVEIRA, 2016).

De outro lado, nos três primeiros anos do programa, o cálculo desse indicador não continha uma dimensão de equidade. Assim, ensinar somente uma parte dos alunos, os mais próximos à média, poderia ser uma estratégia adotada pelas escolas para aumentar seus indicadores, garantindo o recebimento da segunda parcela do prêmio. A mesma estratégia poderia ser adotada por escolas com características e desempenho próximas às escolas premiadas, na tentativa de ganhar o prêmio. Além disso, o fluxo não é levado em conta no cálculo do IDE-Alfa, e poderíamos esperar uma piora no fluxo das escolas que estão “jogando o jogo”, como forma de evitar que alunos com desempenho mais baixo alcancem a série que será avaliada.

Com o intuito de observar o impacto do programa sobre as escolas premiadas e apoiadas, utilizamos o *Propensity Score Matching*¹⁰³, a partir de regressões logísticas, estimando as seguintes variáveis: (i) ter recebido ou não prêmio em algum dos três anos (2008, 2009 e/ou 2010); (ii) ter recebido ou não apoio em algum dos três (2008, 2009 e/ou 2010). Foram utilizadas as seguintes variáveis independentes: proficiência no SPAECE-Alfa 2007 e 2008; microrregião em que a escola está localizada, se escola é urbana ou rural; média do número de alunos matriculados no 2º ano e previstos para avaliação do SPAECE-Alfa (2007 - 2012); infraestrutura da escola; porcentagem de pais com alta escolaridade no município em que a escola está localizada; porcentagem de crianças matriculadas em escolas públicas no 2º ano cujo chefe do domicílio tem ao menos ensino médio completo; renda *per capita* do município em que escola está localizada¹⁰⁴.

No Quadro 1, estão dispostas as variáveis, a fonte pesquisada e sua descrição.

¹⁰³ Consiste basicamente em encontrar um grupo de controle mais parecido com o de tratamento com base em características observáveis para então comparar os resultados dos dois grupos ao longo do tempo. Para mais detalhes sobre os procedimentos de pareamento utilizados consultar Koslinski, Ribeiro, Oliveira (2017).

¹⁰⁴ Nas análises, consideramos para o pareamento somente as escolas que ofereciam o 2º ano do ensino fundamental e: (i) que tiveram ao menos 15 alunos avaliados no SPAECE-Alfa entre 2007 e 2012; (ii) que foram avaliadas em todos os anos, pelo período de 2007 a 2012. Retiramos as escolas que, entre 2008, 2009 e 2010, receberam o prêmio e o apoio.

Quadro 1: Descrição das variáveis utilizadas no pareamento

Variável	Fonte	Descrição
Proficiência 2º ano (2007)	SPAECE (2007)	Proficiência média da escola - SPAECE Alfa 2007
Proficiência 2º ano (2008)	SPAECE (2008)	Proficiência média da escola - SPAECE Alfa 2008
Número médio de alunos previstos para avaliação	SPAECE (2007-2012)	Número médio de alunos matriculados no 2º ano e previstos para avaliação do SPAECE Alfa entre 2007-2012
Infraestrutura da escola	Censo Escolar (2008)	Medida contínua padronizada (média 0 e desvio padrão 1) obtida a partir de análise fatorial das informações sobre a presença de sala de professores, laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra de esportes, biblioteca/sala de leitura e equipamentos. Alpha de Combrach = 0,857
Escolas Urbanas	Censo Escolar (2008)	Localização da escola (1= urbana, 0 = rural)
Microrregião	IBGE	Variável categórica com as microrregiões geográficas em que escolas estão localizadas
Escolaridade dos chefes de domicílio (município)	Censo IBGE (2010)	Porcentagem de crianças no município matriculadas em escolas públicas no 2º ano cujo chefe do domicílio tem ao menos ensino médio completo
Renda per capita (município)	Censo IBGE (2010)	Renda per capita do município em que escola está localizada

Fonte: elaboração própria dos autores

Dessa forma, dividimos as escolas em seis grupos: (i) escolas premiadas (escolas que foram premiadas em algum dos três primeiros anos de vigência do programa); (ii) escolas pareadas não premiadas (escolas com características, em especial de desempenho, próximas às premiadas, que chegaram perto do ponto de corte, mas não foram premiadas); (iii) escolas apoiadas (escolas que receberam ao menos uma vez o apoio durante os três primeiros anos de vigência do programa); (iv) escolas pareadas não apoiadas (escolas com características, em especial de desempenho, as escolas apoiadas, mas não receberam o apoio nos três primeiros anos do programa. As escolas que não foram premiadas ou apoiadas ou pareadas às escolas premiadas e apoiadas foram divididas em dois grupos) e (v) escolas não pareadas, mas com características/ desempenho mais próximas das escolas premiadas e (vi) escolas não pareadas que apresentavam características/desempenho mais próximas às apoiadas.

Tabela 1: Descrição das variáveis utilizadas no pareamento

	Escolas pareadas apoiadas	Pareadas não apoiadas	Não pareadas próximas às apoiadas	Não pareadas próximas às premiadas	Escolas pareadas não premiadas	Escolas pareadas premiadas	Total
Variáveis/par	Médias						
Proficiência - SPAECE (2007)	108,3	111,7	122,0	129,8	133,9	140,7	123,5
Proficiência - SPAECE (2008)	102,5	109,0	120,3	139,9	154,0	174,8	131,0
Número de alunos	74,4	77,0	57,6	53,3	48,4	48,5	60,3
Infraestrutura Escolar	0,78	0,88	0,47	0,31	0,40	0,38	0,55
Escola em área urbana	79,8%	78,5%	78,2%	81,3%	72,9%	75,8%	77,7%
Escol. chefes nos municípios	12,4%	12,6%	11,8%	11,9%	11,1%	10,9%	11,8%
Renda per capita municipal	408,3	417,8	295,4	270,6	249,1	249,7	317,5
Tamanho da amostra	223	223	358	139	207	207	1357
	16,4%	16,4%	26,4%	10,2%	15,3%	15,3%	100,0%
Profic. 5º ano/Prova Brasil	Médias						
Matemática (2007)	155,4	160,8	157,4	158,7	157,4	159,8	158,1
Língua Portuguesa (2007)	171,6	175,6	172,2	173,1	171,8	175,0	173,1
Tamanho da amostra	154	163	258	93	137	141	946
	16,3%	17,2%	27,3%	9,8%	14,5%	14,9%	100,0%

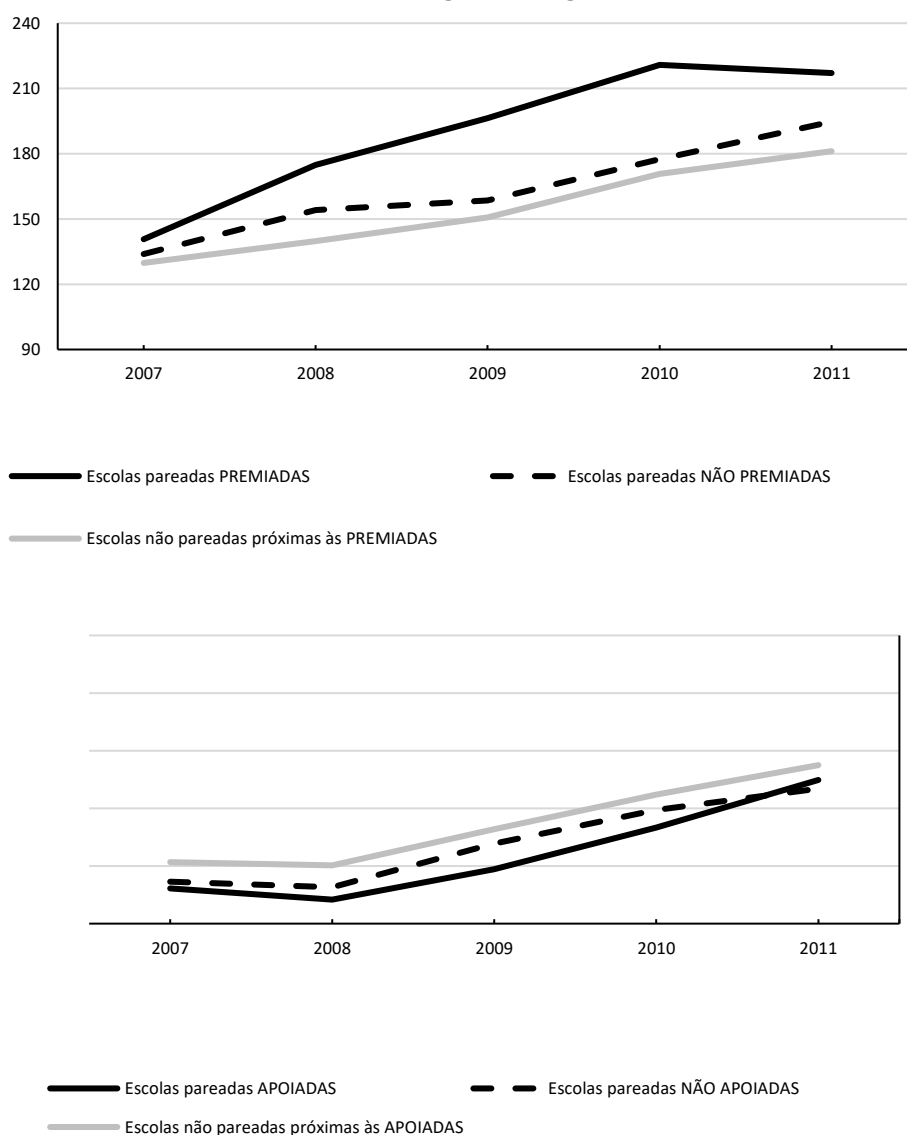
Fonte: SPAECE-Alfa; Censo Escolar/INEP; Prova Brasil/INEP, Censo/IBGE

A próxima seção traz gráficos com séries históricas elaboradas para os indicadores relacionados ao desempenho das escolas (SPAECE-Alfa e Prova Brasil), ao fluxo e ao percentual de alunos nos níveis desejado e avançado. Os gráficos ilustram como esses indicadores se comportam ao longo do tempo para os seis grupos de comparação constituídos.

Além dos gráficos, reportamos os resultados de modelos de regressão múltipla para estimar o impacto de uma escola ter sido premiada ou apoiada. A especificação desses modelos é relativamente simples, dado que estes incorporam apenas uma variável de pré-teste (o resultado do indicador defasado para um ano anterior à implementação da política), e variáveis indicadoras do grupo (de tratamento ou controle) ao qual as escolas pertencem¹⁰⁵.

A partir do Gráfico 1, que traz a evolução da proficiência em Língua Portuguesa (no SPAECE-Alfa), é possível ver que as escolas dos diferentes grupos partem de um ponto similar, mas as escolas premiadas se distanciam com o tempo, embora haja uma desaceleração desse movimento de 2010 para 2011. O mesmo padrão não pode ser visualizado para as escolas apoiadas, uma vez que a evolução observada apresenta tendências similares entre os três grupos: escolas apoiadas, escolas pareadas não apoiadas e escolas não pareadas próximas às apoiadas.

Gráfico 1: Proficiência em Língua Portuguesa no SPAECE-Alfa

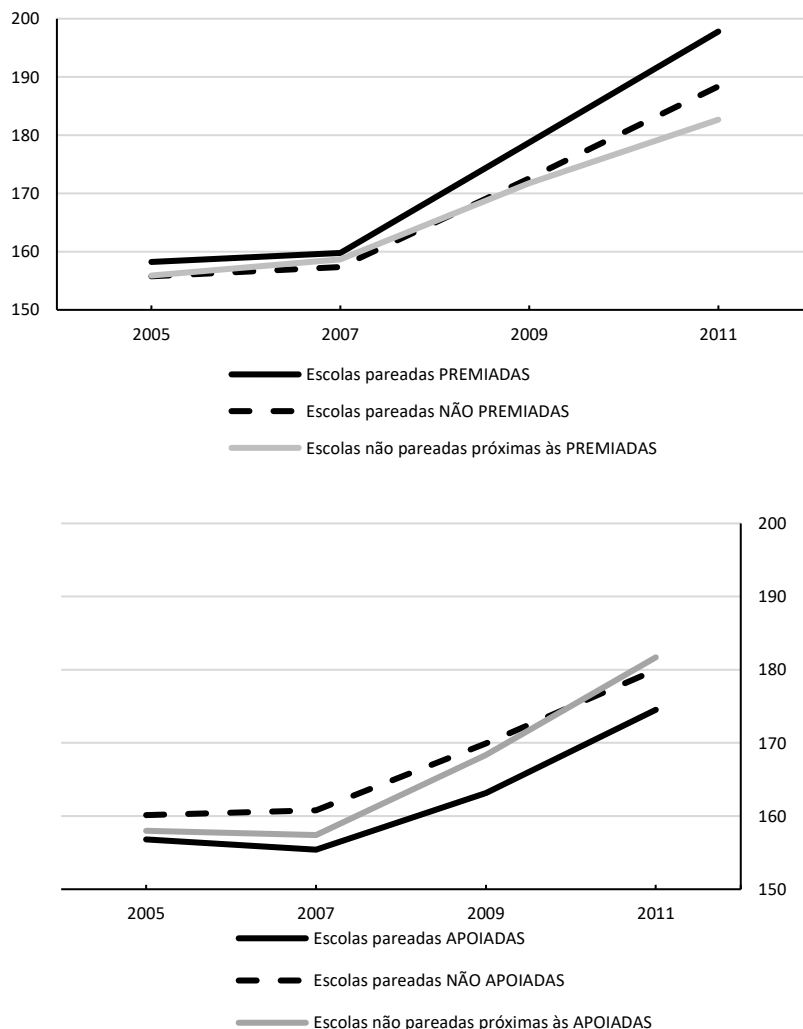


Fonte: elaboração própria dos autores com dados do SPAECE-Alfa

¹⁰⁵ Para as regressões que estimam resultados da Prova Brasil, foram inseridas variáveis relacionadas ao nível socioeconômico médio das escolas (para mais detalhes sobre as regressões consultar Koslinski, Ribeiro e Oliveira, 2017).

No Gráfico 2, o mesmo tipo de padrão pode ser visto para a análise da evolução dos resultados na Prova Brasil. O fato de a série ser bienal torna ainda mais evidente o distanciamento das escolas premiadas.

Gráfico 2: Proficiência em Língua Portuguesa na Prova Brasil



Fonte: Elaboração própria dos autores com dados da Prova Brasil/INEP

Para estimar o impacto do Prêmio Escola Nota Dez sobre o desempenho escolar, seis modelos de regressão foram ajustados, considerando três indicadores de desempenho, para os grupos de escolas premiadas (Tabela 2) e de escolas apoiadas (Tabela 3). As análises avaliaram o impacto das premiações em relação às escolas do grupo de controle obtido por pareamento e, também, observaram as estatísticas desse último grupo em relação às escolas que não foram pareadas.

As regressões reiteraram o padrão observado nos gráficos, isto é, um efeito positivo das premiações, que pôde ser verificado tanto para os modelos que trataram do SPAECE-Alfa (2º ano), mas que se estendem para os resultados da Prova Brasil (5º ano). Além disso, as escolas não pareadas apresentaram coeficientes menores do que as pareadas não premiadas, o que fortalece a hipótese de incentivo diferencial do programa para as escolas que estão mais próximas a atingir a meta estabelecida, se comparadas com aquelas que apresentam pontos de partidas menores e mais distantes da meta.

Tabela 2: Modelos de regressão para indicadores de Proficiência – Escolas Premiadas

B (Erro Padrão)

	Proficiência SPAECE-Alfa	Prova Brasil Língua Portuguesa	Prova Brasil Matemática
Escolas Premiadas	21,08*** (3,93)	6,87** (2,17)	10,21*** (3,01)
Não pareada próxima das premiadas	-13,24** (4,38)	-6,73** (2,43)	-9,69** (3,38)
Desempenho em 2007	-0,078+ (0,043)	0,485*** (0,06)	0,425*** (0,78)
Constante	184,20*** (6,350)	111,74*** (9,55)	133,21*** (13,65)
Observações	552	553	553
R ²	0,121	0,229	0,168

*** p < 0,001, ** p < 0,01, * p < 0,05, + p < 0,10

Fonte: Elaboração própria dos autores com dados do SPAECE-Alfa e Prova Brasil

Tabela 3: Modelos de regressão para indicadores de Proficiência – Escolas Apoiadas

B (Erro Padrão)

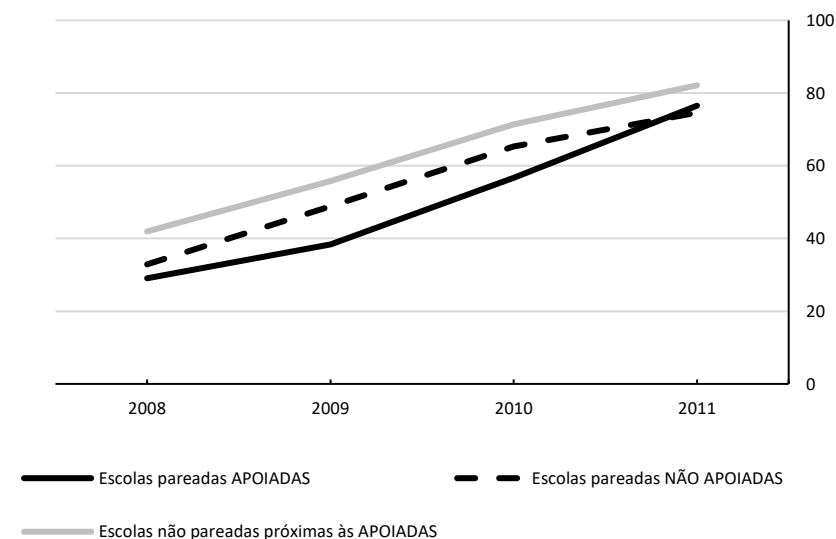
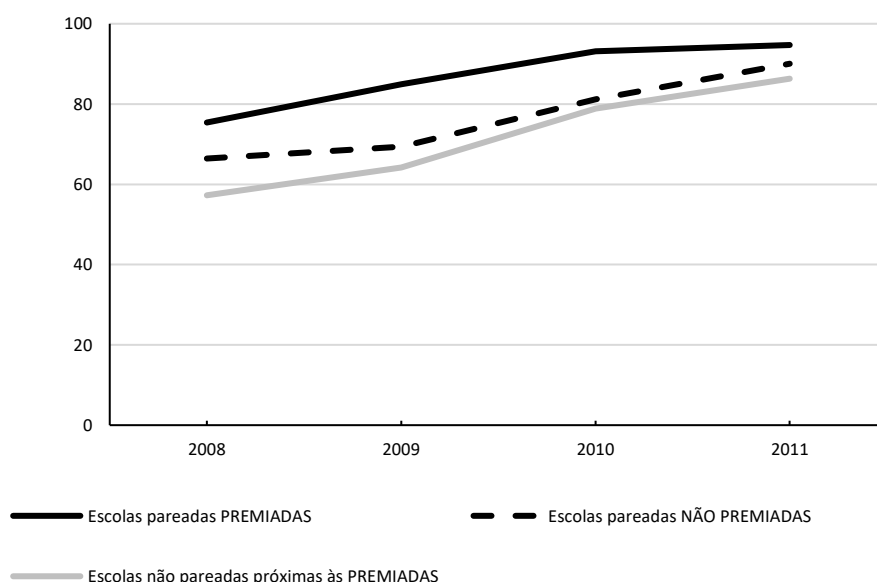
	Proficiência SPAECE-Alfa	Prova Brasil Língua Portuguesa	Prova Brasil Matemática
Escolas Apoiadas	4,72 (3,47)	-2,57+ (1,50)	-2,80 (1,79)
Não pareada próxima das apoiadas	11,61*** (3,15)	2,46** (1,33)	3,20* (1,60)
Desempenho em 2007	0,06 (0,04)	0,33+ (0,043)	0,312*** (0,053)
Constante	153,50*** (5,202)	127,37*** (7,053)	140,50*** (9,417)
Observações	804	804	804
R ²	0,023	0,127	0,085

*** p < 0,001, ** p < 0,01, * p < 0,05, + p < 0,10

Fonte: Elaboração própria dos autores com dados do SPAECE-Alfa e Prova Brasil

No que diz respeito ao indicador de percentual de alunos nos níveis suficiente e desejável (Gráfico 3), observamos um aumento nos seis grupos analisados, mas, ao menos nos primeiros anos da implementação do programa, as escolas premiadas parecem se destacar. Novamente, observamos uma desaceleração dessa tendência a partir de 2010. As séries históricas também indicam um aumento levemente mais acelerado para as escolas apoiadas, se comparadas com as pareadas não apoiadas.

Gráfico 3: Porcentagem de alunos nos níveis suficiente e desejável



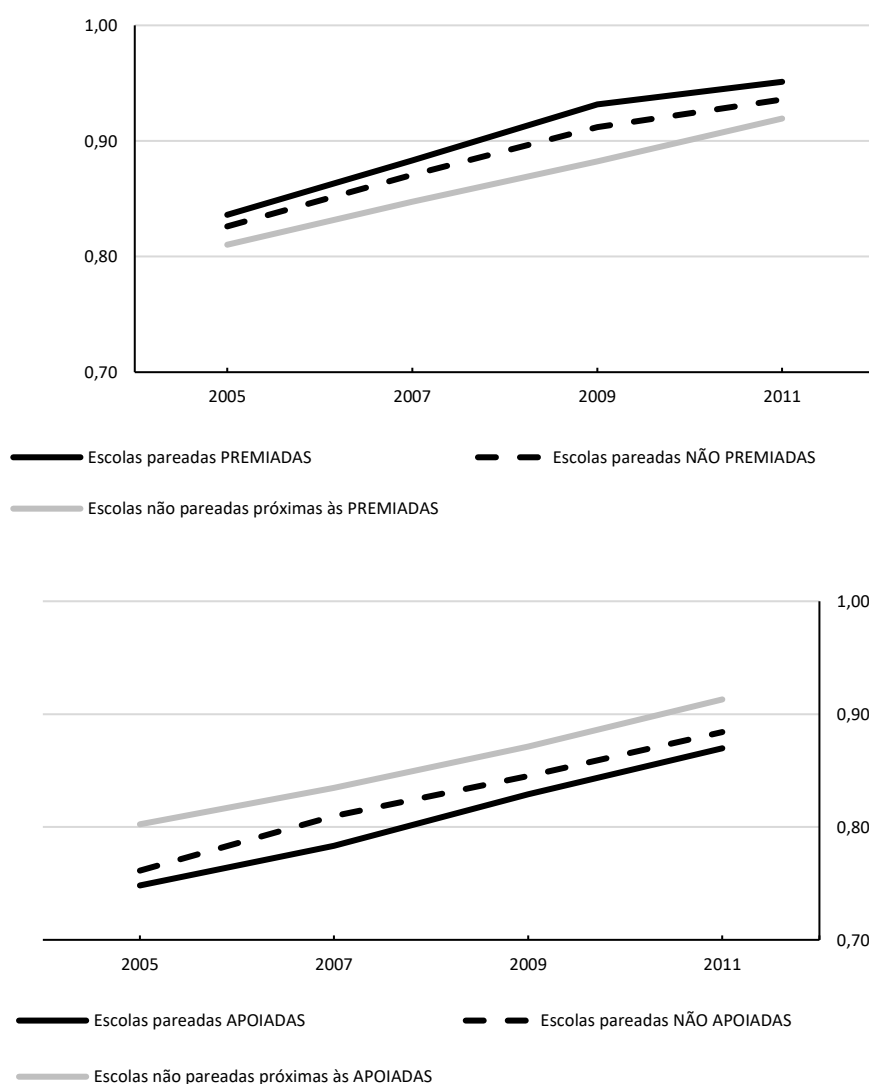
Fonte: Elaboração própria dos autores com dados do SPAECE-Alfa

As regressões só indicam coeficientes estatisticamente significativos para as escolas premiadas. Isto é, o recebimento do prêmio está associado a um posterior aumento na porcentagem de alunos no nível suficiente e desejável (Tabela 4). Também observamos esse efeito positivo para as escolas pareadas não premiadas, quando comparamos com as escolas não pareadas próximas às premiadas, isto é, cujos indicadores estavam mais distantes das metas de premiação. Novamente, os resultados encontrados fortalecem as hipóteses sobre o impacto diferencial em escolas com diferentes

pontos de partida nas avaliações do SPAECE-Alfa. Em estudo anterior, observamos tendências similares para o indicador de equidade medido a partir do desvio padrão da proficiência das escolas no SPAECE-Alfa (KOSLINSKI; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2017; OLIVEIRA, 2016).

Por fim, testamos outro possível efeito não esperado do programa, qual seja, a diminuição na taxa de aprovação dos alunos. As análises, apresentadas no Gráfico 4, indicam um aumento do fluxo/da taxa de aprovação nos seis grupos e um aumento mais pronunciado entre as escolas premiadas. No entanto, o coeficiente obtido para a variável que indica pertencimento ao grupo das escolas premiadas é estatisticamente significativo somente a 10% (Tabela 4). Por fim, não observamos coeficientes estatisticamente significativos quando comparamos escolas apoiadas e as pareadas não apoiadas (Tabela 5) e, portanto, o padrão observado não indica uma prática de *gaming*, no que diz respeito à diminuição da taxa de aprovação para alcançar um indicador mais elevado e assegurar a segunda parcela do apoio.

Gráfico 4: Taxa de Aprovação (Fluxo) dos alunos



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica/INEP

Tabela 4: Modelos de regressão para indicadores de Equidade e Fluxo – Escolas Premiadas

	B (Erro Padrão)	
	Porcentagem nos níveis suficiente/desejável	Indicador rendimento anos iniciais (aprovação)
Escolas Premiadas	4,80*** (1,33)	0,011+ (0,006)
Não pareada próxima das premiadas	-3,86** (1,47)	-0,010 (0,007)
Desempenho em 2007	-0,02 (0,03)	0,303 (0,031)
Constante	91,01*** (2,29)	0,671*** (0,027)
Observações	553	553
R ²	0,060	0,252

*** p < 0,001, ** p < 0,01, * p < 0,05, + p < 0,10

Fonte: elaboração própria dos autores com dados do SPAECE-Alfa

Tabela 5: Modelos de regressão para indicadores de Equidade e Fluxo – Escolas Apoiadas

	B (Erro Padrão)	
	Porcentagem nos níveis suficiente/desejável	Indicador rendimento anos iniciais (aprovação)
Escolas Apoiadas	1,212 (1,163)	-0,007 (0,007)
Não pareada próxima das apoiadas	9,177*** (1,55)	0,033*** (0,006)
Indicador em 2007	-0,183*** (0,042)	0,252*** (0,030)
Constante	80,61*** (1,824)	0,670*** (0,025)
Observações	804	804
R ²	0,056	0,213

*** p < 0,001, ** p < 0,01, * p < 0,05, + p < 0,10

Fonte: elaboração própria dos autores com dados do SPAECE-Alfa

Os resultados encontrados não indicam que o programa esteja incentivando práticas de *gaming*, medidos a partir de possíveis efeitos negativos na equidade e no fluxo das escolas que estão “no jogo”, ou seja, que precisam manter ou elevar seu desempenho para receber a segunda parcela do prêmio/apoio ou que apresentam resultados próximos às metas e mais incentivos para concorrer pelo prêmio. Os resultados indicam tendências opostas às esperadas, ao menos para as escolas premiadas e pareadas não premiadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas neste estudo ainda são preliminares e restringem-se aos primeiros anos de funcionamento do “Prêmio Escola Nota Dez”. Os resultados indicam, como esperado, um aumento no desempenho das escolas premiadas e das escolas pareadas não premiadas. Embora o

IDE-Alfa não apresentasse uma preocupação com a dimensão de equidade nos primeiros anos do prêmio, os resultados não sugeriram aumento na dispersão das proficiências entre as escolas premiadas (em busca da segunda parcela do prêmio) ou entre as escolas pareadas não premiadas (com maiores chances de concorrer ao prêmio em anos subsequentes). Observou-se uma tendência contrária à esperada: diminuição da dispersão das proficiências para as escolas premiadas. Não encontramos esses efeitos (diminuição ou aumento da dispersão das proficiências) para as escolas que receberam apoio financeiro, quando comparadas com aquelas pareadas não apoiadas.

Os resultados encontrados também mostram que o recebimento do prêmio foi acompanhado por um efeito positivo sobre a proficiência média das escolas. Também sugerem um incentivo diferenciado sobre as escolas de acordo com sua proficiência de partida, isto é, os incentivos do programa parecem mais fortes para as escolas mais semelhantes àsquelas premiadas e que talvez tenham maiores chances e expectativas de alcançar a meta e de receber o prêmio. No entanto, tal tendência (efeito positivo sobre a proficiência) não foi verificada nas análises que focalizaram as escolas apoiadas.

Uma particularidade do indicador utilizado para alocação de recursos no estado do Ceará – a dimensão referente à taxa de participação – parece inibir as práticas de exclusão de alunos. Observamos um efeito positivo na taxa de participação tanto para as escolas premiadas como para as apoiadas. Assim, mesmo sendo foco de uma política de alta consequência, o IDE-Alfa não parece ser inflado por tal uso.

Acreditamos serem necessários outros estudos que possam contemplar um período histórico maior, tendo como objetivo averiguar a consistência dos resultados encontrados. Igualmente, consideramos interessante a análise de outra política de responsabilização escolar, em um outro estado, que não tenha as mesmas características da política adotada pelo Ceará e realizar uma comparação. É possível que esses caminhos possam auxiliar a compreender melhor a política implementada pelo Ceará.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz (2012). Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (Orgs.). **Regime de Colaboração e Associativismo Territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M.N. (Org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina; SILVA, Fernanda. **O Regime de Colaboração no Brasil: trajetória, problemas e inovações**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: CEAPG/FGV, 2012.
- BONAMINO, Aícia; SOUSA, Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.38, n.2, p.373-388, abr/jan de 2012.
- BRESOLIN, A. **Análise de resultados intermediários das políticas de bônus em escolas públicas estaduais brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). CMAPG/FGV, São Paulo, 2014.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago, 2006.

BROOKE, N. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Ibero americana de Evaluación Educativa**. v. 1, pp. 93-109, 2008. Disponível em: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol1-num1/art7.pdf>.

BROOKE, N.; CUNHA, M. A. avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, p. 17–80, 2011.

CARNEIRO, D. R. F. **Políticas de Incentivo a Escola Melhoram a Proficiência no Ensino Fundamental?** Uma Avaliação do Prêmio Escola Nota Dez. Dissertação (Mestrado em Economia). Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN) da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

CARRASQUEIRA, K. **A Política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. UFRJ, Rio de Janeiro, 2013.

CEARÁ. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem**: o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012. 196 p.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará**, 1989.

CEARÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Boletim Pedagógico de Alfabetização**: SPAECE-Alfa 2007. Juiz de Fora: UFJF/FaE/CAEd, v. 1, jan./dez. 2007.

CEARÁ. **Prêmio Escola Nota Dez – Lei 14.371**, 19 de junho de 2009.

CEARÁ. **Avaliação educacional em larga escala, para a operacionalização da edição 2015 do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará** (SPAECE). Fortaleza: SEDUC, 2015.

CEARÁ. **Lei nº 15.052 de 6 de dezembro de 2011**. Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo e quinto anos de ensino fundamental. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, série 3, ano III, n. 235, 12 de dez. de 2011.

CORREA, E. V. **Accountability na Educação**: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará. 2018. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. Regime de colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação. **Educ. foco**, Juiz de Fora, v 17, n. 3, p. 153-176, nov2012/fev2013. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2013/10/cap-07.pdf>. Acesso em: 10 de set. 2020.

KOSLINSKI, M.C.; CUNHA, C. P., ANDRADE, F. M. Accountability escolar: um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n.59, p. 108-137, 2014.

KOSLINSKI, M. C., RIBEIRO, E. E OLIVEIRA, L. X. Indicadores educacionais e Políticas de responsabilização: características e impacto no Estado do Ceará. **Revista Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 804-847, set./dez. 2017.

OLIVEIRA, L. X. **Política de responsabilização como estratégia para promoção de desempenho escolar**: um estudo sobre o prêmio “Escola Nota Dez”. 2016. 164f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

OSHIRO, C. H.; SCORZAFAVE, L. G, DORIGAN, T. Impacto sobre o desempenho escolar do pagamento de bônus aos docentes do ensino fundamental do Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Economia**, 2015.

OSHIRO, C. H.; FERREIRA, J. N. de Paula; DORIGAN, T. **Efeito das políticas de bonificação aos professores sobre a desigualdade de proficiência no ensino fundamental**. ABAVE, 2015.

SOBRINHO, José Dias. **Avaliação**: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação**: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. Tese (doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2015. 196 f. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13542/teseCatarina%20\(2\)%20\(1\).pdf?sequence=6](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13542/teseCatarina%20(2)%20(1).pdf?sequence=6). Acesso em: 10 de set. 2020.

SOUSA, S.Z.; KOSLINSKI, M.C. Avaliação em larga escala, índices e premiação: iniciativas de estados brasileiros e seus efeitos. In: SETTON. M. G. J. **Mérito, desigualdade e diferença**: cenários da (in)justiça escolar Brasil e Portugal. São Paulo: Annablume, 2017.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. Campinas, **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out.-dez. 2013. Disponível em: www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 20 de set. 2020.

VIEIRA, S. L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, R.P; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 271-286.

CAPÍTULO XIV**PERCEPÇÕES SOBRE O PRÊMIO
ESCOLA NOTA DEZ¹⁰⁶**

**Maria Océlia Mota
Alicia Bonamino**

INTRODUÇÃO

Em Estados organizados de forma federativa, como é o caso do brasileiro, que é composto por diversas unidades territoriais autônomas e dotadas de governo próprio, a coordenação das políticas públicas tende a ser mais difícil e complexa, em função da sobreposição de competências e da competição entre os diferentes entes federados (SILVA; BAIA, 2018).

A heterogeneidade dos municípios é outro fator que deve ser considerado. No caso brasileiro, a maior parte dos municípios é de pequeno porte, com implicações diretas na sua capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, no comprometimento de recursos em áreas como a saúde e a educação. Aliado a isso, existem outros aspectos estruturais relacionados à capacidade administrativa das unidades subnacionais que tendem a influenciar a eficácia da implementação de políticas descentralizadas (ARRETCHE, 2004).

Como destaca Abrucio (2010) esse contexto torna o tema do Regime de Colaboração um dos tópicos fundamentais do sistema educacional brasileiro para o enfrentamento dos problemas e dos desafios da coordenação federativa e dos arranjos de cooperação entre diferentes níveis de governo. A coordenação, entendida como a organização de todas as atividades com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos do grupo que elaborou a política, não ocorre de forma natural nas organizações e entre os indivíduos. A literatura ressalta o fato de a coordenação precisar ser construída e dessa construção implicar na proposição de incentivos que promovam a adesão dos participantes da política e de suas agências.

O Ceará tem um longo histórico de cooperação institucionalizada entre o estado e os municípios, de caráter verticalizado e com forte indução do estado. Em linha com esse histórico, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) foi formulado pelo governo do estado, em 2007, com o objetivo de apoiar os municípios em ações de melhoria da qualidade do ensino fundamental.

No interior do desenho do PAIC, foi proposta uma estrutura de incentivos que procura influenciar a decisão dos municípios e das escolas em implementar o programa. O PAIC envolve a redistribuição de recursos financeiros e materiais, transferidos por meio de assessoria técnica e pedagógica aos municípios, da formação de professores e gestores, da distribuição de material didático e da indução financeira. Os incentivos financeiros visam suscitar a adesão dos atores burocráticos e políticos ao programa. A alocação desses incentivos se baseia em resultados educacionais e envolve o repasse de recursos financeiros às escolas e a transferência da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) aos municípios.

¹⁰⁶ Este capítulo é fruto da tese de doutorado *Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores*, defendida na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2018.

O presente estudo analisa o primeiro desses mecanismos, mais especificamente o Prêmio Escola Nota Dez, que foi criado em junho de 2009, no âmbito do PAIC, visando à valorização do trabalho das escolas e o estímulo à melhoria da aprendizagem dos alunos. O prêmio procura induzir um modelo de aprendizagem institucional focado na disseminação de boas práticas de gestão e no fortalecimento da melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos do ensino fundamental das redes públicas de ensino.

O prêmio se diferencia de outros incentivos por envolver a cooperação entre escolas. Por meio da elaboração de um plano de aplicação dos recursos e da celebração de um termo de cooperação técnico-pedagógica, cada uma das 150 escolas que ficaram nas melhores posições do IDE-Alfa se compromete a apoiar uma das 150 escolas que ficaram nas últimas posições. As escolas devem desenvolver uma parceria por até dois anos para colaborar pedagogicamente e trocar experiências.

Este texto tem como referência a tese de doutorado da primeira autora (MOTA, 2018) elaborada sob a orientação da segunda, que teve o objetivo de compreender a implementação do prêmio no 2º ano do ensino fundamental de quatro pares de escolas parceiras e suas consequências simbólicas e materiais, a partir das percepções de atores como professores, coordenadores, diretores e gerentes municipais do PAIC.

Além desta introdução e das conclusões, o capítulo encontra-se estruturado em quatro seções. A segunda seção é dedicada a uma apresentação sucinta da metodologia, que envolveu uma abordagem qualitativa, com análise documental, uso de entrevistas semiestruturadas e visitas às secretarias de educação e às escolas parceiras. A terceira seção apresenta o PAIC com foco maior no prêmio, valendo-se da análise de documentos oficiais e de estudos anteriores. A quarta seção apresenta uma breve discussão da literatura sobre implementação de políticas públicas e traça o perfil da coordenadoria regional, das escolas e dos atores investigados. A quinta seção é dedicada à apresentação e análise das percepções dos atores sobre o prêmio, suas especificidades e consequências.

METODOLOGIA

O estudo do Prêmio Escola Nota Dez envolveu a análise de documentos, dados educacionais nacionais e estaduais e entrevistas semiestruturadas com atores-chave das estruturas municipais do PAIC e das escolas, como gerentes municipais, professores, coordenadores e diretores.

Por meio de consulta aos bancos de dados do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE-Alfa), foram selecionadas quatro pares de escolas parceiras localizadas em áreas urbanas da região do Cariri, na 18ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE), que tinham sido premiadas/apoiadas nos anos de 2013 e 2014.

A Secretaria Estadual de Educação do Ceará (SEDUC), secretarias municipais de educação e as oito escolas parceiras foram visitadas entre agosto de 2016 e outubro de 2017, em um trabalho de campo que envolveu entrevistas com representantes da burocracia educacional municipal que tiveram participação ativa e direta no programa e no prêmio entre 2013 e 2016.

O PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

Se o governo do estado do Ceará lançou o PAIC em 2007 com o objetivo de apoiar os municípios a elevarem a qualidade da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, dois anos depois, em 2009, estabeleceu o Prêmio Escola Nota Dez como incentivo à priorização da alfabetização pelas escolas.

O PAIC envolve o trabalho das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE), Secretarias Municipais de Educação (SME) e escolas e se estrutura em torno da

gestão educacional e da alfabetização, a partir de cinco eixos: educação infantil; literatura infantil e formação do leitor; ensino fundamental i; ensino fundamental ii, avaliação externa e gestão.

No interior desse desenho, o Prêmio Escola Nota Dez constitui um mecanismo de indução financeira da melhoria da gestão e dos resultados escolares. Destina-se às 150 escolas públicas que obtiverem os melhores resultados de alfabetização, medidos pelo Índice de Desempenho Escolar – Alfabetização (IDE-Alfa), e é repassado mediante a elaboração de um plano de aplicação dos recursos e da celebração de um termo de cooperação técnico-pedagógico com cada uma das 150 escolas com o IDE-Alfa mais alto do estado. De forma similar, as escolas apoiadas também recebem um auxílio por aluno, na metade do valor da premiada, em duas parcelas de 50%. As escolas apoiadas precisam atingir a meta 7,0 no IDE-Alfa para receber a primeira parcela do auxílio.

Para as duas escolas receberem a segunda parcela dos recursos, é necessário que seja feita a prestação de contas e que a escola premiada mantenha ou eleve seu desempenho e que a escola apoiada melhore seus resultados, no IDE-Alfa (SEDUC, 2012). O IDE-Alfa é formado por três índices: a proficiência dos alunos do 2º ano da escola convertida para uma escala de 0 a 10, a taxa de participação na avaliação e o fator de ajuste para universalização do aprendizado (CEARÁ, 2014). A taxa de participação é um incentivo para que se busque a participação plena dos alunos na avaliação. O Fator de Ajuste de Universalização do Aprendizado tem por finalidade estimular as escolas a incluírem um maior percentual de alunos nos níveis adequados. Isso se faz necessário, segundo o estado, pelo fato de a média de proficiência da escola não expressar devidamente o grau de universalização do aprendizado (CEARÁ, 2015).

Assim o cálculo do IDE-Alfa está vinculado aos resultados das avaliações do SPAECE-Alfa realizadas no 2º ano do ensino fundamental e representa o desempenho do processo de alfabetização de cada escola. Nessa perspectiva, o IDE-Alfa é usado pela SEDUC na seleção das escolas aptas a receberem o prêmio e daquelas que serão apoiadas, e no acompanhamento da evolução do desempenho dessas escolas na alfabetização ao longo do tempo.

Em 2011, a Lei Estadual nº 15.052 estendeu o prêmio de modo a contemplar também o 5º ano do ensino fundamental, beneficiando, assim, as 150 escolas públicas que tivessem obtido os maiores resultados no 5º ano. Essa Lei também alterou de um para até dois anos o período de desenvolvimento das ações de cooperação técnico-pedagógica entre as escolas parceiras, além de ter aumentado a meta para elevação dos resultados das escolas apoiadas para 7,0 (CEARÁ, 2014).

Outra modificação importante ocorreu em 2015, com a ampliação do prêmio para o 9º ano do ensino fundamental. Esse também foi o ano em que todos os municípios cearenses alcançaram o nível desejável de alfabetização.

Esse resultado agregado por município, reflete a melhoria da alfabetização nas turmas do 2º ano das escolas públicas. É uma melhoria abrangente que aproximou as escolas da meta do IDE-Alfa e esvaziou a demanda por apoio. No entanto, a premiação continuou para as escolas com melhor desempenho no 2º ano, e foi obtida também por escolas que já tinham participado do Prêmio, na condição de apoiadas.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Analisar a implementação de políticas públicas significa considerar a transformação de intenções governamentais em práticas e ações, levando em conta um conjunto diversificado de atores, estatais e não estatais, em processos de interação pautados por regras formais e informais. O processo de transformação da política em ação é considerado como parte central do processo de produção de políticas públicas porque envolve também uma série de decisões tomadas ao longo do processo de implementação (BICHIR, 2019).

De acordo com Menicucci (2018), a análise da formulação de políticas públicas deve considerar os elementos da implementação (recursos, atores, organizações, instituições, relações etc.)

e, ainda, que o processo de colocar a política em ação envolve variadas e constantes decisões tomadas pelos atores no curso da adaptação da política a contextos diversos.

Essa perspectiva dos estudos de implementação (LOTTA, 2010, 2012; PIRES, 2012; CAVALCANTE; LOTTA, 2015; BICHIR, 2019) dirige o olhar para os atores posicionados em diferentes níveis das hierarquias burocráticas. Na literatura, olhar para “o que de fato acontece” nas políticas públicas significa levar em consideração como as relações entre os diversos atores, nos diferentes contextos de ação, são capazes de influenciar os resultados de uma determinada política, de forma positiva ou negativa.

No caso deste estudo sobre o Prêmio, focalizamos as burocracias de médio escalão e de nível de rua que atuam na intermediação e entrega do PAIC. Trata-se, por um lado, dos gerentes municipais do PAIC e dos diretores escolares e, por outro lado, dos professores responsáveis pela alfabetização dos alunos. Os gerentes municipais do PAIC ocupam posições intermediárias na estrutura da política, disseminam informações nas secretarias de educação e nas escolas e têm sob sua responsabilidade a formação dos professores alfabetizadores. Por sua vez, os diretores das escolas parceiras atuam na coordenação da parceria e são mais afetados pelos incentivos financeiros do prêmio porque precisam promover a adesão dos professores e da escola aos objetivos do PAIC. Os professores, por sua vez, estão posicionados na linha de frente do PAIC, se relacionam diretamente com os diretores e com os gerentes do PAIC nas atividades de formação e orientação pedagógica e atuam na entrega do PAIC aos alunos das turmas de alfabetização nas escolas premiadas e apoiadas e sofrem a pressão por resultados da escola, das famílias e dos alunos.

Em linha com esses autores, na análise da formulação do Prêmio consideramos os elementos da implementação (recursos, atores, organizações, instituições, relações etc.) e as percepções dos atores sobre esse mecanismo de indução financeira e sobre suas consequências.

O contexto

O Ceará possui 184 municípios e está dividido em 14 regiões de planejamento. A Seduc está organizada em 21 Credes, que abrangem um número diverso de municípios, em sua grande maioria, de pequeno porte.

Ao longo de uma década de implementação do PAIC, verifica-se uma evolução significativa no desempenho médio dos municípios cearenses no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). Em 2007, início das avaliações do SPAECE-Alfa, apenas 14 dos 184 municípios se encontravam no nível desejável e mais de 50% estavam no nível intermediário. Em 2011, cinco anos após a criação do PAIC, o estado já não apresentava municípios nos níveis intermediário, alfabetização incompleta ou não alfabetizado e 95% dos municípios já haviam alcançado o nível desejável da escala de proficiência.

No caso deste estudo, os seis municípios onde se localizam as escolas parceiras fazem parte da região do Cariri e apresentam uma proximidade geográfica que possibilitou a pesquisa de campo. São municípios pertencentes à CREDE 18, que contempla doze municípios e tem sede na cidade do Crato.

Em 2007, quando houve a primeira avaliação do SPAECE-Alfa, os resultados mostraram que apenas um município da CREDE 18 apresentava proficiência no nível desejável do SPAECE. Todos os outros municípios abrangidos por essa CREDE estavam nos níveis de alfabetização incompleta ou intermediário, e, portanto, em situação similar à da maioria dos municípios cearenses à época. Em 2009, dois anos após a criação do PAIC, a CREDE 18 já não apresentava municípios nos níveis intermediário e alfabetização incompleta.

As escolas

Entre as escolas parceiras investigadas, as quatro escolas apoiadas estão localizadas no município de Crato, considerado de médio porte, e as quatro escolas apoiadas se dividem entre dois municípios de pequeno porte (Antonina do Norte e Assaré), como pode ser visto no Quadro 1.

Quadro 1: Especificações das escolas parceiras da Crede 18 em 2014

Pares	Município	Faixa de atendimento	Escola	Ideb Anos Iniciais 2015	Total de alunos
Par nº1	Antonina do Norte	1º ao 9º ano e EJA	Escola Premiada (EP1)	6,0	604
	Crato	1º ao 9º ano	Escola Apoiada (EA1)	5,5	318
Par nº 2	Antonina do Norte	Creche ao 9º ano	Escola Premiada (EP2)	7,1	429
	Crato	Creche ao 5º ano e EJA	Escola Apoiada (EA2)	5,6	364
Par nº3	Assaré	1º ao 9º anoº	Escola Premiada (EP3)	5,3	359
	Crato	Pré-escola ao 9º ano e EJA	Escola Apoiada (EA3)	4,6	417
Par nº4	Assaré	Creche ao 5º ano	Escola Premiada (EP4)	5,9	208
	Crato	1º ao 9º ano	Escola Apoiada (EA4)	4,4	717

Fonte: elaboração própria, Censo Escolar - Meritt, 2015.

As escolas premiadas se localizam em municípios de pequeno porte e com melhores indicadores socioeconômicos, enquanto as escolas apoiadas se concentram em dois municípios de médio e grande porte que apresentam IDH e PIB mais baixos. As regras do prêmio também ajudam a explicar a relação entre o porte do município e as condições de elegibilidade da escola. Para uma escola ser premiada, o município onde se localiza deve ter no mínimo 70% dos seus alunos do 2º ano dentro do nível desejável de alfabetização do SPAECE, e isso faz com que quanto maior for o porte do município e da rede de ensino, menores sejam as chances de uma escola ser premiada. Além disso, escolas vencedoras no ano anterior não podem concorrer ao prêmio no ano subsequente. Como era de se esperar, o Ideb das escolas premiadas no 5º ano é superior ao das escolas apoiadas, mas há diferenças significativas também no Ideb das escolas premiadas.

Os atores

Ao todo, entrevistamos oito atores nas escolas premiadas, quatro diretoras e quatro coordenadoras, todas mulheres. A idade delas varia entre 28 e 44 anos, concentrando-se na faixa dos 40 anos. As oito entrevistadas possuem vários anos de experiência profissional, e sete delas têm graduação em alguma licenciatura e pós-graduação em áreas afins. O tempo de exercício no cargo numa mesma escola varia de sete (maior tempo) a quatro anos (menor tempo). Além disso, todas as

gestoras já trabalharam como professoras nessas escolas e algumas delas tinham frequentado a instituição como alunas. Outra característica comum ao grupo de gestoras é sua inserção comunitária, já que nasceram e cresceram nas cidades onde se localiza a escola e possuem amplo conhecimento e interação com a comunidade escolar e local.

Nos municípios das escolas premiadas, o provimento do cargo de diretor é feito por meio de indicação política e a única exigência é pertencer ao quadro de funcionários da educação municipal. A indicação política constitui um dos principais motivos para a troca frequente de diretores, que tende a acompanhar as mudanças político-partidárias no executivo municipal.

Nas escolas apoiadas, também entrevistamos oito atores, quatro diretores e quatro coordenadoras, sendo dois diretores do sexo masculino. Os membros da equipe de gestão estão na faixa etária dos 30 aos 50 anos, todos possuem graduação em cursos de licenciatura e cinco deles têm, ao menos, uma especialização no campo da educação. O que as entrevistas nas escolas apoiadas denotaram foi uma grande rotatividade de coordenadores e diretores. Apenas um dos quatro coordenadores exerce o cargo há três anos. Ao contrário das escolas premiadas, nas escolas apoiadas há permanente troca de diretores, e essas trocas ficam à mercê da indicação política do executivo municipal. No grupo formado pelos diretores, dois deles assumiram a direção da escola em 2014, quando a unidade escolar já tinha sido indicada para participar do prêmio na condição de apoiada e os outros dois diretores assumiram em 2016.

Já nas escolas premiadas, seis professores participaram das entrevistas. Esse grupo também é formado majoritariamente por mulheres, sendo apenas um do sexo masculino. A idade dos professores varia de 35 a 45 anos e três professoras atuam na escola entre 11 e 19 anos. Aquela que tem menos tempo na escola trabalha há três anos. Todas têm experiência como alfabetizadoras e atuam nas turmas do 2º ano. Geralmente, a escolha do professor do 2º ano acontece por indicação dos gestores.

Nos dois municípios das escolas premiadas, os professores têm reservado um terço da carga horária para estudo e planejamento. Essa atividade reúne os professores de acordo com o ano escolar em que atuam e é orientada pela coordenadora. O objetivo do planejamento conjunto dos professores da mesma série é que haja uma troca efetiva de experiências com a intermediação do coordenador. Professores, coordenadores, diretores e gerentes das escolas premiadas e apoiadas compartilham o fato de serem pessoas que nasceram e cresceram na comunidade, moram próximas à escola e têm grande conhecimento e contato com alunos e responsáveis.

Por sua vez, nas escolas apoiadas, a idade das professoras varia entre 30 e 56 anos, e isso parece se refletir na escolha de professores mais experientes para lecionar na alfabetização. O tempo de experiência como professora na mesma escola varia entre 26 anos e um ano, embora todas tenham experiência com turmas de alfabetização. Nas escolas apoiadas, a rotatividade observada entre os diretores, não foi verificada no caso dos entrevistados.

Os professores mantêm encontros mensais com a equipe municipal do PAIC para planejamento e formação e encontros semanais com a coordenação pedagógica da escola para atividades de estudo e de planejamento. Nesse caso, diferentemente das escolas premiadas, os professores não são agrupados de acordo com os anos escolares em que lecionam.

PERCEPÇÕES SOBRE O PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

Desde 2009, o prêmio tem movimentado as políticas educacionais no estado do Ceará. Para conhecer a percepção dos atores das escolas premiadas e apoiadas, foi solicitado a eles que fizessem uma avaliação do prêmio. Diretores e gerentes municipais do PAIC, ao mesmo tempo em que reconhecem as positivities do prêmio, endereçam diversas críticas.

Os recursos financeiros são considerados de forma positiva, mesmo pelas escolas que os recebem na condição de apoiadas. Trata-se de um incentivo material para as escolas premiadas e

apoiadas que vêm modificando a realidade de muitas escolas de cidades pequenas, que tradicionalmente contam apenas com o auxílio federal do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). As prefeituras desses municípios dispõem de recursos minguados, que raramente chegam às escolas e são longos os períodos de falta de manutenção e de aquisição de equipamentos e de material pedagógico enfrentados pelas escolas desses municípios.

Diretores e gerentes do PAIC consideram positivo o fato de o recurso financeiro ser repassado diretamente para a escola. Para a diretora de uma das escolas apoiadas, o professor estaria mais motivado a melhorar seu trabalho “*só de pensar nos recursos que a escola vai receber*”. Apesar de “*todas as dificuldades da profissão, como alunos indisciplinados e alta carga horária de trabalho*”, o auxílio é visto como um incentivo para que na escola se “*trabalhe mais e melhor*”.

O lado positivo [do prêmio] é que a escola está sendo incentivada mesmo que tenha fracassado, porque a gente pensa: - Poxa eu não trabalhei, eu não fiz, eu podia ter me doado mais. Porque quando vem o recurso é como se fosse uma injeção de ânimo. Eu estou te dando esse recurso, mas quero que você melhore, que você eleve seus resultados (Diretor Escola Apoiada 1).

O benefício traz mais recursos para a escola, porque nós pudemos investir em livros, impressora, computadores, TV grande. Então, nós pudemos dar um suporte melhor para os alunos, o reforço. Principalmente papel, que é fundamental para se trabalhar (Diretor Escola Apoiada 2).

Ele [o recurso] incentiva aos municípios a ofertar uma educação de melhor qualidade para os alunos. Se preocupando com os resultados do aluno, de certa forma, está se preocupando com a aprendizagem (Diretor Escola Apoiada 3).

Nas escolas apoiadas, apesar do apoio implicar uma estigmatização da escola, os coordenadores e os diretores consideraram que o auxílio financeiro dá condições materiais para a escola melhorar seus resultados, como mostra o depoimento do Diretor da Escola Apoiada 2.

A nossa escola, nesse ano de 2016, ela não iria sobreviver sem esse recurso. Nossa escola estava sucateada, nós não tínhamos mais nem uma folha de papel ofício. A SME não tem folhas nem para ela, e a nossa escola não tinha mais nenhum material (Diretor Escola Apoiada 2).

Naquele momento, a própria Secretaria de Educação encontrava-se desprovida de qualquer recurso. Segundo o coordenador, que também reconhece os benefícios do auxílio financeiro para a escola, com esse recurso, foram adquiridas copiadoras, projetores, quadros brancos para todas as salas, livros e materiais pedagógicos de apoio para o trabalho dos professores.

Em outra entrevista das escolas apoiadas, o coordenador lembra que, com o dinheiro do auxílio, puderam contratar professores e ofertar aulas de reforço no contraturno para os alunos com dificuldades. Além disso, o material pedagógico que a escola adquiriu “*fez toda a diferença no trabalho dos professores*”.

Apesar desse reconhecimento, os diretores também criticam a forma como os resultados são divulgados pelos municípios, enaltecendo algumas escolas e desprestigiando¹⁰⁷ outras.

As entrevistas com os diretores revelaram que o rótulo “escolas premiadas”/“escolas apoiadas” expressa assimetrias de reconhecimento e opera na atribuição de um *status* público negativo às escolas de baixo desempenho que afeta sua identidade institucional e a constituição de um sentido de pertença e valor social pelos professores, gestores e alunos.

Os diretores encetam críticas não apenas à competição gerada pelo prêmio entre escolas e municípios, mas também à formação continuada dos professores que, sob responsabilidade dos gerentes municipais do PAIC, direciona o trabalho pedagógico para o uso dos descritores e dos

¹⁰⁷ Para Goffman (2004, p. 40), “a informação social transmitida por um símbolo pode estabelecer uma pretensão especial ao prestígio, honra ou posição de classe desejável (...) tal signo é chamado símbolo de *status*”.

resultados do SPAECE, especialmente nos anos escolares e nas séries e turmas que participam dessa avaliação. Esse direcionamento envolve a utilização frequente de simulados para preparar os alunos para a avaliação estadual. Embora as escolas públicas de ensino fundamental cearenses participem do SPAECE todo ano e, também, da Prova Brasil nos anos ímpares, a preparação está direcionada especificamente às provas do SPAECE e parece influenciar apenas os resultados da avaliação estadual.

Dessa forma, como os resultados de desempenho no SPAECE são usados na composição do IDE-Alfa e este, por sua vez, é usado na classificação das 150 escolas candidatas ao prêmio, bem como no monitoramento do alcance da meta pelas escolas apoiadas, a obtenção de bons resultados no SPAECE é uma preocupação significativamente presente e tem levado as escolas a enfatizar a estratégia de “treinar para o teste”.

Ao referenciar a definição das escolas que serão ou não merecedoras do prêmio ou candidatas ao apoio financeiro, a aplicação do SPAECE parece estar mobilizando um comprometimento significativamente maior dos professores, da gestão da escola e dos alunos com os resultados dessa avaliação estadual, mesmo às custas dos prováveis impactos para os resultados da Prova Brasil e para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas e municípios, cuja composição faz uso dos resultados da Prova Brasil.

Essa estratégia alcança, inclusive, as parcerias entre escolas premiadas e apoiadas que, segundo as entrevistas com os diretores, trocam simulados impressos e modelos de avaliação que fazem uso dos descritores do SPAECE-Alfa.

Quando as escolas sabem do resultado

Ao saber da condição de sua escola como apoiada ou premiada, os diretores e os professores ficam constrangidos e se mobilizam para agir imediatamente. Uma das primeiras ações relatadas pelas escolas premiadas é a reunião com a comunidade para discussão das principais prioridades da escola, de modo a fazer um bom uso do auxílio financeiro. A partir dessa reunião, a escola começa a desenvolver o plano de ação para o uso do dinheiro destinado à escola. Em um segundo momento, a preocupação se volta para a manutenção dos resultados da escola. Como disse a gestora de uma escola premiada,

de certa forma, a gente fica feliz e, ao mesmo tempo, preocupado, porque é difícil você chegar lá. Mas é muito mais difícil você se manter, pois a comunidade passa a ver a escola de outra forma e, conseqüentemente, vai ter a cobrança pela manutenção dos resultados, tanto dos pais como da própria SME e Crede (Diretora Escola Premiada 1).

Nesse sentido, percebe-se que a escola intensifica ainda mais o trabalho que já vinha desenvolvendo, como explicita a fala da diretora de uma escola premiada.

A gente desenvolve várias ações com esse fim. Primeiro, tem o foco: elevar o nível de aprendizagem de nossos alunos, fazer com que eles aprendam, que sejam alfabetizados na idade certa. Então, a gente tem aulas de reforço no contraturno. Tem uma rotina que é cumprida todos os dias e acompanhada pela coordenação. Tem a questão do planejamento, que é bem focado e acontece semanalmente, o dia calendarizado certinho, o apoio. A gente apoia os professores em tudo que precisam; material didático-pedagógico a gente providencia que eles não deixem de fazer nada porque faltou alguma coisa, não. A gente dá sempre esse subsídio (Diretora Escola Premiada 3).

Nas escolas apoiadas, as estratégias para o enfrentamento dessa condição são diferentes. A reação da diretora da EA1 foi reunir professores e funcionários para conscientizá-los quanto ao

significado de ser uma escola apoiada. Então, depois de esclarecer a situação, pediu o apoio de todos, para que revertissem os resultados indesejáveis obtidos pela escola.

Na EA2, segundo a percepção da diretora, a preocupação principal foi, também, com a reversão dos resultados. Nesse sentido, as avaliações do SPAECE-Alfa ganharam centralidade. Toda a escola se voltou para o trabalho “*focado nos resultados*”, como ressaltou a diretora da EA2.

Eu reuni os professores, conscientizei-os e fiz com que toda a escola trabalhasse na linha do SPAECE-Alfa, do quinto ano e até mesmo da ANA. Eu mostrei que era como um jogo de dominó, uma peça encaixa na outra. O primeiro ano tem que fazer um bom trabalho, assim como o terceiro e o quarto e o quinto. Porque tem muito aquele individualismo, de não se preocupar com esse trabalho no primeiro e no quarto, que são turmas que não são avaliadas (Diretora Escola Premiada 2).

Trabalhar na linha do SPAECE-Alfa, segundo o depoimento da diretora da EA2, é trabalhar focado nos descritores da avaliação, seguindo, dessa forma, a metodologia indicada pelo PAIC nas formações e no material de apoio. Algumas escolas, segundo ela, se preocupam em fazer um trabalho focado nos descritores apenas com as turmas que fazem a avaliação do SPAECE e SPAECE-Alfa (2º, 5º e 9º anos). Com isso, esquecem as demais turmas, o que ela considera como um ponto negativo.

Para recuperar os resultados, a coordenadora da EA1 relata que, entre as medidas tomadas, estão o esforço para conseguir os laudos dos alunos, com a ajuda da SME e das famílias; a intensificação do reforço escolar para as crianças com dificuldade de aprendizagem (utilizando o horário de estudo dos professores) e a realização de simulados. A coordenadora da EA2, descreve outras ações, além das anteriores, desenvolvidas logo após saberem que são uma escola apoiada.

A primeira coisa foi o diagnóstico realizado pela diretora. Ela também viu os alunos que estavam com baixa frequência, e, então, começou um trabalho de ação, de ir pegar menino em casa e trazer a mãe e conscientizar essa mãe que a criança precisa frequentar todos os dias, para ter um rendimento melhor. Procurou-se dar atenção a todas as turmas e não apenas à turma do segundo ano. Foi um trabalho minucioso. Com base no diagnóstico, começamos a montar estratégias e montar atividades direcionadas para as dificuldades, com reforço no contraturno, simulados. Essa questão veio despertar o interesse de todos (...) (Coordenadora Escola Apoiada 2).

A escola ficou apoiada pelos resultados das avaliações de 2014. A gestora à qual a coordenadora se refere assumiu a direção da escola em meados de 2015. Veio justamente com a função de melhorar os resultados da escola e de resgatar a autoestima dos professores e dos funcionários. Além do trabalho focado nos descritores, outra preocupação da diretora era a baixa frequência dos alunos, considerada um dos principais entraves para a aprendizagem.

O diagnóstico de leitura e de escrita realizado de forma individualizada, segundo a coordenadora, possibilitou que intervenções pedagógicas fossem planejadas. O foco foi direcionado às dificuldades dos alunos, o que favoreceu a aprendizagem. Essas intervenções foram realizadas, na maioria das vezes, no contraturno. A ação necessitou do apoio dos pais, para garantir a presença dos filhos na escola para participar das aulas de reforço.

A coordenadora da EA4 relatou que a escola passou a ter um acompanhamento mais próximo dos professores. Os docentes foram incentivados a fazer aulas de reforço para os alunos com mais dificuldades. Além disso, desenvolveram um projeto chamado *Adote uma criança*, no qual cada professor ficava responsável por até três crianças e, em seu horário de estudos, se dedicava a esses alunos.

Pudemos perceber uma reação imediata das quatro escolas apoiadas participantes da pesquisa. Nenhuma delas ficou aguardando ajuda das escolas premiadas para agir e tomar as decisões necessárias.

No relato da diretora da EA3, percebemos que a cobrança, muitas vezes, vem imbricada com informações de acompanhamento seletivo, uma vez que há, na percepção desses agentes, uma preocupação maior dos gestores com as séries que são avaliadas no SPAECE, como demonstram os relatos dos entrevistados. E essa cobrança acontece de forma intensa, desde o início do ano letivo, e só é amenizada após as avaliações do SPAECE.

As escolas apoiadas não ficam esperando o apoio da escola premiada para iniciar as intervenções pedagógicas com o objetivo de melhorar seus resultados. Observamos na pesquisa de campo que as escolas apoiadas começam a reagir, independentemente de ter mantido, ou não, algum contato com a escola premiada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo principal compreender a implementação do Prêmio Escola Nota Dez em quatro pares de escolas parceiras, segundo a percepção de atores educacionais e escolares.

Por meio do PAIC, o governo estadual apoia os municípios em ações de melhoria da qualidade do ensino fundamental e fortalece o regime de colaboração. O Prêmio faz parte da estrutura de incentivos do PAIC e se destina a promover a adesão das autoridades políticas e das burocracias educacionais e de suas agências à implementação do programa. A alocação dos incentivos financeiros do Prêmio se baseia em resultados educacionais e envolve o repasse de recursos monetários diretamente às escolas.

Em linha com os estudos de implementação, na análise do Prêmio consideramos os recursos, os atores, as instituições e suas relações, tendo como empiria as percepções dos atores sobre esse mecanismo de indução financeira e sobre suas consequências.

Analisamos, inicialmente, o perfil, a trajetória e a atuação dos agentes burocratas das escolas parceiras e dos gerentes do PAIC. Na análise do perfil e da trajetória dos atores das escolas premiadas, foi possível verificar comunalidades e diferenças com os atores das escolas apoiadas. Em ambos os grupos prevalecem as professoras alfabetizadoras, e a prevalência do sexo feminino também é verificada entre os diretores, coordenadores e gerentes do PAIC. Todos esses profissionais têm idades que variam entre 30 e 50 anos, possuem formação superior, e a maioria tem pós-graduação.

Em ambos os grupos, os professores são efetivos, têm experiência na alfabetização, pertencem à localidade onde trabalham e permanecem mais tempo na mesma escola. Nos dois tipos de escolas, os professores são alocados nas turmas por escolha da direção da escola e apoio da SME.

O apoio técnico e financeiro das secretarias de educação às escolas se mostrou um fator importante, capaz de influenciar a implementação da política. Os gestores e os professores destacaram a importância desse apoio para o trabalho pedagógico das escolas. Observamos que, nas escolas em que há um efetivo suporte da SME, os resultados tendem a ser melhores. Na outra face da moeda, as escolas onde os resultados são mais baixos, há uma queixa generalizada dos agentes escolares em relação ao descaso e à ausência do apoio da Secretaria de Educação.

O acompanhamento da evolução dos níveis de desempenho de todos os municípios do estado entre 2007 - 2016 mostrou que, em 2007, 14 municípios de um total de 184, estavam no nível desejável. Em 2016, eram 180 os municípios no desejável do SPAECE-Alfa. Esses dados evidenciam que a melhoria significativa dos resultados da alfabetização e a redução das desigualdades de desempenho entre municípios e escolas aconteceram após a implementação do PAIC.

As escolas premiadas e apoiadas têm algumas características comuns e muitas diferenças. O uso de simulados é comum aos dois grupos de escolas, embora ocorra com maior frequência nas escolas premiadas.

A contagem regressiva para a aplicação da avaliação foi percebida nos dois grupos de escolas, e isso envolve um trabalho de preparo dos alunos para as provas do SPAECE-Alfa que atravessa o ano letivo e reflete uma preocupação excessiva com os resultados da escola na avaliação estadual.

As escolas premiadas possuem características mais favoráveis ao trabalho do professor e aos resultados dos estudantes. Os professores e gestores se mostram mais disponíveis para doar seu tempo livre para as tarefas extras da escola. Essas escolas também recebem mais atenção por parte do gerente do PAIC e sua equipe, assim como mais apoio técnico das secretarias de educação. Os profissionais da escola relatam uma maior participação dos pais nas reuniões e no acompanhamento escolar dos filhos.

Quanto à percepção do Prêmio, pedimos aos agentes das escolas premiadas e apoiadas e aos gerentes do PAIC que fizessem uma avaliação deste. Os relatos dos entrevistados podem ser organizados em dois blocos: pontos positivos e negativos, e pontos em comum na percepção dos agentes de cada categoria de escola.

Nas escolas premiadas, os agentes apontaram como pontos positivos do prêmio o fato do recurso financeiro ir direto para a escola; a responsabilização das escolas; a prestação de contas; uma nova visão e atuação da gestão escolar; envolvimento da comunidade escolar; mais motivação dos agentes para trabalhar; o reconhecimento do trabalho do professor. A responsabilização e a prestação de contas são vistas como indutoras do bom desempenho escolar, ao lado da motivação e do reconhecimento do trabalho de diretores, coordenadores e professores. Um aspecto negativo destacado pelo conjunto de atores entrevistados é a pressão para obtenção de resultados. Apesar de os agentes das escolas premiadas se sentirem reconhecidos e motivados, o sentimento de responsabilidade e a preocupação com a manutenção dos bons resultados são constantes, porque a queda dos resultados significa perdas materiais e, também, simbólicas.

Nas escolas apoiadas, professores e diretores reconhecem a importância do auxílio financeiro para a aquisição de materiais pedagógicos, equipamentos como copiadoras, retroprojetores, TV e computadores e a contratação de professores para as atividades de reforço escolar também foi lembrada. Para elas, as consequências negativas do prêmio envolvem o incentivo à competição; a incerteza quanto ao recebimento da segunda parcela; a burocracia na prestação de contas; a forma de divulgação dos resultados; o alto número de questões (20) na prova do SPAECE-Alfa; o tamanho dos textos das provas para as turmas do 2º ano; a pressão e cobrança em cima dos gestores, professores e alunos; a quantidade excessiva de avaliações.

Se, por um lado, o prêmio busca promover a equidade entre as escolas parceiras, propiciando auxílio financeiro e pedagógico às escolas apoiadas, percebe-se, por outro lado, o impacto negativo que a condição de escola apoiada provoca nos atores. Os relatos mostram atores escolares inconformados com os resultados e o desenvolvimento de ações iniciais ainda com os poucos recursos que possuem nas suas escolas.

O que se constatou nos quatro pares de escolas investigados foi que as escolas apoiadas conseguiram melhorar seus resultados, independentemente de terem recebido auxílio financeiro ou o apoio técnico-pedagógico por meio das visitas da escola premiada, como preconizam as normas do prêmio.

Os professores, diretores e coordenadores das escolas apoiadas sentem que seu trabalho pedagógico é o mais afetado pelos resultados da avaliação. Nas escolas apoiadas, o sentimento relatado face à notícia de que a escola está nessa condição é de revolta, culpabilização, insatisfação. Além disso, gestores e professores entrevistados relataram que sofrem de ansiedade, depressão e que se sentem constrangidos diante do *status* negativo da escola. Ser escola apoiada significa estar numa condição de desprestígio social.

Outra questão abordada neste estudo foi a relação estabelecida entre as escolas parceiras. Os entrevistados relataram uma série de percalços burocráticos que atrasam a concretização das parcerias. Em um dos pares de escolas selecionadas em 2014, as visitas só foram iniciadas em agosto

de 2016, outro par de escolas só conseguiu dar início às visitas em outubro de 2016 e o terceiro par de escolas, somente no final de 2017. Nas três escolas apoiadas pesquisadas, a melhoria nos resultados não foi influenciada pelas visitas de cooperação técnico-pedagógica.

As visitas também suscitam a comparação dos contextos sociais e culturais das escolas. Nas escolas apoiadas, os atores percebem que as escolas premiadas recebem mais apoio da secretaria de educação e têm uma infraestrutura melhor. Também percebem que se trata de escolas localizadas em pequenas cidades, onde é mais fácil a participação da comunidade escolar e o controle das faltas dos alunos.

O tamanho do município e da equipe municipal do PAIC acabam por definir a variedade e a quantidade de ações desenvolvidas. Nas cidades menores, os gerentes do PAIC e suas equipes tiveram uma atuação mais frequente junto às escolas. Já no Crato, por conta da dimensão da rede de ensino, a equipe do PAIC não consegue realizar o mesmo acompanhamento. Seu tamanho é incompatível com a quantidade de membros na equipe municipal, que também conta com menor apoio logístico da secretaria para realização das visitas.

Os gestores escolares, assim como os coordenadores desempenham papéis diversificados. São responsáveis pela coordenação do PAIC na escola, medeiam as relações com os alunos e seus responsáveis, e suas ações se estendem para além dos muros da escola. Além da participação em reuniões de pais, têm um contato diário no atendimento aos alunos e seus responsáveis e, quando necessário, fazem visitas nas residências das famílias.

Já os professores são monitorados e acompanhados pela equipe do PAIC e pela equipe pedagógica da escola, principalmente no caso das escolas apoiadas que precisam atingir a meta do IDE-Alfa e ultrapassar essa condição. Nesse caso, mesmo que a rede de ensino do município seja maior, as escolas apoiadas têm prioridade no atendimento, o que, muitas vezes, é interpretado pelos professores como uma forma de pressão ou cobrança.

A reunião dessas análises das percepções de gerentes, diretores coordenadores e professores, que atuam nas escolas apoiadas e premiadas, torna possível vislumbrar as diferentes consequências materiais e simbólicas do prêmio. O foco nessas consequências visa lançar luzes sobre a natureza difusa e complexa desses incentivos, evitando as abordagens simplistas de culpabilização dos profissionais envolvidos nas escolas com a implementação do prêmio.

Acreditamos que a percepção dessas consequências oferece caminhos úteis para reflexões preventivas ou para a avaliação dos resultados do PAIC e suas estratégias de implementação. Esse tipo de evidências empíricas pode contribuir para o desenvolvimento de estratégias direcionadas à reversão das tendências observadas e para fazer com que o PAIC e o trabalho escolar se tornem mais efetivos na busca da melhoria dos processos de ensino, de aprendizagem e de gestão da escola.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BICHIR, R. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J. et al. (orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**, Brasília: Ipea, 2020.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

CEARÁ. **Secretaria da Educação Básica. Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais**. Célula de Pesquisa e Avaliação Educacional. Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE-ALFA 2014 – Relatório Estadual.

GOFFMAN, E. **Estigma** – Notas sobre a manipulação da Identidade Deteriorada. Tradução Mathias Lambert (2004) data da digitalização. Data da publicação original: 1963.

LOTTA, G. S. **Redes sociais na implementação de políticas públicas: o caso dos agentes comunitários de saúde**. 2010. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel das burocracias de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

MOTA, M. O. **Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação dos agentes implementadores**, 300p, 2018. Tese (Doutorado) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

SILVA, H.; BAIA, P. Associação político-partidária e influência da estrutura de incentivos na adesão dos municípios às políticas de saúde: evidências do Projeto Mais Médicos para o Brasil. **Saúde e sociedade**, v. 27, p. 615-631, 2018.

CAPÍTULO XV

**POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY* NAS REDES
MUNICIPAIS DE ENSINO DA REGIÃO
METROPOLITANA DO CARIRI (2007 - 2019)¹⁰⁸**

Arlane Markely dos Santos Freire
Andréia Ferreira da Silva

INTRODUÇÃO

O presente capítulo analisa a instituição de políticas de *accountability*, no período de 2007 a 2019, nas redes públicas de ensino dos municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri cearense. Fundamentado na compreensão de que o conceito de *accountability*, no campo educacional, associa “três dimensões essenciais autônomas, mas fortemente articuladas (ou articuláveis): a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização” (AFONSO, 2009, p. 14), o texto visa identificar a criação de mecanismos de concessão de gratificação aos profissionais da educação com base nos resultados dos alunos nas avaliações externas, bem como de estratégias de divulgação dos resultados. Tem como referência a análise dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, o período de 2003 a 2013, e dos Planos Municipais de Educação (PME) (2015 – 2025), aprovados no ano de 2015, dos nove municípios que compõe a região.

A Região Metropolitana do Cariri cearense, criada por meio da Lei Complementar Estadual nº 78, de 28 de junho de 2009, está situada ao sul do estado do Ceará e é constituída pelos seguintes municípios: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Carriáçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri.

A emergência das políticas de *accountability* está inserida em um contexto de reconfiguração do papel do Estado, orientado pela ideologia neoliberal, e surgem como mecanismos de controle e de regulação da educação e do trabalho docente. Vinculam-se a processos mais amplos de reforma do Estado com a redefinição de sua atuação nas políticas sociais, disseminada pelos organismos internacionais e em seus discursos sobre qualidade da educação.

Na educação, tal reforma foi marcada, entre outros, pelo estabelecimento de um sistema nacional de avaliação com a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Primária (SAEP), no final dos anos 1980, pelo Ministério de Educação (MEC), e sua reestruturação, nos anos 1990, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em 2007, também, constitui em importante marco dessa reforma.

No estado do Ceará, segundo Ramos, Lira e Soares (2012), a reforma gerencial, a partir dos anos de 1990, adotou a gestão da qualidade total como parâmetro para a classificação, mensuração e

¹⁰⁸ Capítulo elaborado a partir da dissertação de mestrado *Políticas de accountability nas redes municipais de ensino do Cariri cearense: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização de docentes (2007 - 2019)*, defendida na Universidade Federal de Campina Grande em 2020.

comparação das unidades escolares, materializando, portanto, a reforma do Estado proposta nacionalmente. A adoção da Gestão por Resultados (GPR) na administração pública do estado, a partir de 2007, conduziu à implantação de políticas de *accountability* no setor educacional, tais como o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), o Prêmio Escola Nota 10, e a transferência de uma cota parte de recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que considera a taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e a média obtida por eles em avaliações de aprendizagem.

Tais iniciativas contribuíram para a disseminação e o fortalecimento das políticas gerenciais e, especificamente, de *accountability*, no âmbito das redes municipais de ensino cearenses, inclusive, revelando forte indução do governo estadual neste processo. A análise dos PCCR e dos PME dos municípios da região estudada pretende conhecer se tais orientações foram assimiladas em políticas adotadas no âmbito municipal.

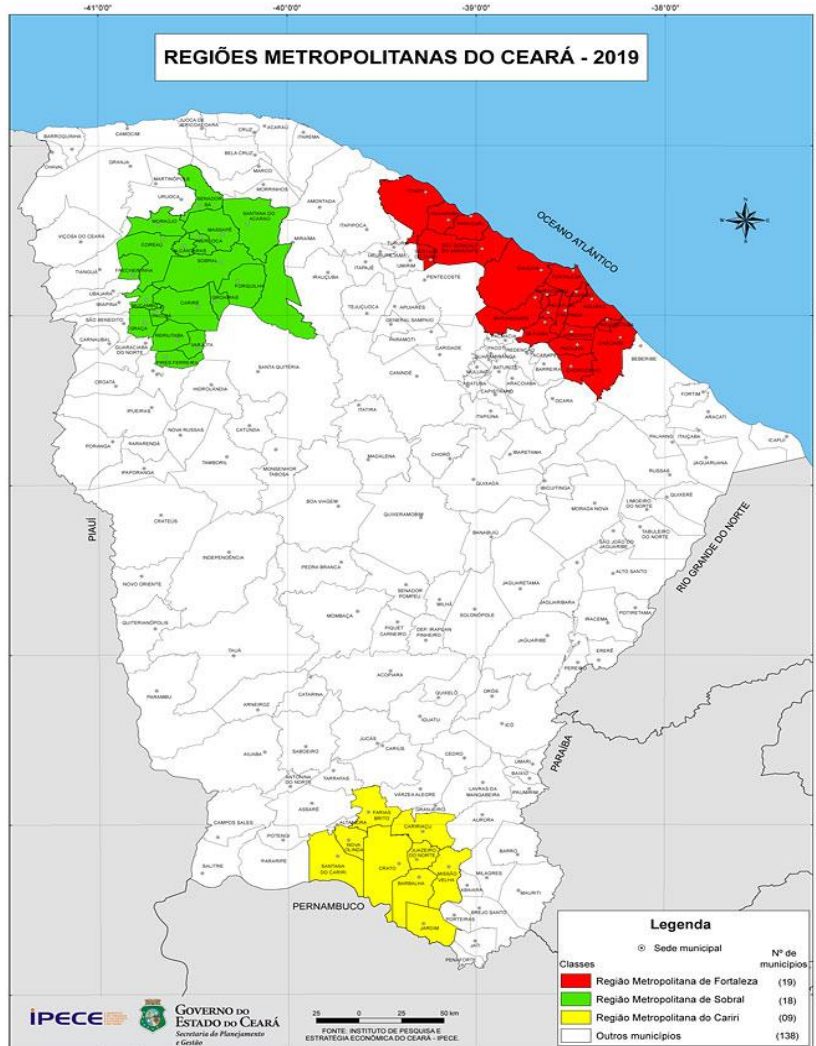
O texto resulta de revisão bibliográfica acerca da temática das políticas de *accountability* implantadas no Brasil e no estado do Ceará, e da análise de documentos normativos e legais dos municípios estudados. A caracterização dos municípios foi feita por meio da análise de dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e de dados educacionais disponibilizadas pelo Laboratório de Pesquisas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR), elaborados com base em informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O trabalho está organizado em quatro partes. Inicialmente, a presente introdução, que expõe o tema abordado, a metodologia usada e a organização do trabalho. Em seguida, é feita uma breve caracterização dos municípios estudados. Na sequência, são analisados os PCCR e os PME (2015 – 2025). Por fim, as considerações finais.

CARACTERIZAÇÃO DO *LOCUS* DE PESQUISA

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Brasil, as Regiões Metropolitanas (RM) são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e são instituídas por lei complementar estadual, de acordo com a determinação do artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (IBGE, 2020). No Estado do Ceará, três Regiões Metropolitanas foram criadas por meio de leis estaduais. A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), criada em 1973, também conhecida como grande Fortaleza, é composta por 19 municípios e tem o maior número de habitantes, 4.051.744, segundo dados do IBGE de 2017. Tem como sede a capital do estado, Fortaleza. A segunda a ser criada, em 2009, a Região Metropolitana do Cariri (RMC), localizada ao sul do estado e composta por nove municípios, tendo o município de Juazeiro do Norte como sede. A terceira, criada em 2016, trata-se da Região Metropolitana de Sobral (RMS), formada por 18 municípios, sendo Sobral a sede (IPECE, 2018). No Mapa 1, abaixo, consta a localização dessas regiões. Com destaque em amarelo para Região Metropolitana do Cariri.

Mapa 1: Regiões Metropolitanas do Ceará (2019)



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) (2018).

A Região Metropolitana do Cariri está localizada na região do Cariri cearense, que, segundo dados do IPECE (2018), tem como características dominantes geoambientais os domínios naturais da chapada do Araripe, sertões e serras secas. De acordo com o Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses de 2018, organizado pelo IPECE, a Região Metropolitana do Cariri teve um crescimento de 5,38% da população entre 2012 e 2018. No ano de 2018, a população da Região Metropolitana do Cariri contava com um total de 605.518 habitantes, o que representa uma porcentagem de 6,67% da população cearense, que, no mesmo período, era de 9.075.649 de habitantes (IPECE, 2018).

Com relação à mortalidade infantil, os municípios da região apresentaram, em 2012, as maiores taxas em relação às demais regiões do estado, mas, no ano de 2017, foi revertida, o que representou uma queda de 31,47%. De acordo com o panorama, esse é um importante indicador de saúde, que consiste no número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos, em determinado espaço geográfico, em um certo ano (IPECE, 2018).

De acordo com o IPECE, também ocorreu um crescimento no número de empregos, entre 2012 e 2016, representando um crescimento nominal de 15,82%, superando as regiões metropolitanas de Fortaleza e de Sobral. Suas principais atividades econômicas são os serviços, indústria e agropecuária. Em 2016, a região possuía um total de 2.419 indústrias, o que representa um crescimento de 25,86%, comparado a 2012. Na região, também houve um crescimento de 40,20% do

Produto Interno Bruto (PIB), indicador que aponta a atividade econômica de uma determinada região. Expresso em termos per capita, nos dados analisados pelo IPECE, esse cálculo representa a razão entre o PIB e o número de habitantes, e em comparação com dados no período de 2012 - 2016, a região do Cariri obteve o maior crescimento nominal desse indicador, comparada às outras duas regiões metropolitanas do Ceará (IPECE, 2018).

Outro indicador importante é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)(2020), o IDHM é uma medida composta por três indicadores do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Ele a adequa à metodologia do IDH global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais, passando a incluir o IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda. Os dados disponibilizados se referem aos anos de 1991, 2000 e 2010 e comparam a taxa de crescimento referente aos três componentes.

No último ano em que os indicadores do IDHM foram divulgados, 2010, o estado do Ceará se manteve abaixo da média do Brasil. E, no âmbito da região metropolitana, somente os municípios de Barbalha, Crato e Juazeiro do Norte ficaram acima do IDHM apurado para o Ceará, enquanto o município de Santana do Cariri possui o menor índice. Quando comparamos o IDHM Educação, as três cidades que aparecem com os seus índices acima da média estadual e nacional, de forma ordenada, são Crato com 0,673, Juazeiro do Norte com 0,642 e Barbalha com 637,00 (PNUD, 2018).

No que se refere à educação básica, nos municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri, de acordo com os dados do Laboratório da UFPR com base no Censo Escolar do ano de 2019, as matrículas são ofertadas em instituições de dependência administrativa federal, estadual e municipal, um total de 521 escolas. São os municípios os responsáveis pela maior quantidade de instituições, 308 no total. As escolas públicas das redes municipais ofertam matrículas da educação infantil ao ensino fundamental. No total, em 2019, as redes tinham 87.075 estudantes matriculados, com maior quantidade nos anos iniciais do ensino fundamental, seguindo dos anos finais da mesma etapa, e com o menor número na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Segundo dados do IPECE, a taxa de escolarização líquida¹⁰⁹ na Região Metropolitana do Cariri do ano de 2015 era de 92,87%. Em 2016, a taxa de distorção idade/série¹¹⁰ teve uma elevação no ensino fundamental das redes de ensino dessa região, o que não ocorre no ensino médio. A partir dessa análise, o IPECE (2018) aponta que uma das principais medidas a serem tomadas é a instituição de políticas voltadas à permanência do aluno na escola.

INICIATIVAS DE *ACCOUNTABILITY* NOS PCCR DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DOS MUNICÍPIOS

A seguir são analisados os PCCR e o PME dos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense, com o objetivo de identificar o estabelecimento de medidas de *accountability* no setor educacional. Os PCCR dos nove municípios têm como princípio a valorização dos profissionais do magistério. Neles, estão previstos os direitos e deveres daqueles que ingressam nas redes públicas municipais, por meio de concurso público. A estrutura dos PCCR dos municípios observados é bastante semelhante, obedecendo aos conceitos básicos de classe, cargo, carreira, categoria funcional, função do magistério, grupo ocupacional, quadro do magistério, referência, promoção, remuneração e progressão.

¹⁰⁹ A taxa de escolarização líquida é um indicador que tem como objetivo verificar o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para determinado nível de escolaridade. Seu cálculo é realizado pela razão entre o número total de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando um determinado nível escolar e a população total da mesma faixa etária (IPECE, 2018).

¹¹⁰ A taxa de distorção idade-série expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada (IPECE, 2018).

Os PCCR preveem duas formas de progressão dos profissionais do magistério dentro da carreira: 1) por evolução funcional, quando o profissional muda de referência, o que pode ocorrer de acordo com o seu nível de formação ou titulação, tempo de serviço ou ambos, situação prevista em todos os planos; 2) por promoção¹¹¹, em que o critério geralmente utilizado pode ser o tempo de serviço de trabalho do profissional na instituição que atua, o que pode ocorrer anualmente (Juazeiro do Norte, Missão Velha), a cada três anos (Nova Olinda, Crato, Santana do Cariri, Caririáçu), ou cinco anos (Jardim, Farias Brito, Barbalha). Essas formas de progressão na carreira são incluídas no vencimento base, de modo que, a cada mudança que ocorrer, o profissional muda de referência dentro da classe que ocupa.

Além dessas, podem somar-se, de forma temporária ou permanente, gratificações ao salário-base. Quanto à titulação, que também é uma forma de ascensão por meio da progressão, nos municípios de Juazeiro do Norte, Caririáçu, Crato, Santana do Cariri, Barbalha e Jardim está previsto nos PCCR um adicional, de valores variáveis, para os professores que concluírem cursos de especialização, mestrado e doutorado.

A análise dos PCCR, como demonstra o Quadro 1, identificou a previsão do pagamento de adicional ou gratificação para os professores referentes: 1) ao tempo de serviço; 2) à regência de classe; 3) ao magistério no ensino fundamental; 4) aos resultados das avaliações externas, e 5) ao número de matriculados, considerando a relação aluno/professor.

Quadro 1: PCCR - previsão de gratificações aos docentes dos municípios da Região Metropolitana do Cariri Cearense

Municípios Gratificação / Adicional	Por tempo de serviço	Regência de classe	Para professores do ensino fundamental	Com base nos resultados das avaliações externas	Com base no nº de alunos matriculados
1. Barbalha	x	x		x	x
2. Caririáçu	x				
3. Crato	x	x			
4. Farias Brito	x				
5. Jardim	x	x		x	x
6. Juazeiro do Norte	x	x	x		
7. Missão Velha	x				
8. Nova Olinda	x		x		
9. Santana do Cariri	x				

Fonte: PCCR dos Municípios da Região Metropolitana do Cariri (2003 - 2013). Elaboração da própria autora

O primeiro item analisado, o adicional por tempo de serviço, está relacionado à evolução funcional do docente na carreira, o que, como já citado anteriormente é prevista em todos os planos. Ela começa a ser paga depois que o profissional conclui seu tempo de estágio probatório, que corresponde ao interstício entre a data em que ele assume o cargo até o terceiro ano de efetivo exercício. A gratificação por tempo de serviço vai aumentando de acordo com o tempo que o docente está em efetivo exercício do magistério, até a última referência prevista no plano, que pode não acompanhar todo o período de sua carreira. Ou seja, o professor pode estacionar na última referência e continuar a trabalhar, mas não ascender dentro da classe.

O segundo está relacionado à gratificação que os profissionais podem receber pela regência de classe, que está prevista nos planos de quatro municípios: Juazeiro do Norte, Barbalha, Jardim e Crato. Os primeiros estabelecem o valor de 40%, enquanto os outros determinam 20%. Essa

¹¹¹ O adicional por tempo de serviço também é considerado como uma forma de ascensão na carreira.

porcentagem é calculada considerando o salário-base e destina-se aos profissionais do magistério que estão em efetivo exercício¹¹² na escola da rede.

A gratificação que é destinada aos professores que atuam no ensino fundamental foi estabelecida em dois municípios, Juazeiro do Norte e Nova Olinda. Em Juazeiro do Norte, a lei prevê gratificação de 8% sobre o salário base para o professor com atuação nas séries iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) (JUAZEIRO DO NORTE, 2009). O PCCR de Nova Olinda, de acordo com a Lei nº 460, de 29 de dezembro de 2003, prevê o pagamento de gratificação por produtividade para os profissionais que atuam no ensino fundamental¹¹³, definindo que o pagamento está relacionado ao cumprimento de metas a serem estabelecidas pela administração municipal, com o objetivo de atingir padrões de qualidade exigidos. Esses resultados, de acordo com o plano, devem ser alcançados por meio de “esforço pessoal” (NOVA OLINDA, 2003, Art. 44).

Como demonstrado no Quadro 1, foi identificada a criação de gratificações relacionadas aos resultados nas avaliações externas e ao número de alunos por professor. Essas gratificações aparecem na forma da concessão de bonificação, definidas como temporárias. Nos planos elas recebem nomes específicos, gratificação por produtividade e gratificação por desempenho. A gratificação por desempenho, nos municípios de Jardim e Barbalha, deve ser paga ao profissional considerando os resultados do IDEB e/ou do SPAECE, dos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. Os critérios do cálculo utilizados pelos municípios são semelhantes. Consideram o desempenho dos alunos nas avaliações externas e prevê seu pagamento de forma temporária, a ser aplicado para o ano letivo subsequente e para todos os profissionais de educação básica lotados na escola classificada.

No PCCR do município de Barbalha, sancionado pela Lei nº 1.887, de 5 de abril de 2010, o pagamento da Gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD) está relacionado à média obtida por escola no SPAECE e no IDEB. De acordo com a lei, a gratificação referente ao desempenho deve ser paga no ano letivo subsequente à divulgação dos resultados das avaliações a todos os profissionais lotados na escola que atingir as notas de acordo com a classificação estabelecida. O plano prevê quatro faixas de desempenho, sendo que três delas garantem adicional sobre a remuneração. Os profissionais da escola cujo resultado obtido na média for até 4,0, classificação D, não recebem o adicional; o de classificação C recebem o valor de 1,0% sob a remuneração (média de 4,1 a 6,0); B de 2,0% (média de 6,1 a 8,0) e A de 4% (média acima de 8,0). As médias equivalem, como já citado, aos resultados do SPAECE e IDEB (BARBALHA, 2010)

No PCCR do município de Jardim, Lei nº 85, de 3 de dezembro de 2009, a gratificação de Desempenho Profissional Docente (DPD) tem seu valor calculado considerando o salário base. O repasse é feito com base nos resultados obtidos pela escola no IDEB e pago no ano letivo subsequente. Cabe à Secretaria de Educação Básica do município calcular os resultados e publicar anualmente a relação dos professores beneficiados com a gratificação¹¹⁴, a ser paga de forma temporária a todos os profissionais da escola selecionada. Assim como no plano de Barbalha, a gratificação no município de Jardim estabelece uma classificação de D a A.

A Gratificação por Produtividade, tem como referência a quantidade de aluno por professor ao final do ano letivo. Essa estratégia objetiva o aumento do número de alunos por professor e a redução da evasão escolar, ao buscar comprometer o professor com a matrícula e a permanência dos alunos na escola. O docente com maior número de alunos é bonificado com uma porcentagem

¹¹² O município do Crato aprovou, em 2017, lei específica que prevê o pagamento da regência de classe aos professores que estão de licença remunerada para cursar mestrado e doutorado.

¹¹³ No ano de aprovação do PCCR (2003), o FUNDEB ainda não tinha sido criado, estando a remuneração dos profissionais vinculada aos repasses do FUNDEF. Porém, o plano previa que, em caso de autorização da União, o município ficava autorizado a realizar o pagamento dos profissionais da educação infantil.

¹¹⁴ Em setembro de 2019, o Sindicato dos Servidores Municipais de Jardim enviou ofício nº 75/2019 à Secretaria de Educação do município, solicitando o pagamento da Gratificação Profissional Docente e Gratificação de Produtividade Educacional, direitos garantidos no PCCR do magistério (SINDIJARD, 2019). Tal solicitação, revela que o pagamento das gratificações não estava sendo realizado naquele momento.

variável sobre o seu salário (SILVA; FREIRE, 2016). Cabe às secretarias municipais de educação divulgar a relação dos professores contemplados com a gratificação. Ressalta-se que o número de alunos matriculados e frequentando a escola consiste em um dos indicadores para o cálculo do fluxo escolar do município, que utilizado no cômputo do IDEB, somado ao resultado da Prova Brasil.

Nos planos de Barbalha e de Jardim, a previsão do pagamento que considera o número de alunos é intitulada de Gratificação por Produtividade Educacional (GPE). Em Barbalha, o valor de 1% deve ser pago ao profissional que tiver acima de 30 alunos matriculados. A concessão do bônus considera a quantidade de alunos por professor no final do ano letivo e o seu pagamento somente é realizado no ano subsequente, observado o limite máximo de 9% de evasão escolar (BARBALHA, 2010). No PCCR de Jardim, a concessão da bonificação é realizada ao professor que possuir acima de 25 alunos, como demonstrado no Quadro 2, e dividida em dois grupos. Para quem tem entre 26 a 35 alunos o percentual é de 2%, e acima de 35 é de 5%.

Quadro 2. Gratificação temporária com base no número de alunos - Jardim (CE)
Produtividade Educacional

Cargo	Código	Relação Aluno / Professor	Gpe
Professor I e Professor II	GPE 1	Até 25 alunos	
	GPE 2	De 26 a 35 alunos	2% do salário base
	GPE 3	Acima de 35 alunos	5% do salário base

Fonte: PCCR do município de Jardim, 2009

As propostas de gratificação, por desempenho e por produtividade identificadas, aproximam-se dos novos delineamentos relativos ao campo educacional, em que os resultados das avaliações e o cumprimento de indicadores externos ganharam centralidade nas políticas educacionais. Segundo Freitas (2007, p. 187), tais políticas fundamentam-se “nos princípios políticos administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a *accountability*, na perspectiva de uma lógica de mercado”.

No município de Santana do Cariri, o PCCR estabelece a adoção da avaliação do desempenho docente como um dos princípios para a evolução na carreira. A avaliação dos profissionais deve ser realizada pela Comissão de Gestão da Carreira, nomeada pelo secretário municipal de educação, conforme previsto no plano (SANTANA DO CARIRI, 2009). No plano de Nova Olinda, além da progressão por tempo de serviço, há a “progressão por merecimento”, que tem como critério a avaliação de desempenho, a ser realizada anualmente, pela Secretaria Municipal de Educação. Em Farias Brito, a avaliação de desempenho aparece como forma de promoção, tendo como critério a verificação da qualificação, a ser realizada anualmente, e a avaliação de conhecimentos, que deve ocorrer a cada três anos, de acordo com os critérios definidos no regulamento de promoções. Nos PCCR dos municípios de Caririçu, Crato e Farias Brito, é prevista a avaliação de desempenho de docentes. No entanto, tal avaliação não está atrelada aos resultados nas avaliações externas.

Os PCCR de Jardim e de Barbalha, ao estabelecerem o pagamento de gratificações com base nos resultados das avaliações externas dos alunos, por exemplo, o condiciona ao alcance das metas previstas, ou seja, o profissional precisa favorecer o melhor desempenho dos estudantes em avaliações externas, bem como, no caso da gratificação por produtividade, ter uma quantidade maior de alunos em sala. O pagamento de incentivo monetário aos docentes e demais profissionais, ao estimular o alcance de resultados e metas definidos fora da escola, favorece a lógica gerencialista na escola, o que contribui para processos de responsabilização dos docentes quanto aos resultados.

MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2015 - 2025)

De acordo com o PNE (2014 – 2024), os municípios deveriam elaborar seus planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, no prazo de um ano a partir da publicação do PNE (BRASIL, 2014, art. 8º). Em consonância com essa determinação, foram realizadas, entre 2014 e 2015, conferências e fóruns municipais de educação visando à elaboração, com representantes de diversos segmentos da sociedade, dos planos municipais. Até junho de 2015, todos os municípios da região estudada aprovaram seus PME. Em Barbalha, o plano foi aprovado em 2015, mas a lei foi sancionada no ano de 2017¹¹⁵.

Com relação a sua organização, os planos de educação dos municípios da Região Metropolitana do Cariri seguem, no geral, a estrutura do PNE (2014 – 2024). Em todos os planos, antecede à apresentação das metas, a exposição do perfil da educação dos municípios. Os PME de Crato, Juazeiro do Norte, Jardim, Caririáçu e Missão Velha possuem 20 metas. Os de Santana do Cariri, Nova Olinda, Barbalha e Farias Brito têm um número inferior, mas seu texto contempla todas as diretrizes gerais estabelecidas no PNE (2014 - 2024).

Em todos os PME, há estratégias e metas que estão em consonância com as diretrizes do PNE (2014 – 2024), entre elas, as relativas à melhoria da qualidade da educação. A Meta 7 do PNE estabelece o fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias previstas para o IDEB para as redes de ensino.

À semelhança do previsto no PNE (2014 – 2024), em todos os PME da Região Metropolitana do Cariri, há metas e estratégias voltadas para a elevação do IDEB, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1: Planos Municipais de Educação (2015 - 2025) da Região Metropolitana do Cariri cearense

Município	Lei	Nº total de metas	Número total estratégias	Nº da meta que trata do Ideb e número de estratégias relativas ao Índice
1. Barbalha	2.272/2017	12	127	3 e 10
2. Caririáçu	617/2015	20	234	7 e 35
3. Crato	3.108/2015	20	189	7 e 30
4. Farias Brito	1.407/2015	16	214	8 e 18
5. Jardim	172/2015	20	108	7 e 7
6. Juazeiro do Norte	4.486/2015	20	209	7 e 37
7. Missão Velha	298/2015	20	109	7 e 6
8. Nova Olinda	741/2015	13	98	7 e 18
9. Santana do Cariri	770/2015	16	51	7 e 7

Fonte: Planos Municipais de Educação (2015 - 2025).

¹¹⁵ A lei que cria o PME de Barbalha foi aprovada pela Câmara Municipal no ano de 2015, mas somente foi sancionada, pelo prefeito, e publicada no Diário Oficial em 22 de junho de 2017.

Em sete municípios – Crato, Juazeiro do Norte, Nova Olinda, Missão Velha, Jardim, Santana do Cariri e Caririçu – é a Meta 7 que trata do IDEB, prevendo o fomento da qualidade da educação básica, por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias nacionais. Em Barbalha, as estratégias relacionadas ao índice constam na Meta 3, além de uma estratégia presente na Meta 2, que se refere ao crescimento do IDEB, quando propõe a elaboração de uma proposta curricular com esse objetivo (BARBALHA, 2017). No município de Farias Brito, é a Meta 8 que trata do índice, intitulada qualidade da educação básica/IDEB (FARIAS BRITO, 2015).

Os planos de todos os municípios estabelecem o IDEB como parâmetro de qualidade da educação da rede municipal e traçam suas estratégias voltadas a diminuir a diferença entre os resultados das escolas com os menores índices e a média municipal, como forma de garantir a equidade da aprendizagem. Em todos os municípios, as estratégias da meta que trata do IDEB estão voltadas ao apoio técnico financeiro e pedagógico, à gestão das escolas, prevendo, também, assegurar parcerias com instituições públicas e privadas, de modo a melhorar a infraestrutura das escolas.

Em todos os municípios, consta meta relativa à garantia do transporte escolar como mecanismo para a redução da evasão escolar.

A preocupação dos municípios na definição de estratégias relacionadas ao cumprimento da meta que trata da qualidade da educação associada ao IDEB, vincula-se à preocupação com a elevação da posição dos municípios no ranqueamento nacional. Além do exposto, melhorar o desempenho dos alunos nas avaliações externas contribui para a elevação das médias do SPAECE.

O Quadro 3 expõe as principais definições relativas à avaliação externa e à responsabilização direcionadas aos docentes.

Quadro 3: Avaliação externa e responsabilização nos PME (2015 - 2025) da Região Metropolitana do Cariri cearense

Municípios	Ideb como referência de qualidade	Assimilação metas do Ideb	Atingir metas do Ideb	Referência ao PISA	Criação sistema próprio avaliação externa	Criação de política de incentivos a docentes, conforme IDEB e/ou SPAECE
1. Barbalha	x	x	x		x	
2. Caririçu	x	x	x	x		x
3. Crato	x	x	x			x
4. Farias Brito	x	x	x			
5. Jardim	x	x	x			
6. Juazeiro do Norte	x	x	x	x		x
7. Missão Velha	x	x	x		x	
8. Nova Olinda	x	x	x	x		x
9. Santana do Cariri	x	x	x			x

Fonte: Planos Municipais de Educação (2015 - 2025). Elaboração da própria autora.

Com relação à avaliação externa, além das estratégias voltadas à elevação do IDEB, é prevista, nos PMEs de Barbalha e Missão Velha, a criação de sistema próprio de avaliação. O PME Barbalha, na Meta 2, estratégia 2.17, define a criação de um sistema de avaliação, de âmbito municipal, que englobe provas de Português, Matemática e Ciências aplicadas nos anos finais do ensino

fundamental¹¹⁶ (BARBALHA, 2017). O PME de Missão Velha, na estratégia 5 da Meta 7, propõe a criação do sistema municipal de avaliação com o objetivo de diminuir as diferenças do IDEB entre as escolas (MISSÃO VELHA, 2015). No Plano de Juazeiro do Norte, na Meta 10, estratégia 10.10, está prevista a regulamentação de uma avaliação externa específica para a EJA, que deve considerar as realidades, habilidades e saberes diferenciados desses alunos (JUAZEIRO, 2015).

Os PME de Juazeiro do Norte, Nova Olinda e Caririçu assimilam a preocupação, constante do PNE (2014 – 2014), em relação à melhoria do desempenho dos alunos da educação básica no PISA. Desse modo, os resultados dos alunos nessa avaliação são tomados como um instrumento externo de referência para avaliar as aprendizagens dos alunos dos municípios. No PME de Juazeiro do Norte consta, nessa estratégia, uma tabela que expõe a projeção da média dos resultados a serem alcançados nas provas do PISA em Matemática, Leitura e Ciências, nos anos de 2015, 2018 e 2021.

As estratégias relativas à dimensão da responsabilização docente determinam a criação de iniciativas para a elevação das médias do IDEB das escolas, com a previsão da instituição de recompensas para os que conseguirem atingir as metas. Em quatro municípios, Juazeiro do Norte, Caririçu, Santana do Cariri e Nova Olinda, a estratégia propõe a criação de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho do IDEB, de modo a valorizar o **mérito** do corpo docente, da direção e da comunidade escolar. Em Crato, a estratégia prevê a instituição de políticas de incentivo por meio da concessão de bonificação às escolas que atingirem o desempenho projetado no índice, de modo a valorizar o **mérito** de todos os seus profissionais (CRATO, 2015, grifo nosso).

Quanto aos profissionais do magistério que atuam na gestão das escolas, o PME do município de Missão Velha, em sua estratégia 5, da Meta 19, propõe a criação do Prêmio Gestor Nota 10, a partir de critérios estabelecidos no terceiro ano de vigência do plano (MISSÃO VELHA, 2015). No que se refere à premiação de discentes, o PME do município de Farias Brito¹¹⁷, na estratégia 3 da Meta 3, prevê a oferta de “premiações aos alunos com melhor desempenho nas avaliações externas, como forma de incentivo à aprendizagem em alfabetização, matemática e letramento” (FARIAS BRITO, 2015).

No que se refere à dimensão da prestação de contas, dos nove municípios que compõem a região estudada, sete inseriram, em seus planos municipais de educação, medida relativa à divulgação pública dos resultados das escolas nos exames externos. No PME de Jardim, a estratégia 5.5, da Meta 5, define a publicização de forma mais efetiva dos resultados das avaliações externas do ensino fundamental para toda a comunidade escolar¹¹⁸ (JARDIM, 2015). Os municípios seguem a mesma estratégia prevista no PNE (2014 – 2024), ao estabelecer que os resultados do IDEB devem ser afixados, acompanhados e divulgados bianualmente.

¹¹⁶ Além do exposto, o PME de Barbalha, em sua primeira estratégia da Meta 3, que trata da qualidade da educação básica e a elevação das médias do IDEB, estabelece a implantação do Projeto Aprova Barbalha, a fim de melhorar a proficiência das escolas municipais na Prova Brasil. Já a quarta estratégia dessa meta determina a realização de simulados avaliativos do rendimento escolar da rede municipal com a totalidade dos alunos de 2º, 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental. A estratégia 3.9 estabelece o direcionamento das iniciativas de formação dos professores de Português e Matemática às avaliações externas, ou seja, aos descritores definidos, prevendo a criação do projeto Aprova Barbalha, a fim de melhorar o desempenho dos alunos na Prova Brasil (BARBALHA, 2017).

¹¹⁷ Como forma de premiação, é previsto no PME de Farias Brito, oferecer intercâmbio cultural e premiações, além de prever a intensificação referente ao estudo das habilidades e competências que apresentaram maior índice de erros no SPAECE-Alfa, Provinha Brasil e ANA, mediante atividades diversificadas (FARIAS BRITO, 2015).

¹¹⁸ Em Jardim, a Meta 5, que trata sobre propiciar a alfabetização de todas as crianças, estabelece duas estratégias voltadas para a avaliação. A primeira, estratégia 5.4, determina o fortalecimento de ações de acompanhamento, intervenção e monitoramento, a partir da Provinha Brasil, para os alunos do 2º ano, e a ANA, para os alunos do 3º ano (JARDIM, 2015).

A análise demonstra que o IDEB consta nos PME como instrumento central de medição da qualidade da educação e de referência para várias ações a serem adotadas. A ênfase no IDEB, observada nos planos, está em consonância com a Meta 7 do PNE (2014 - 2024). Em alguns planos, como os dos municípios de Crato e Juazeiro do Norte, constam estratégias com texto igual ao do PNE.

O estudo revelou que a definição de medidas de *accountability* está presente em diversas estratégias dos planos de educação dos municípios pesquisados. Foi identificada, em quatro planos, dos municípios de Crato, Juazeiro do Norte, Nova Olinda e Caririáçu, a existência e a articulação das três dimensões constitutivas da *accountability* educacional: avaliação externa, prestação de contas e responsabilização. Essa articulação é evidenciada por meio da criação de políticas de bonificação associadas à divulgação dos resultados nas avaliações externas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo evidenciou a inserção de princípios do modelo gerencial e de iniciativas de *accountability* nos PCCR e nos PME dos municípios da Região Metropolitana do Cariri cearense, revelando a assimilação de medidas adotadas no âmbito estadual e federal.

A instituição da concessão de incentivos monetários relacionados aos resultados nas avaliações externas foi identificada, em âmbito municipal nos PCCR dos profissionais do magistério, aprovados no período de 2003 a 2013. Dos nove municípios pesquisados, dois municípios, Barbalha (2010) e Jardim (2009), preveem nos seus Planos de Carreira a implantação de mecanismos de premiação para os docentes relacionadas a metas e aos resultados nas avaliações externas. O primeiro se refere ao número de alunos por sala, e é intitulada pelos dois municípios de GPE. O objetivo da gratificação é manter baixos índices de evasão escolar, fator considerado no cálculo do IDEB. O Plano de Barbalha também estabelece a gratificação DPD, que considera os resultados do desempenho dos alunos no SPAECE e no IDEB. Enquanto no PCCR de Jardim, a gratificação de DPD tem como referência os resultados obtidos pela escola no IDEB.

É importante destacar que as gratificações que premiam os resultados em avaliações padronizadas são temporárias e seu pagamento deve ser realizado anualmente, a partir da divulgação dos resultados dos SPAECE e/ou IDEB, considerando as médias estabelecidas nos planos, ou seja, não é incorporada à remuneração docente. Essas políticas estabelecem diferenciação de rendimentos entre os trabalhadores da educação de uma mesma rede de ensino.

Sobre o argumento de que as iniciativas de bonificação, pela valorização do mérito, integram as políticas de valorização dos professores, Silva (2016, p. 522) esclarece o “caráter descontínuo de tais bonificações, visto que não são incorporadas aos salários, estão condicionadas ao alcance das metas previstas e à disponibilidade de recursos dos governos estaduais e municipais”. Desse modo, pouco interferem no aumento dos rendimentos dos docentes de forma geral.

Com relação aos PME, foi identificado que cinco dos nove municípios estabeleceram estratégias que definem a criação de políticas de estímulos financeiros para profissionais da educação, tendo como referência os resultados do IDEB. Em todos os PMEs o IDEB é considerado como referência de qualidade da educação e parâmetro para o ranqueamento das instituições de ensino, conforme estabelecido no PNE (2014 – 2024). Sete municípios definiram, em seus planos municipais de educação, a divulgação dos resultados das escolas nos exames externos.

De acordo com Cassetari (2010), o pagamento com base nos resultados tem cada vez mais se expandido nos sistemas educacionais brasileiros. Isso ocorre porque o que se espera é que, com o pagamento de um bônus, a competição entre os professores possa melhorar seu desempenho. No entanto, com tal iniciativa, a desigualdade entre escolas e professores acaba sendo naturalizada, o que fortalece a lógica meritocrática.

Na lógica gerencialista, reconhecer o mérito de alguns pode favorecer a competição entre os pares e assim gerar melhores resultados. Porém, segundo Freitas (2018), tais políticas reduzem o conceito de educação ao de aprendizagem de leitura e matemática em testes padronizados, induz a escola a se concentrar nessas disciplinas e esvaziam a ênfase em outras.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v.7, n.1. p.11-22, jan./abr. 2007.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandarizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v. 13, n. 13, jul. 2009.

BARBALHA. Câmara Municipal. **Lei nº 2.272, de 22 de junho de 2017**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Barbalha: Câmara Municipal, [2017]. Disponível em: <https://camaradebarbalha.ce.gov.br/app/uploads/2017/06/22062017-1.pdf>. Acesso em: 05 maio 2019.

BARBALHA. Câmara Municipal. **Lei nº 1.887, de 05 de abril de 2010**. Aprova o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério. Barbalha: Câmara Municipal, [2010]. Disponível em: https://sindmub.files.wordpress.com/2010/04/pcc_novo_barbalha.pdf. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2014]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 26 abr. 2020.

CAMARÃO, Virna do Carmo; RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain; ALBURQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Política da gestão por resultados na educação cearense (1995-2014). **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, jul./dez. p. 299-484, 2015.

CASSETARI, N. **Remuneração variável para professores**: revisão da literatura e desdobramentos no Estado de São Paulo. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

CRATO. Câmara Municipal. **Lei nº 3.108, de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Crato: Câmara Municipal. Disponível em: <http://cratoprefe.sslblindado.com/documentos/PME>. Acesso em: 30 jan. 2020.

FARIAS BRITO. Câmara Municipal. **Lei nº.1.407/2015, de 03 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Farias Brito: Câmara Municipal. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1. Acesso em: 05 maio 2019.

FARIAS BRITO. Câmara Municipal. **Lei nº 216, de 24 de novembro 2003**. Dispõe sobre o Plano de Cargos e Carreira do Magistério Público Municipal. Câmara Municipal. Disponível em: <https://www.fariasbrito.ce.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Lei-216-de-24-de-Novembro-de-2003-PCC.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2019.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas, SP: Autores e Associados, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão popular, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 01 de jun. de 2020.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Panorama Socioeconômico das Regiões Metropolitanas Cearenses**. 2018. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2018/12/PANORAMA_SOCIOECONOMICO_DAS_REGIOES_METROPOLITANAS_CEARENSES.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

JARDIM. Câmara Municipal. **Lei nº 085/2009, de 03 de dezembro de 2009**. Altera o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público da Educação Básica da Prefeitura Municipal de Jardim e dá outras providências. Jardim: Câmara Municipal, 2009.

JARDIM. Câmara Municipal. **Lei nº.172/2015, de 18 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Jardim, Câmara Municipal. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1. Acesso em: 02 mar. 2019.

JUAZEIRO DO NORTE. Câmara Municipal. **Lei nº 3608/2009, de 30 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica da Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte, revoga a Lei Municipal nº 2419, de 04 de agosto de 1999 e dá outras providências. Juazeiro do Norte, Câmara Municipal. Disponível em: <http://www2.juazeiro.ce.gov.br/Diario-Oficial/2764-23042010.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

JUAZEIRO DO NORTE. Câmara Municipal. **Lei nº 4.486, de 08 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Juazeiro do Norte, Câmara Municipal. Disponível em: <http://www2.juazeiro.ce.gov.br/Diario-Oficial/4032-22062015.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

MISSÃO VELHA. Câmara Municipal. **Lei nº 298/2015, de 11 de maio de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Missão Velha: Câmara Municipal. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=CE&tipoinfo=1. Acesso em: 10 jan. 2020.

NOVA OLINDA. Câmara Municipal. **Lei nº 460, de 29 de dezembro de 2003**. Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do pessoal Magistério Público Municipal e dá outras providências. Nova Olinda, Câmara Municipal, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/>. Acesso em: 05 jun. 2020

RAMOS, Jeannette Filomeno Pouchain, LIRA, Laís Melo, e SOARES Bruna Isabel Bezerra. A reforma do Estado e modernização da gestão da educação básica no Ceará (1995 - 2006). **HOLOS**, v. 2, a. 28, 2012.

SANTANA DO CARIRI. Câmara Municipal. **Lei nº. 622/2009, de 18 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Grupo Ocupacional Magistério de Educação Básica e adota outras providências. Santana do Cariri: Câmara Municipal, 2009.

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de accountability na Educação Básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **RBPAAE**. v. 32, n. 2, p. 509-526, maio/ago. 2016.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual, NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador? **ETD - Educação Temática Digital**, v.17, n.1, p. 58-74, jan-abr. 2015.

VALDEVINO, Felipe Gonçalves. **Políticas de *accountability* como estratégia para a consolidação do gerencialismo na educação pública cearense (2007 - 2014)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande-PB, 2018.

GESTÃO POR RESULTADOS E RESPONSABILIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES NO TRABALHO DOCENTE NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO DO NORTE¹¹⁹

Maria Iraní Mendes Maia
José Eudes Baima Bezerra

INTRODUÇÃO

A educação brasileira foi marcada, na década de 1990, por uma série de reformas e mudanças impostas pelos organismos multilaterais. Isso se tornou bastante evidente desde a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/96, em 1996, que efetivou mais claramente a Reforma do Aparelho do Estado, defendendo teses descentralizantes e implantando uma nova forma de gestão da educação.

A partir de então, um novo modelo de gestão, o gerencialismo, foi introduzido na educação pública, efetivando mecanismos de mercado ao transferir a lógica da empresa para a escola, e com isso buscando uma educação baseada na eficiência e na eficácia, termos estes, até então, pertencentes a realidade das empresas privadas. Ball (2005) afirma que o gerencialismo é o principal fundamento das reformas. É ele quem vai introduzir a cultura empresarial competitiva e destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas.

Diante dessa nova realidade, os profissionais da escola passam a ser responsabilizados pelo sucesso ou insucesso de seus alunos. A visão da empresa traz para a sala de aula a mensuração do trabalho docente como se esse se equiparasse ao trabalho na fábrica e/ou empresa que consiste na produção de mercadorias. Dessa forma, o gestor tem o papel de fomentar na sua escola a excelência, a qualidade e a eficácia do “serviço” ofertado. Tais mudanças não se efetivam apenas em termos técnicos ou estruturais, mas, acima de tudo, são mecanismos utilizados para reformar os professores, uma vez que modificam o significado do que é ser professor. Nesta perspectiva, Hoyle, Busher e Jonh, citados por Shiroma e Evangelista (2011, p. 133) afirmam que

[...] o gerencialismo difunde-se no campo educacional disseminando princípios orientados pela eficiência financeira. Este dá prioridade aos resultados financeiros, mesmo numa escola. Nesse caso, gestores e diretores são vistos como “agentes hierárquicos tanto do controle quanto da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela prestação de contas (*accountability*).

Para tanto, como forma de conhecermos melhor a realidade investigada, elegemos os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, documental e de campo e entrevistas

¹¹⁹ Capítulo elaborado a partir da dissertação de mestrado *O PAIC como política de responsabilização e gestão por resultados: a experiência de Limoeiro do Norte – CE na voz de seus protagonistas*, defendida em 2016 na Universidade Estadual do Ceará.

com gestores e professores das turmas de 2º e 5º anos, da rede municipal de Limoeiro do Norte. Optamos, também, pelos pressupostos da abordagem qualitativa, já que o estudo pretende compreender o contexto investigado, levando em consideração os sujeitos/atores, para, a partir das falas destes, fazer a interpretação do fenômeno estudado. A escolha dessa perspectiva se explica pelo fato dela permitir ao pesquisador desenvolver conceitos, ideias e procedimentos com base nos dados coletados. A pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1994, p. 22).

Com isso, todavia, queremos deixar claro que não vamos tomar os documentos ou a geração de dados como descritores fiéis da realidade estudada, pois sabemos que existe um contexto social e político mais amplo a ser considerado e não podemos negá-lo sob o risco de tornar este trabalho inválido por cair num viés da empiria positivista. Acerca disso, Paro (2001) *apud* Therrien, Farias e Nunes (2011, p. 45-46) afirma que

Os estudos que fazem do cotidiano da escola básica podem contribuir de modo marcante para a compreensão da política educacional, na medida que logrem revelar a forma como os determinantes sociais mais amplos se manifestam na realidade das escolas [...] A omissão desta mútua dependência entre os fatos e as relações que se dão no sistema social mais amplo [...] tem contribuído para o surgimento de trabalhos teóricos que, ora se restringem à preposição e apreciação de políticas públicas [...] ora se comprazem com a descrição fenomênica da escola, elidindo seus determinantes estruturais.

A escolha especificamente das turmas de 2º e 5º anos, se justifica pelo fato de serem essas o foco do PAIC. Sendo o 2º ano avaliado pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE-Alfa) e as turmas de 5º ano avaliadas pela Prova Brasil. As escolas escolhidas para esta pesquisa empírica foram as seguintes: Escola de Ensino Fundamental Judite Chaves Saraiva, Escola de Ensino Fundamental Maria Gonçalves da Rocha Leal, localizadas na sede do município e a Escola de Ensino Infantil e Fundamental Antônio de Castro Pereira, situada na zona rural do município.

AS BASES LEGAIS PARA EFETIVAÇÃO DO PAIC E O PRÊMIO ESCOLA NOTA DEZ

A efetivação do PAIC na rede municipal de ensino de Limoeiro do Norte ocorreu em meados de 2007. O processo se consolidou através do termo de adesão consubstanciado na aceitação do município de todas as exigências impostas pelo documento. O acordo, celebrado entre o gestor municipal e a Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC), trata das responsabilidades delegadas ao município no alcance da melhoria das metas de aprendizagem. Vale lembrar que o termo de adesão não é uma opção, e, sim, uma obrigação, que todos os municípios devem assinar.

Com a assinatura do termo, o gestor municipal assume toda a responsabilidade pela aprendizagem das crianças, bem como pelo alcance dos indicadores pactuados. Para tanto, várias ações são traçadas para que os objetivos sejam alcançados. A partir da adesão, as escolas devem cumprir à risca o modelo do programa, visto que o SPAECE-Alfa aferirá anualmente o nível de proficiência das crianças do 2º ano do ensino fundamental.

Como forma de incentivar os municípios a realizarem efetivamente as ações do programa na escola, o governador Cid Gomes, através da Lei nº 14.371, de 19 de junho de 2009, criou o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as 150 escolas públicas com o melhor resultado no Índice de

Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-Alfa). De acordo com o Art. 2º da referida lei, as escolas para serem premiadas necessitam atender as seguintes condições.

Art. 2º: A cada ano serão premiadas até 150 (cento e cinquenta) escolas, dentre as que atendam às seguintes condições: i) ter pelo menos 20 alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular; e ii) ter obtido média de Índice de Desempenho Escolar-Alfabetização (IDE-Alfa) situada no intervalo entre 8,5 e 10,0, inclusive (CEARÁ, 2009, p. 2).

O prêmio é entregue às escolas em dinheiro, por meio de depósito na conta da unidade executora. O valor total é calculado multiplicando-se o número de alunos do 2º ano do ensino fundamental que se submeteram a avaliação do SPAECE-Alfa, pelo valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). Vale ressaltar que o prêmio é entregue em duas parcelas, a primeira de 75%, e a segunda, no restante do valor. Além disso, as escolas premiadas ficam responsabilizadas em realizar ações de apoio pedagógico a outras escolas que apresentaram um baixo desempenho na avaliação. Esse compromisso perdura por um ano após o resultado do prêmio, como explicita a própria lei no seu artigo 4º.

Art.4º: As escolas premiadas ficam responsáveis por desenvolver, pelo período de um ano, ações de cooperação técnico-pedagógica com uma das 150 escolas que tenham obtido os menores resultados de alfabetização, expressos pelo IDE-Alfa (CEARÁ, 2009, p. 3).

As 150 escolas que apresentam os menores índices no IDE-Alfa recebem auxílio financeiro do estado para desenvolverem um plano de ação visando a melhoria nos resultados de alfabetização de seus alunos. A escola só poderá contar com o apoio financeiro se contemplar os seguintes requisitos fixados na lei.

Parágrafo único. Somente poderão ser beneficiadas com a contribuição/auxílio para melhoria dos resultados de alfabetização, as escolas que tenham, pelo menos, 20 alunos matriculados no 2º ano do ensino fundamental regular e que tiveram, no ano anterior, um mínimo de 50% de alunos avaliados pelo SPAECE-Alfa (CEARÁ, 2009, p. 4).

O montante em dinheiro que a escola apoiada recebe corresponde a multiplicação do valor de R\$1.250,00 (um mil duzentos e cinquenta reais), pelo número de alunos do 2º ano do ensino fundamental que foram avaliados pelo SPAECE-Alfa, distribuído da mesma forma que na escola premiada, isto é, em duas parcelas. Essa política, acreditamos, estimula que as crianças sejam preparadas para a avaliação, pois ela se transformou numa forma de obter recursos para as escolas.

A IMPLEMENTAÇÃO DO PAIC EM LIMOEIRO DO NORTE: A PERCEPÇÃO DOS GESTORES

Como forma de dar legitimidade a pesquisa, faz-se necessário conhecer a história da introdução do PAIC e como se deu a implantação da gestão por resultados em Limoeiro do Norte. Para isso, usaremos a fala dos gestores da Secretaria Municipal de Educação (SME), que através de entrevistas¹²⁰, relataram as suas experiências ao vivenciarem a solidificação destes mecanismos na educação.

¹²⁰ A entrevista realizada para a pesquisa contou com a participação de gestores e professores. Dentre esses existem aqueles que já estiveram na SME como secretários de educação, gerente municipal do PAIC e os que

Assim, quando solicitamos ao gestor Germano, responsável pela pasta da educação na época, que falasse como se deu o processo de adesão ao PAIC, ele declarou:

Eu não tinha a dimensão do que seria o PAIC, no início eu achei que seria apenas um programa a mais, não imaginei que o eixo das políticas ia girar em torno do PAIC e não deu tempo, eu saí em maio, estava no começo da implantação (Germano).

Mesmo ficando alguns meses à frente da SME, o gestor pôde perceber com clareza que o programa não seria apenas “mais um programa”, como tantos outros que já existiam na escola.

[...] Então qual era a exigência do PAIC? Era que o município focasse nele e deixasse os outros [programas] em segundo plano, na verdade exigiu uma mudança na gestão, isso realmente altera a gestão, pois você tem que reorganizar a secretaria em função de um novo objetivo (Germano).

As declarações deixam claro que o PAIC não deve ser entendido como mais um programa, mas algo maior que precisa ser assimilado e internalizado como um programa da gestão municipal.

Nessa mesma linha de pensamento, a gestora Natália, gerente no município, também percebe a dimensão que este iria tomar, sendo eleito como “o programa” dentro da escola, nem que para isso tivesse que menosprezar os outros trabalhos realizados, denotando, assim, não ser apenas um projeto de alfabetização, mas um programa de gestão e que tem sua essência pautada no resultado. Ao falar sobre o início desse processo afirmou que

[...] o governo, a Secretaria de Educação do Estado (SEDUC), queria que priorizasse o programa, tinha que tê-lo como política principal dentro da secretaria, e a gente tinha outros programas no município, como a feira de ciências, programas culturais (flauta, coral), tinha os programas federais e tinha os criados pelo município (Natália).

A sua opinião quanto à responsabilização pelo resultado é bastante enfática, quando afirma que:

não existe como fugir dele, não existe outra forma, você tem que trabalhar para atingi-lo, para mostrá-lo, já que esse resultado é algo que está exposto e que todos vão saber a que escola e professor pertencem (Natália).

Como se o resultado fosse individual e o “culpado” tivesse de ser punido e exposto com o *slogan* de ser um péssimo profissional, que não foi capaz de realizar um bom trabalho. Isso averiguado por uma prova, que mede o aluno e, também, o professor, demonstrando que a responsabilização e a gestão por resultados são características inerentes ao PAIC.

Ravitch (2011), ao escrever sobre esse tipo de política adotada nos Estados Unidos, analisa como algo extremamente prejudicial à educação pelo fato de esta ser medida através de uma prova, como forma de punir ou premiar escolas e professores em detrimento desse resultado visto como algo definitivo para avaliar o trabalho realizado na escola. A autora enfatiza que

O problema com o uso dos testes para tomar decisões importantes sobre as vidas das pessoas é que os testes padronizados não são instrumentos precisos. Infelizmente, a maior parte dos políticos não percebe isso, e tampouco o público

atuam atualmente na SME, os que já foram e estão na gestão escolar e os que atuam como docentes. Usamos nomes fictícios para preservar a identidade dos entrevistados. Como forma de mantermos a originalidade das informações colhidas optamos por transcrever as entrevistas da forma como os sujeitos a fizeram.

geral. O público pensa que os testes possuem validade científica como um termômetro ou um barômetro, e que eles são objetivos, não sendo enviesados por um juízo humano falível. Mas os escores dos testes não são comparáveis a pesos e medidas padronizados; eles não têm a precisão de uma balança ou uma régua. Os testes variam em sua qualidade, e mesmo os melhores testes podem, algumas vezes, ser passíveis de erros em função de erros humanos e problemas técnicos (p. 174).

PAIC: A MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO E GESTÃO POR RESULTADOS

Com todas as mudanças implementadas pelo Estado na educação, tendo como cerne o modelo gerencial e a política de responsabilização, a escola começa a sentir os impactos dessas políticas, pois é lá na ponta dos serviços, na sala de aula que as cobranças por resultados chegam. É o professor que tem de responder por acordos e por pactos dos quais não participou, visto que foram impostos de forma vertical, mas que, no fim das contas, a resposta é cobrada a ele através dos resultados apresentados por seus alunos nas avaliações externas.

Tais mudanças, advindas da lógica empresarial, provocam a pseudoimpressão de que vivenciamos um processo de novas formas de flexibilização e de descentralização na educação, na qual as políticas implantadas na escola parecem possibilitar uma maior liberdade aos gestores e aos professores nas suas tomadas de decisões, na resolução de problemas, inclusive na gestão de recursos humanos e financeiros, fazendo se pensar que o Estado deixou de controlar tais instituições. No entanto, é crucial não se entender esses processos como simplesmente uma estratégia de desregulação. Eles são processos de regulação do Estado sobre a educação e acerca disso Lessard, Brassard e Lusignan (2002) citados por Barroso (2005, p. 735) salientam que

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo.

Como forma de constatar a efetivação dessas políticas no cotidiano do trabalho docente, analisaremos as entrevistas dos professores das turmas de 2º e 5º anos do ensino fundamental, avaliadas pelo SPAECE. Buscam-se, nas falas destes, as nuances da política de responsabilização e gestão por resultados e as possíveis mudanças provocadas no trabalho docente com a efetivação das referidas políticas.

A primeira docente entrevistada foi a professora Rebeca, que sempre trabalhou com turmas do 2º ano do ensino fundamental. Ao ser questionada sobre as avaliações aplicadas na sua turma essa enfatiza:

Eles não estão avaliando a aprendizagem, eles avaliam, eles querem resultado, então nossa escola desceu [...] Eles não vêm avaliando, ah os alunos da Escola Feliz, quando chega um resultado para mostrar lá na frente, olham e dizem a Feliz desceu? Não é uma escola boa! Sim é uma escola boa, continua do mesmo jeito, professores excelentes, alunos excelentes, mas naquele dia nossos alunos devem ter tido algum problema, como eu já disse: tem todo um contexto, é outra pessoa, o professor não pode interferir, nem ver a prova (Rebeca).

Outra colaboradora da pesquisa, a professora Helena, ao falar sobre o PAIC, afirma que o considera como uma forma de negar aos alunos das classes trabalhadoras o saber elaborado, que

pode fazê-los ascender da sua condição de excluído, o que coaduna com o que pensa Saviani (2011) acerca da negação do saber produzido historicamente à classe trabalhadora, por meio de programas e projetos que não partem de transformação social, mas de permanência do *status quo*. Nesse sentido, a professora afirma:

Eu fiquei a refletir: será que eles não colocaram esse tipo de programa porque nossa clientela estava naquele nível, olhe você dê uma atividade de matemática desse PAIC para os meninos que eles vão achar bom, aí você vai para a atividade do livro didático eles acham difícil. É como se a educação do filho do trabalhador não fosse para caminhar, mas ficar na mesmice. Não [...] Então todo professor precisa ter essa consciência de que o PAIC pode causar uma limitação. Nossas crianças não precisam apenas saber ler e escrever. Quando você está no 1º ano e você trabalha só a leitura, está também limitando as crianças dos conhecimentos das outras disciplinas. Nossos alunos hoje têm dificuldade de saber o nome da sua cidade, estado, região e país, justamente porque esses conteúdos deixaram de ser trabalhados nas séries iniciais. Então o professor tem que estar preparado para trabalhar esses conteúdos com a leitura de forma contextualizada, mas é muito difícil fazer isso, porque o PAIC já traz tudo pronto e essa é uma crítica que a universidade faz, o fato dele não deixar espaço para o professor pensar, mas no meu ponto de vista a maioria dos professores acham é bom, você pega tudo feito e é só desenvolver, isso diante das condições de trabalho dos nossos professores é muito bom, o plano está todo feito com objetivos, metodologia, é só desenvolver, a maioria por falta de conhecimento, de leitura, de estudo, acha é bom. E vou dizer mais, eu só penso assim, só tenho essa visão por causa da universidade, pelos estudos dos textos e do PIBID, já melhorei um pouquinho (Helena).

Percebemos, assim, que a professora, mesmo sem conhecer por nomes, identifica no PAIC os processos de responsabilização e gestão por resultados claramente, quando questiona sobre os objetivos reais do programa e relata acerca do esvaziamento dos conteúdos. Ao mesmo tempo que percebe, também, características da pedagogia do aprender a aprender quando se abandona a cultura clássica, os saberes acumulados historicamente pelo conjunto da humanidade.

Pelas declarações da professora percebemos semelhanças com a experiência vivenciada por Ravitch (2011, p. 128-129) nos Estados Unidos ao implantar o Plano Nenhuma Criança Fica Para Trás (NCLB), onde ela veementemente afirma que

Uma das consequências não pretendidas do NCLB foi o encurtamento do tempo disponível para ensinar qualquer coisa que não fosse leitura ou matemática. Outros assuntos, incluindo história, ciências, artes, geografia e até o recreio foram reduzidos em muitas escolas. A leitura e a matemática eram os únicos temas que contavam no cálculo do progresso anual adequado da escola, e mesmo nesses tópicos o ensino deu lugar a uma preparação intensiva para os testes... Os professores usaram os testes dos anos anteriores para preparar seus alunos... Na cidade de New York, os professores disseram a um jornalista que eles eliminaram os estudos sociais, artes e ciências por um mês antes dos testes estaduais de leitura e matemática para concentrar-se em atividades preparatórias para os testes. Um professor disse que seus alunos não sabiam quem era o presidente durante a Guerra Civil, “mas eles sabem como eliminar respostas em um teste de múltipla escolha. Contanto que os nossos escores subam, todos estarão felizes”. O seu diretor disse a ela para “esquecer de tudo exceto da preparação para o teste”. Outro professor disse que os diretores são parcialmente avaliados pelos escores dos testes, então, “naturalmente eles querem que os escores subam, essa é a nossa prioridade. A verdadeira educação vem em segundo lugar”.

O que podemos aprender com tudo isso é que cabe ao docente tirar proveito de tudo que possa lhe ajudar. Uma vez que, como parte de um sistema que implanta tais políticas, ele não pode fugir disso nem ficar isento, mas pode aproveitar tudo aquilo que lhe será útil na busca por uma melhora no ensino e na aprendizagem de seus alunos, consciente de que cumpre o seu papel de formador de opinião e de que realiza o seu trabalho independentemente de cobrança por resultados.

EFEITOS E/OU MUDANÇAS PROVOCADAS NO TRABALHO DOCENTE COM A EFETIVAÇÃO DO PAIC

Outra questão pertinente na pesquisa diz respeito aos efeitos da responsabilização sentidos no dia a dia dos professores, com a introdução da gestão por resultados a partir do PAIC, como isso alterou o seu trabalho, como se sentem frente a esses mecanismos no cotidiano de suas salas de aula. A fim de captarmos isso, continuaremos expondo as declarações dos docentes sujeitos desta pesquisa acerca dessas problemáticas. Para dar início, ilustraremos com a fala de Natália, pois, como já sabemos, é uma professora que já fez parte da equipe da Secretaria de Educação e relembra com precisão sobre o início dessa história.

[...] como o Governo do Estado queria o PAIC como prioridade, eles diziam que as outras coisas vêm depois do PAIC. O PAIC tinha de ser prioridade, a gente tinha de aliar as outras coisas ao trabalho do PAIC, então, existia todo um regulamento das formações, por exemplo, quem ganhou para trabalhar em Limeiro do Norte, foi a Editora Aprender, tinha 10 formações de 8 horas e eles cumpriam aquele horário rigorosamente. Eles tinham supervisores que vinham. Toda a agenda que era programada para a editora e para nós da secretaria tinha que ser cumprida, como todos os relatórios, de material, no sistema, então a gente tinha que cumprir aqueles prazos e, às vezes, até quando a gente falava desses prazos algumas pessoas não entendiam isso, é porque a gente trabalhava sempre com sistema e o sistema tinha os períodos que ele fechava, a gente tinha que colocar tudo aquilo em tempo (Natália).

Já percebemos, de início, mudanças na gestão da escola com a introdução das exigências de relatórios, tudo *on-line* e com prazo a cumprir, existindo uma preocupação muito grande com a escrita, preenchimento ou alimentação desses dados, fazendo a escola se transformar em espaço de muita burocracia.

Essa cobrança passa a ser estendida ao professor e a sala de aula, *locus* em que as informações eram colhidas a partir do programa e das formações que requeriam sempre um retorno sobre as turmas. A professora Natália expõe, em suas declarações, o peso que tudo isso tem sobre o trabalho do professor, demonstrando, com isso, a importância dada a essas avaliações que são utilizadas como termômetro para medir a competência do professor. Nessa perspectiva, ela conclui.

Não é um resultado leve, a gente trabalha o ano todinho buscando isso aí, chega ao final do ano você tem que dar aquele resultado, você sabe que a sua escola depende daquele resultado, o município precisa desse resultado. E aí quando o município sobe é só festa, quando o município cai de quem é a culpa? É do professor. A pressão é real, ela existe porque junto com isso vem dinheiro para o município, vem o nosso nome, quando vem o resultado, se a escola teve um bom resultado, se a turma teve um bom resultado, foi o diretor que foi muito bom, foi o município, que fez um ótimo resultado. Mas se o resultado for ruim foi o professor que não trabalhou essa turma (Natália).

Já a professora Olívia, que leciona no 5º ano, mas com experiência também em turmas de 2º ano, quando questionada sobre as condições de trabalho frente à implementação do PAIC e das mudanças percebidas, declara que

Essas mudanças não são boas para o professor, até mesmo porque se o aluno tira boa nota o mérito é do aluno e não do professor, mas se tira nota ruim, foi o professor que não ensinou. Eles veem muito isso. Eu acho que isso afeta muito o professor; faz ele ficar ansioso com esses resultados, ele não sabe o que vai acontecer, é o nome do professor que está ali. A gente percebe que o professor se esforça, faz tudo para fazer o melhor, se não tem o material na escola ele tenta fazer de outra forma para compensar. Então, eu acho que isso prejudica não só psicologicamente, mas financeiramente (Olívia).

A responsabilização se torna mais uma vez explícita na fala da professora entrevistada. Ela tem a consciência de que a escola hoje é marcada por cobranças por resultados que afetam

diretamente o professor; é ele o alvo a ser atingido. A responsabilização erroneamente culpa o professor pelo insucesso do aluno nesse tipo de avaliação, mesmo que se saiba que um teste não mede o aprendizado construído na escola, muito menos o trabalho do professor e da gestão da escola. Mesmo assim, a criança, na maioria das vezes, é vista apenas pela nota obtida no SPAECE, como proficiente ou não. A respeito disso, Ravitch (2011, p. 189) argumenta que

O problema com a responsabilização baseada em testes é que ela impõe sérias consequências para as crianças, educadores e escolas com base em escores que podem refletir um erro de mensuração, um erro estatístico, uma variação aleatória ou um conjunto de fatores ambientais ou atributos dos estudantes. Nenhum de nós iria querer ser avaliado com a nossa reputação e meio de vida em jogo somente com base em um instrumento que é propenso a erro e ambíguo. Os testes agora em uso não são adequados por si sós para a tarefa de avaliar a qualidade das escolas e professores. Eles foram projetados para propósitos específicos: mensurar se os estudantes são capazes de ler e realizar operações matemáticas, e mesmo nessas tarefas eles devem ser usados com ciência de suas limitações e variabilidade. Eles não foram projetados para capturar as dimensões mais importantes da educação para as quais nós não temos testes.

No rol dos depoimentos, gostaríamos de expor o da professora Emanuela, docente do 2º ano, que descreve de forma enfática as mudanças que afetaram o seu trabalho e as transformações sentidas na escola com conseqüente aumento da responsabilidade do professor.

[...] antes na escola, eu trabalhava menos, agora requer mais da gente. Hoje a escola se sente mais responsável. A pressão pelo resultado existe e quando vem sempre é como se o professor fosse o culpado [...] (Emanuela).

A professora Suzana, colaboradora da pesquisa, também fala sobre as conseqüências reais dessas políticas voltadas para os resultados e a responsabilização no seu trabalho e no dos demais colegas. Uma forma, segundo ela, superficial e discriminatória de julgar o trabalho do professor pelo número, esquecendo todo o contexto em que o aluno e o profissional estão imersos.

O resultado como o próprio nome diz, ele vem de um trabalho, só que nem toda vida, o trabalho ele consegue se sobressair aos problemas que invadem a escola. Vale dizer que o trabalho é feito, mas não teve o êxito esperado e outras vezes tem. Em 2011, se for observar os níveis, o nosso SPAECE se sobressaiu ao nível nacional. Quanto às premiações eu não tenho uma opinião muito positiva, porque você está valorizando uma minoria em detrimento dos demais, dividindo a categoria dos professores. Quando eu tirei o melhor resultado, você lá na zona rural não ganhou, mais quem é que vai provar que você trabalhou menos do que eu? Quem é que vai medir os problemas que você teve lá, comparando com o meu da cidade? Mas ele precisa da política do resultado e se eu preciso da política do resultado, se eu conscientizar muito, talvez eu não consiga (Suzana).

E complementa falando sobre o *ranking*, que, por alguns anos, foi incentivado no município, quando certas escolas eram vistas como modelos a serem seguidos por apresentarem bons resultados na avaliação do PAIC, isto é, no SPAECE-Alfa, o que, para ela, mostra, mais uma vez, a responsabilização voltada ao professor como único responsável pelo sucesso do aluno, nos quais pontos definem o “melhor” profissional.

Eu observo que por muitos anos trabalhou-se fortemente a questão do ranking, e eu discordo plenamente, aluno ele é seu é do município, não é só de uma escola. Você tem que partir de um princípio em que todos estejam bem, não precisa está contando meio ponto a mais, um ponto a mais de diferença entre as escolas. O bom é que o sucesso venha para todos, e sou totalmente contra esse ranking que se deu através da prova do SPAECE, uma avaliação externa, a avaliação eu nem vou dizer que eu sou totalmente contra, mas o ranking que se tornou em cima dela. E aí o que é ruim? Não sei se seria o objetivo final dela. Mas essa responsabilidade em cima daquele professor. É como se, de repente, só o professor fosse responsável pelo resultado

positivo na vida do aluno. É como se esquecesse de que educação é um todo, é todo o contexto [...] (Suzana).

A respeito das questões levantadas pelas professoras, quanto ao trabalho e as cobranças feitas por resultados e elevação dos indicadores vividos na escola hoje, Ravitch (2011, p. 190) vai dizer que

Quando definimos o que importa na educação apenas pelo que nós mensuramos, estamos com sérios problemas. Quando isso acontece, tendemos a esquecer que as escolas são responsáveis por moldar o caráter, desenvolver mentes sãs em corpos saudáveis (*mens sana in corpore sano*) e formar cidadãos para a nossa democracia, não apenas ensinar habilidades básicas. Nós até mesmo esquecemos de refletir sobre o que queremos dizer quando falamos em boa educação. Certamente temos mais em mente do que meramente letramento e cálculo. E quando nós usamos os resultados dos testes, com todas as suas limitações, como meios rotineiros de demitir educadores, distribuir bônus e fechar escolas, então distorcemos o propósito da escolarização de uma vez só.

Nessa lógica, a professora Helena, que, ao longo da entrevista, expôs sua opinião sobre a gestão focada nos resultados, mais uma vez discorre acerca do PAIC e seu meio de avaliação, ou seja, ela discorda totalmente de todo o trabalho desenvolvido ser resumido, no final, a uma avaliação. E, mais ainda, o professor ter em mente a necessidade de realizar seu trabalho pensando nessa prova, o que para ela é totalmente absurdo, pois o professor tem de realizar o seu trabalho da melhor forma possível independentemente de avaliações externas. Ela argumenta que

O que eu não concordo no PAIC, é terminar em uma avaliação. Porque quando se coloca é para se desenvolver, fazer a prova e sair com o índice bom. Não concordo com essas avaliações externas. E mesmo com toda essa cobrança [...] Outra coisa que me preocupa, é que segundo depoimentos, a prova este ano teria vindo mais fácil, a prova do 9º ano, não sei se eles estariam baixando mais ainda o nível. Outra coisa que precisa ter cuidado, se começar a baixar muito esse nível. Será que o governo não vai elaborar uma prova para mascarar ainda mais a realidade? Ao invés de pensar em estratégias em diagnósticos qualitativos para avançar, preferem continuar com essas avaliações. Não concordo com essas avaliações externas (Helena).

Na sua fala a professora levanta uma hipótese que mostra, mais uma vez, o quão falhos podem ser os testes, pois, como os resultados são quase sempre insatisfatórios na grande maioria das escolas, o governo pode resolver mudar a forma de correção, alternando a nota de corte para mais baixo, dando a falsa ideia de que houve um aumento nos indicadores quando, na verdade, os resultados foram os mesmos ou até mais baixos, mascarando, assim, a realidade da educação, mostrando resultados que não significam aprendizagem tampouco ensino.

Mais uma vez, Ravitch (2011, p. 180 – 181) relata, em outras palavras, algo semelhante com o questionamento feito pela professora Helena, vivenciado por ela nos resultados dos testes da NCLB na educação americana e afirma que

Na era da NCLB, muitos Estados e distritos relataram ganhos desproporcionais nos escore, mas os ganhos geralmente não eram reais [...]. No Estado como um todo, a proporção de estudantes que eram proficientes saltou nesses três anos de 65,8% para 86,5%. Para um público ingênuo, esses aumentos impressionantes eram evidências sólidas de que as escolas estavam ficando melhores e de que mais estudantes estavam atingindo altos padrões... “esses enormes aumentos refletem mudanças nos testes e nos procedimentos de testagem – não uma melhoria real dos estudantes”.

No entanto, como sabemos, a avaliação processual e formativa é algo estritamente necessário para os professores saberem como anda o desempenho de seus alunos, para traçar estratégias que ajudem a fazer com que eles avancem; por outro lado, também proporciona um novo olhar sobre a sua prática.

Todos os professores entrevistados concordam que avaliar é necessário, e seria impossível realizar o seu trabalho sem essa poderosa ferramenta que é a avaliação, pois é ela quem vai direcionar a sua metodologia; é partindo dela que ele irá saber como trabalhar. Porém todos discordam da forma como vem se estabelecendo, no município, a investida feita em torno do trabalho do professor, no sentido de obter melhores resultados, encarando uma maneira de a escola conseguir recursos através do recebimento de prêmios.

Por isso, como forma de sabermos se os professores percebem a pressão pelo resultado do cotidiano do seu trabalho, se ela realmente existe de forma explícita dentro da escola e quais são os impactos disso, no trabalho docente, passaremos a tratar dessa problemática. Ao ser questionada sobre essa polêmica questão, a professora Suzana argumenta:

[...] a pressão existe, não dá para negar, mas sabe quando ela deixa de existir? Depende do nível de consciência e conhecimento do professor. Eu, a minha pessoa, Suzana, não recebo essa pressão. Mas até você alcançar esse nível, você tem que estar lendo muito. Eu não sou omissa em não tentar conhecer a realidade que estou. Chega a ser execrável de alguma maneira o que se faz, o ranking, e se o professor não tiver a consciência vai achar que o problema é dele, que é ele que não sabe ensinar, que é incompetente, impotente. Agora que é difícil é [...] pois quanto mais pressão menor a qualidade do trabalho (Suzana).

Já a professora Helena, ao falar sobre essa cobrança e sobre como ela é sentida no seu dia a dia, isto é, como ela enxerga seu trabalho frente a todas essas mudanças, salienta o seguinte.

Eu considero que tenha pressão em termos de resultados. Quando eu estou dando minha aula eu não vejo essa pressão, eu não absorvo. Mas apesar das capacitações que temos, do material que recebemos, eles não querem saber do nível da turma, das estratégias eu estou utilizando, dos alunos que não conseguiram aprender os conteúdos na série anterior. Eles não levam em consideração nada disso, só veem o resultado. A cobrança acaba sendo em dá resultado. Quando vem o resultado eu não vejo a preocupação de descobrir o porquê, como estavam os alunos aquele ano na escola, como está aquela clientela, que tipo de problemas o professor estava enfrentando em sala de aula, o porquê que não rendeu [...] (Helena).

Outra entrevistada, a professora Lívia, que também trabalha desde que o PAIC foi implementado no município com turmas de 2º ano, fala da sua angústia e das pressões sofridas no dia a dia da escola na busca por esse resultado, da falta de reconhecimento e da desvalorização do seu trabalho.

Depois que veio esse PAIC e PNAIC, eu acho que as exigências foram mais. Existe uma pressão para o aluno aprender para obter o resultado, tem que ter um bom resultado no final do ano [...] A gente não usava essa palavra pressão mais de certa maneira, a gente se sentia pressionada. Eu me sentia muito angustiada eu via que eu tinha que fazer tudo para conseguir aquele resultado. Pois quando o resultado sai pergunta-se logo quem é o professor [...] (Lívia).

Contribuição bastante valiosa para a pesquisa foi a entrevista do professor Luciano, presidente do Sindicato dos Servidores Municipais do Município (SINTSEM). Quando solicitado a expor seu pensamento acerca da responsabilização e da pressão sentida pelos professores do município, salienta:

A gente percebe é uma falta de compromisso da gestão política pedagógica da Secretaria de Educação em relação às escolas. E nessa história de ser o professor o único responsável pela não aprendizagem do aluno, eu percebo uma desmotivação muito grande, não no sentido de não estarem preocupados com a educação, mas falta de incentivo no sentido de reconhecimento da administração (Luciano).

Ainda de acordo com Luciano, os professores são taxados de preguiçosos e a todo instante tenta-se passar essa ideia de que a culpa pelo insucesso dos alunos é deles.

Os professores são vistos pelos municípios como preguiçosos. Não é à toa que há quinze anos todos os secretários de Limoeiro são professores e não valorizam o professor, só peia e lá vai peia e chibata. E nessa administração agora, eu acho que superou todas as outras, porque pra mim não teve nenhuma mais problemática do que o governo de Luíza em termo de não valorização do professor, mas agora, além de perder várias vantagens que nós tínhamos assegurados com nosso plano e mesmo a valorização. Eu considero que é importante a questão do incentivo financeiro para aquele professor que se destaca, mas a gente tem que ver os que não conseguiram. Foi por quê? Foi culpa do professor, ou do sistema geral? (Luciano).

Podemos perceber, nas declarações feitas por Luciano, que a desvalorização sofrida pela categoria aliada a uma forte investida em cercar direitos já assegurados pelo Plano de Cargos e Carreira dos professores por parte do governo municipal é o que mais tem agravado o trabalho do professor no município. Fica evidente que a luta tem de ser constante e nada tem sido conseguido de forma fácil para os professores de Limoeiro, haja vista que as conquistas alcançadas pela categoria advêm das constantes lutas através da mobilização sindical.

Mais uma vez, percebemos que os processos não acontecem isolados, e a realidade vivenciada pelos professores de Limoeiro do Norte, também ocorre em outros locais. São políticas de cunho liberal e tentam firmar terreno em todos os países, com mais intensidade nos periféricos, como é nosso caso. Ravitch (2011), vem nos mostrar que algo semelhante ocorreu nos Estados Unidos, com os professores: a desvalorização e a falta de respeito com estes profissionais vêm de longa data e esteve presente também na realidade dos docentes americanos, que como os nossos unem forças e lutam através dos sindicatos para ver se garantem uma condição mais digna de trabalho, e estas organizações são vistas na atualidade como causadoras de desordem. Dessa maneira, ela afirma que

Os professores individualmente não podem fazer nada para mudar essas condições, mas agindo coletivamente eles podem negociar com líderes políticos para melhorar as escolas. Os críticos dos sindicatos de professores parecem ser mais numerosos agora do que nunca. Os apoiadores da escolha escolar e da isenção de impostos veem os sindicatos como maiores obstáculos às suas reformas. O Wall Street Journal regularmente publica editoriais em oposição ao sindicalismo de professores, e a imprensa empresarial sempre culpa os sindicatos por qualquer coisa que esteja errada com as escolas. Uma pessoa poderia pensar, ao ler os críticos, que as escolas do país estão cheias de professores incompetentes que mantêm seus empregos somente devido às proteções dos sindicatos, que os sindicatos são diretamente responsáveis pela má performance dos estudantes e que o desempenho acadêmico iria disparar se os sindicatos desaparecessem (RAVITCH, 2011, p. 197).

Sendo assim, o que se observa, com os relatos dos gestores e professores ao longo deste trabalho, é que a política de responsabilização e de gestão por resultados está presente na rede municipal de ensino de Limoeiro do Norte através do PAIC e trouxe mudanças para a escola e, conseqüentemente, para o trabalho do professor, mudanças essas que se materializam através da intensificação do trabalho, seja por meio de cobranças, seja pressão por resultados, mas que são sentidas de modo diferenciado, dependendo do nível de consciência, formação e do contexto escolar em que esse professor está inserido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As redes municipais e/ou estaduais têm buscado, cada vez mais, o alcance de metas, o cumprimento de prazos e a elevação de indicadores e que, para serem postos em prática, provocam a reestruturação da gestão educacional dos municípios, consolidando os pressupostos de mercado na educação.

Para nós, o caso mais concreto de programas dessa natureza se deu efetivamente com a implantação do PAIC no município. Como já visto, a partir de 2007, o governador do Ceará, Cid Gomes, implementou o PAIC como política pública, delegando a mesma excelência em meio aos outros programas e projetos desenvolvidos na escola.

Os docentes do município consideram que o programa instaurou uma nova forma de controle do trabalho do professor, pois, através dos resultados das avaliações e do prêmio instituído, faz-se, necessariamente, a separação entre os “bons” profissionais e os “ruins”. As melhores escolas passam a ser vistas, também, como aquelas que atingem maiores resultados nas avaliações. Mesmo ninguém afirmando diretamente isso ao professor, fica subtendido nos discursos, nos elogios, nas lotações, que buscam sempre os melhores docentes para colocar nestas turmas. Alguns questionam “que critérios os definem como melhores?”.

Os docentes sentem, no dia a dia, a pressão e a cobrança por resultados, e muitos ficam angustiados e desanimados frente aos resultados alcançados, pois, de acordo com eles, é como se fossem avaliados também. Uma forma encontrada pelos professores de lutar contra a cobrança e a responsabilização que lhes foi delegada consiste na apropriação do conhecimento, em estudar e conhecer as nuances da política e dos programas que são implementados na escola. Essa seria, segundo os professores, a única forma de não receber essa pressão, pois o conhecimento liberta.

Fica claro que o PAIC não é um programa de alfabetização, mas de gestão, o que implica todo um reordenamento da gestão escolar e do trabalho docente, pois é baseado no alcance de indicadores e metas, através da aplicação de avaliações, podendo ser implantado não só na educação mais em qualquer outro setor. Na verdade, esse tipo de programa, do modo como vem se desenvolvendo nas escolas, não deveria ser utilizado na educação, visto que se pauta na obtenção de resultados e na meritocracia, o que compromete o trabalho do professor, pois, nesse trabalho, é impossível mensurar, através de um indicador, o nível de desenvolvimento do aluno, uma vez que ele não é objeto, mercadoria ou produto para ser medido, pesado e colocado um rótulo.

Não pretendemos, contudo, negar a relevância das avaliações, porque o resultado tem o seu valor e importa como um indicador, mas jamais irá definir o que seria uma boa educação. As avaliações externas, materializadas no SPAECE-Alfa e na Prova Brasil, não podem orientar as decisões na educação no município, pois partem de uma análise simplista e reducionista baseada apenas no resultado, o que distorce totalmente o significado do que venha a ser educação. Acerca dessa questão, Shiroma *et al.* (2008, p. 12) vem afirmar que

Os resultados tomados isoladamente da realidade, deslocados da realidade que os produziu, são apresentados como um fetiche. São números, percentuais, médias, índices, indicadores. São tomados “em si”, como aparência. Não se discutem as condições objetivas de produção desses resultados em diferentes programas, escolas, universidades, países.

Concluimos afirmando que uma educação de qualidade jamais será alcançada da forma como vem sendo desenvolvida, com a testagem dos alunos, a responsabilização dos professores e a meritocracia, sendo o trabalho medido através de resultados, sobretudo, pela transferência da responsabilidade do Estado para a escola.

REFERÊNCIAS

- BALL. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, vol. 35, n. 126, p. 539-564, 2005.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, Oct. 2005
- MINAYO, C. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, C. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**. Campinas: Autores Associados, 2011.
- SHIROMA, E. O. *et al.* Indicadores de Qualidade: o fetiche da gestão por resultados. **VII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul** (ANPED SUL). Itajaí: UNIVALI, 2008.
- THERRIEN, S. M. N.; FARIAS, I. M. S.; NUNES, J. B. C. **Pesquisa Científica para iniciantes**: caminhando no labirinto. Fortaleza: DdUECE, 2011.
- SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011.

ORGANIZADORES E AUTORES



ORGANIZADORES E AUTORES

ORGANIZADORES

Eloisa Maia Vidal: Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE-UECE). Vice-líder do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Planejamento e Avaliação Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: ensino de Física, educação a distância, política educacional, ensino médio e indicadores educacionais.

E-mail: eloisamvidal@yahoo.com.br.

Anderson Gonçalves Costa: Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGEdu-UFPE). Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (PPGE-UECE). Licenciado em História e Bacharel em Humanidades pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Integra o Grupo de Pesquisa Política Educacional, Gestão e Aprendizagem (GPPEGA-UECE). Seus interesses de pesquisa são: *accountability* e regulação educacional; sistemas de avaliação e federalismo e educação.

E-mail: andersongoncalvescosta0@gmail.com

AUTORES

Alicia Bonamino: Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Santa Úrsula (1984), Mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1989) e Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2000). Atualmente é Professora Associada da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e pesquisadora do laboratório de Avaliação da Educação (LAEd). Tem experiência de pesquisa e ensino na área de Política Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: avaliação da educação básica, aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental e desigualdades educacionais.

E-mail: alicia@puc-rio.br.

Amancio Leandro Correa Pimentel: Mestre em Educação e Ensino pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em Gestão Escolar pela Universidade Regional do Cariri (URCA) e graduado em Pedagogia também pela URCA. Professor formador do ensino superior pelo Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e professor da educação básica pela Secretaria Municipal da Educação do Crato, Ceará.

E-mail: pimentelalc@gmail.com.

Andréia Ferreira da Silva: Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora Associada da Universidade Federal de Campina Grande e docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFCEG). Vice-presidente, da Região Nordeste, da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) - biênio 2019/2021. Coordenadora do Grupo de Estudos em Política e Gestão Educacional, cadastrado no Diretório do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que integra o Laboratório de Pesquisa em Políticas Educacionais da UFCG (LEPPE/UFCEG).

E-mail: silvaandrea@uol.com.br.

Antônia Bruna da Silva: Professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pedagoga, mestra e doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos em Educação (NEEd), ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Educação e Sociedade (GEPEES) e ao Núcleo de Extensão Universitária em Educação em Direitos Humanos (NUEDH) da UERN.
E-mail: antoniabruna@uern.br.

Antônia Solange Pinheiro Xerez: Doutora em Educação pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE), mestra em Educação, Administração e Comunicação pela Universidade São Marcos (USM) e graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor) e em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), com licenciatura plena. Professora adjunta do Centro de Educação (CED) da UECE. Atua no Mestrado Acadêmico *Intercampi* em Educação e Ensino (MAIE).
E-mail: antonia.xerez@uece.br.

Arlane Markely dos Santos Freire: Mestra em Educação pelo PPGEd/UFCG. Licenciada em Pedagogia pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Professora da rede municipal de ensino de Crato/CE. Vice-diretora da ANPAE Seção Ceará. Membro do Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional/UFCG.
E-mail: arlanemarkely@yahoo.com.br.

Claudio de Albuquerque Marques: Possui Bacharelado em Ciências da Computação (UECE), Especialização em Administração Universitária pelo Instituto de Gestão e Liderança Universitária (Canadá), e PhD em Educação Superior pela Universidade do Arizona (EUA). Atualmente é professor Associado do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Ceará (UFC).
E-mail: marquesclaudio@yahoo.com.

Eduardo Ribeiro da Silva: Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE). Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS/UERJ). Atualmente é pesquisador do Laboratório de Análise da Violência (LAV/UERJ) e pesquisador do Diretório de Pesquisa Ciências Sociais e Educação (UERJ). Colaborador do Núcleo de Estudos sobre Desigualdades Contemporâneas e Relações de Gênero (NUDERG/UERJ) e do Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (LaPOpe/UFRJ). Os principais campos de estudo estão envolvidos com os seguintes temas: vitimização por homicídio; impactos sociais da violência urbana; políticas de segurança pública; segregação espacial; sistemas educacionais e resultados escolares; monitoramento e avaliação de políticas públicas, programas e projetos sociais.
E-mail: eduardoribeirobr@gmail.com.

Elione Maria Nogueira Diógenes: Formada em História pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestra em Avaliação de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação (PPAPP/UFC). Doutorado e o Estágio Pós-Doutoral concluídos em Políticas Públicas da Educação, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. É professora Associada II da Universidade Federal de Alagoas, atuando na Graduação (Pedagogia) e no PPGE.
E-mail: elionend@uol.com.br.

Erineuda do Amaral Soares: Professora da Rede Municipal de Fortaleza. Mestra em Gestão Educacional (MPGE/ UNISINOS) e Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (PPGE/UECE).

E-mail: erineudasoaresh6@gmail.com.

Erisson Viana Correa: Possui Mestrado e Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2013 e 2018) e graduação em Pedagogia pelo Centro Universitário da Cidade do Rio de Janeiro (2006). Atualmente é Técnico em Assuntos Educacionais no Colégio Pedro II e Professor na Universidade Estácio de Sá. Tem experiência na área de Educação, com especial interesse pelo tema das desigualdades educacionais, métodos de pesquisa e avaliação de políticas públicas.

E-mail: erisson.viana@yahoo.com.br.

Felippe Gonçalves Valdevino: Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Campina Grande (PPGE/UFPG). Professor temporário da Universidade Regional do Cariri (URCA), na Unidade Descentralizada de Missão Velha. Professor da rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte-CE.

E-mail: felippe.valdevino@urca.br.

Fernanda Castro: Mestra e Doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Pesquisa o tema de educação sob perspectiva do federalismo educacional, regime de colaboração e governança federativa. Sua dissertação abordou o tema da formação continuada de professores do caso cearense.

E-mail: fernandacmar@gmail.com.

Fernando Abrucio: Doutor em Ciência Política pela USP, professor e pesquisador da FGV-EAESP desde 1995. Foi pesquisador visitante do MIT (2019 - 2020), estudando o tema da reforma educacional no Brasil. Pesquisa o tema da Educação em várias frentes: federalismo educacional, gestão de redes e escolas, formação de professores. Já publicou trabalho sobre o modelo educacional cearense, analisando a governança do Regime de Colaboração.

E-mail: fernando.abrucio@fgv.br.

Flávia Obino Corrêa Werle: Professora Titular da Universidade do Vale dos Sinos, atua no Programa de Pós-Graduação em Educação. É bolsista produtividade 1A CNPq. Exerce docência e orientação no Mestrado Profissional em Gestão Educacional, no qual foi coordenadora de março de 2015 a julho de 2017.

E-mail: flaviaw2015@gmail.com.

Ignacio Cano: Possui graduação em Sociologia na Universidad Complutense de Madrid (1985) e Doutorado em Sociologia na Universidad Complutense de Madrid (1991). Atualmente é professor associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Psicologia Social e Sociologia, com ênfase em Outras Sociologias Específicas, atuando principalmente nos seguintes temas: metodologia de pesquisa, políticas públicas, educação, direitos humanos, violência e segurança pública.

E-mail: icano@openlink.com.br.

Jefferson de Queiroz Maia: Graduado em História pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Gestão da Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE)..
E-mail: jqmaia@yahoo.com.br.

José Eudes Baima Bezerra: Professor do Curso de Pedagogia da FAFIDAM/UECE e do Mestrado Acadêmico em Educação e Ensino (FAFIDAM/FECLESC/UECE), membro dos Grupos de Pesquisa Educação, Cultura Escolar e Sociedade (EDUCAS) e Grupo de Pesquisa Ontologia do Ser Social, História, Educação e Emancipação Humana (GPOSSHE) ligados ao PPGE/UECE. Coordenador do Grupo de Estudos Obra Filosófica e Histórica de Demerval Saviani.
E-mail: eudes.baima@uece.br.

Lilia Asuca Sumiya: Professora Adjunta do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) da UFRN e no Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP). Doutora em Administração PPGA/UFRN, mestre em Administração Pública e Governo (EAESP/FGV) e bacharel em Pedagogia (UNICAMP).
E-mail: lilia.asuca@gmail.com.

Lucas Melgaço da Silva: Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestrado e Doutorado em Educação Brasileira (UFC). Professor Efetivo do Sistema Municipal de Ensino de Maracanaú. Pesquisador no Grupo de Pesquisa em Avaliação da Aprendizagem (GPAp/UFC).
E-mail: lucas2melgaco@gmail.com.

Luisa Xavier de Oliveira: Professora Adjunta do Centro de Ciências da Educação (CCE) da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), na linha de Pesquisa em Políticas e Instituições Escolares. Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), na linha de Pesquisa em Políticas Públicas e Formação de Professores em Tecnologia da Informação e Comunicação. Especialista em Gestão Escolar pela Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC) e Psicomotricidade pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Possui graduação em Licenciatura Plena em Pedagogia pela UECE. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Formação de Professores, Práticas Pedagógicas, Políticas Públicas e Avaliação da Aprendizagem, atuando principalmente nos seguintes temas: responsabilização escolar, desempenho escolar, sistema de ensino, tecnologias da comunicação e informação e ensino/aprendizagem.
E-mail: luisaxavier77@yahoo.com.br.

Maria Arlete Duarte de Araújo: Professora Titular vinculada ao Departamento de Administração Pública e Gestão Social (UFRN). Atua no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP/UFRN) e Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFRN). Doutora em Administração (EAESP/FGV), Mestre em Administração na UFPB e Graduada em Administração na UFS.
E-mail: mariaarlete1956@gmail.com.

Maria Iraní Mendes Maia: Mestre em Educação e Ensino pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professora do Instituto Federal de Ciência, Educação, Tecnologia do Ceará (IFCE). Membro dos grupos de pesquisa Formação Docente, Política Educacional e Desigualdade Social (FORPED) e do Laboratório de Práticas, Estudos e Pesquisas em Formação de Professores (UFPB).
E-mail: irani.mendes@ifce.edu.br.

Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca: Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestrado em Educação, Arte e História da Cultura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutorado em Educação Brasileira (UFC). Professora Titular (UFC). Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Avaliação da Aprendizagem (GPAp/UFC).
E-mail: isabelfil@uol.com.br.

Mariane Campelo Koslinski: Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Programa de Pós-graduação em Educação (UFRJ). Graduada em Sociologia pela London School of Economics (1995), mestrado em Educação pela UNICAMP (2000), doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pós-doutorado no Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles e coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais. Foi coordenadora do GT 14 - Sociologia da Educação da ANPED (2016 - 2017). Coordenadora do GT 13 - Educação e Sociedade da Sociedade Brasileira de Sociologia (2018 - atual). Atua na área de Sociologia da Educação, nos seguintes temas: avaliação educacional, análise de políticas educacionais, desigualdades sociais e urbanas e educação.
E-mail: mckoslinski@ufrj.br.

Marly dos Santos Alves: Licenciada em Pedagogia (UVA), Especialista em Formação de Formadores em Educação de Jovens e Adultos (UnB), Especialista Tutoria On-line (Universidade Cândido Mendes), Especialista em Gestão Escolar (UFC), Mestre em Educação (UFC). Professora Efetiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.
E-mail: marly.alves@ifce.edu.br.

Sandra Zakia Sousa: Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1975), Mestrado em Educação: Currículo, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1986) e Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (1994). Atualmente é professora colaboradora da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política, Planejamento e Avaliação Educacional.
E-mail: sanzakia@usp.br.

Teresa Márcia Almeida da Silveira: Mestre em Avaliação de Políticas Públicas (PPAPP) pela Universidade Federal do Ceará. Formada em Pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará com habilitação em Orientação Educacional. Desenvolve atividades didático-pedagógicas nas áreas de avaliação e supervisão pedagógica. Assessora Técnica da Célula de Desenvolvimento da Educação em Tempo Integral (CEDTI/COETI)/SEDUC.
Email: teresa.marcia@seduc.ce.gov.br.

